



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KAP.410.001.12.2017
P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler	Agnieszka Klimowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/7/2017 z dnia 5 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, 00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Morawiecki Minister Rozwoju i Finansów ¹ , wcześniej Paweł Szalamacha Minister Finansów od 16 listopada 2015 r. do 28 września 2016 r. ² (dalej: Minister)

II. Wprowadzenie

Dysponentem części budżetowej 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego jest Minister Rozwoju i Finansów³. W 2016 r. w części 82 nie funkcjonowały jednostki będące dysponentami II lub III stopnia. Działania związane z wykonaniem budżetu państwa w części 82 były realizowane przez Departament Finansów Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Finansów (dalej: Departament ST). Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Finansów⁴, do zadań Departamentu ST należało m.in.:

- prowadzenie spraw związanych z planowaniem i ustalaniem kwot poszczególnych części subwencji ogólnej i wpłat do budżetu państwa oraz podziałem rezerwy subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego,
- ustalanie dla każdej jednostki samorządu terytorialnego kwot subwencji ogólnej i wpłat do budżetu państwa, a także informowanie tych jednostek o wysokości ustalonych kwot,
- monitorowanie i analizowanie terminowości oraz prawidłowości regulowania zobowiązań z tytułu zwrotów nienależnie otrzymanych części subwencji ogólnej, a także inicjowanie postępowania egzekucyjnego wobec jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wpłat do budżetu państwa i nienależnie otrzymanych części subwencji ogólnej,
- prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej dochodów i wydatków w części 82 budżetu państwa oraz sporządzanie sprawozdań budżetowych i finansowych w zakresie tej części budżetowej.

Merytoryczny nadzór nad zadaniami realizowanymi przez Departament ST sprawowała Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Pani Hanna Majszczyk⁵.

(dowód: akta kontroli str. 4-64)

¹ Postanowienie nr 1131.17.2016 Prezydenta RP z dnia 28 września 2016 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 942).

² Postanowienie Prezydenta RP z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M. P. poz. 1091) oraz postanowienie nr 1131.15.2016 Prezydenta RP z dnia 28 września 2016 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 940).

³ Do 28 września 2016 r. był Minister Finansów.

⁴ § 35 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów, stanowiącego załącznik do: zarządzenia nr 34 Ministra Finansów z dnia 11 lipca 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 27, ze zm.); zarządzenia nr 17 Ministra Finansów z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 21, ze zm.).

⁵ Zarządzenia Ministra Finansów w sprawie podziału kompetencji w kierownictwie Ministerstwa Finansów: nr 88 z dnia 22 grudnia 2015 r., nr 15 z dnia 25 lutego 2016 r., nr 18 z dnia 10 marca 2016 r., nr 23 z dnia 30 marca 2016 r., nr 29 z dnia 5 maja 2016 r., nr 42 z dnia 30 czerwca 2016 r. oraz zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie podziału kompetencji w kierownictwie Ministerstwa Finansów z dnia: 13 października 2016 r., 23 listopada 2016 r. i 12 grudnia 2016 r.

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016⁶ (dalej: ustawa budżetowa) w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

W ramach części 82 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – zadania z zakresu podziału subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

Zakres kontroli obejmował:

- wykonanie dochodów budżetowych,
- wykonanie wydatków budżetu państwa,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- prawidłowość ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych za 2016 r. i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r.,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzednich kontrolach,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ (dalej: ufp).

W 2016 r. w części 82 zrealizowano dochody w wysokości 2 338 963,9 tys. zł oraz wydatki budżetu państwa w wysokości 53 036 089,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 468-470)

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁸ wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

W ocenie NIK, Minister rzetelnie i zgodnie z przepisami:

- dokonał wyliczeń poszczególnych części subwencji ogólnej należnych jednostkom samorządu terytorialnego oraz wysokości wpłat do budżetu państwa,
- zrealizował dochody zaplanowane w części 82,
- przekazał środki poszczególnych części subwencji ogólnej oraz rozdysponował rezerwy subwencji ogólnej do jednostek samorządu terytorialnego.

W wyniku kontroli 17,1% zrealizowanych wydatków w części 82 budżetu państwa NIK stwierdza, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania budżetowe za 2016 r. i sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r., sporządzone przez dysponenta części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia wyżej wymienionych sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości wskazujących, że księgi te obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo.

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań na koniec 2016 r.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz. U. poz. 278, ze zm.).

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

⁸ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁹.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, polegające na:

- braku ciągłości zapisów w *Dzienniku księgowania za miesiąc maj w roku 2016* oraz w *Dzienniku księgowania za miesiąc październik w roku 2016*, co było niezgodne z art. 13 ust. 5 oraz art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰ (dalej: uor),
- braku opisu operacji w zapisie księgowym ujętym w *Dzienniku księgowania za miesiąc marzec w roku 2016*, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 3 uor,

miały charakter formalny i nie wpłynęły na rzetelność prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz jakość sprawozdań budżetowych.

Natomiast nieprawidłowość polegająca na opóźnieniu we wszczęciu trzech z czterech postępowań administracyjnych w sprawie zwiększenia gminom kwoty wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin na 2016 r., nie miała wpływu na rozstrzygnięcie tych postępowań.

W efekcie stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły na ocenę wykonania budżetu państwa w części 82.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

Obliczenia kwoty wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej dokonano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹¹ (dalej: ustawa o dochodach j.s.t.), z uwzględnieniem zasad ustalania wysokości wpłat województw do budżetu państwa wynikających z ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹².

Minister, z zachowaniem terminów określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t., poinformował poszczególne jednostki samorządu terytorialnego o planowanych, jak i wynikających z ustawy budżetowej na 2016 r., rocznych kwotach wpłat do budżetu państwa. Ponadto, w związku z niewystąpieniem przesłanek, o których mowa w art. 70a ust. 4 ustawy o dochodach j.s.t., w dniu 21 września 2016 r. Minister poinformował Województwo Mazowieckie dokonujące wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej na 2016 r. o pozostawieniu kwoty wpłat na niezmiennym poziomie.

(dowód: akta kontroli str. 217-240, 397-467)

W ustawie budżetowej na rok 2016 dochody budżetu państwa w części 82 zostały zaplanowane w kwocie 1 972 438,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 2 338 963,9 tys. zł, tj. 118,6% kwoty planowanej, z tego:

- 2 231 948,3 tys. zł stanowiły wpłaty jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na część równoważącą (1 657 099,1 tys. zł) i regionalną (574 849,2 tys. zł) subwencji ogólnej,
- 84 841,8 tys. zł stanowiły zwroty do budżetu państwa nienależnie pobranych w latach poprzednich kwot części oświatowej subwencji ogólnej (82 030,9 tys. zł) oraz części wyrównawczej subwencji ogólnej (2 810,9 tys. zł),

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298, poz. 1766).

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 198, ze zm.

¹² Dz. U. poz. 1293.

- 22 173,8 tys. zł wynosiły odsetki z tytułu nieterminowych wpłat wnoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz zwrotu nienależnie otrzymanej subwencji ogólnej.

Powodem różnicy w realizacji planu dochodów było przede wszystkim dokonanie przez Województwo Mazowieckie zaległych wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw¹³ w łącznej wysokości 257 007,0 tys. zł wraz z odsetkami w wysokości 21 446,6 tys. zł oraz dokonanie przez jednostki samorządu terytorialnego zwrotu nienależnych kwot części oświatowej subwencji ogólnej w łącznej wysokości 82 030,9 tys. zł.

Łącznie w 2016 r. zrealizowano dochody od gmin w kwocie 571 632,5 tys. zł, od powiatów i miast na prawach powiatu¹⁴ – 1 170 819,7 tys. zł, od województw – 596 511,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 468-481, 810-811, 1669-1682)

Na koniec 2016 r. w części 82 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 196 762,9 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 17 640,7 tys. zł. W porównaniu do 2015 r. należności ogółem były niższe o 229 473,7 tys. zł (tj. o 53,8%), natomiast zaległości wyższe o 839,6 tys. zł (tj. o 5,0%). Spadek należności wynikał przede wszystkim z dokonania przez jednostki samorządu terytorialnego wszystkich (w tym zaległych) wpłat z przeznaczeniem na część regionalną (rozdział 75833) lub równoważącą (rozdział 75831) subwencji ogólnej oraz zwrotu do budżetu państwa większości nienależnie pobranej części wyrównawczej subwencji ogólnej za lata poprzednie (rozdział 75807). Natomiast z tytułu zwrotu do budżetu państwa nienależnie pobranej części oświatowej subwencji ogólnej za lata poprzednie (rozdział 75801) należności wzrosły o 37,0%, w tym zaległości o 19,7%.

Dyrektor Departamentu ST poinformowała, że wzrost należności w części oświatowej subwencji ogólnej wynika z większej liczby wydanych decyzji zobowiązujących jednostki samorządu terytorialnego do zwrotu nienależnej kwoty subwencji oraz wyższych kwot należności wynikających z tych decyzji. Zwiększenie liczby decyzji jest następstwem dużej liczby kontroli dokonanych między innymi przez urzędy kontroli skarbowej. Zwiększenie zaległości wynika natomiast z faktu, że należności przekształciły się w zaległości w związku z upływem terminu do złożenia wniosków jednostek samorządu terytorialnego o ponowne rozpatrzenie sprawy, bądź wydania przez sądy administracyjne postanowień o odmowie wstrzymania wykonania decyzji w zakresie należności.

(dowód: akta kontroli str. 469-481)

Rozkładanie należności na raty

W przypadku 35 jednostek samorządu terytorialnego¹⁵, wobec których orzeczono zwrot nienależnie uzyskanych kwot w latach 2006-2014, Minister na podstawie art. 67a § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁶ (dalej: Ordynacja podatkowa) wydał 42 decyzje o rozłożeniu na raty lub o odroczeniu terminu spłaty należności na łączną kwotę 35 487,3 tys. zł¹⁷. Spośród powyższych decyzji 41 dotyczyło zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej (35 425,9 tys. zł), natomiast jedna zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej (61,5 tys. zł). W przypadku 18 jednostek samorządu terytorialnego¹⁸ Minister odmówił rozłożenia na raty lub odroczenia terminu spłaty ich zobowiązań, Miastu Kraśnik odmówił zmiany terminów

¹³ Wpłaty za grudzień 2013 r., lipiec 2014 r., październik 2014 r., listopad 2014 r. oraz grudzień 2014 r.

¹⁴ W części powiatowej.

¹⁵ Powiaty: Jeleniogórski, Skarżyski, Wieluński, Milicki, Sanocki, Tomaszowski, Oleski, Hrubieszowski, Żagański, Kamieński, Sochaczewski, Tamowski, Zgorzelecki, Suski, Lubelski, Świdnicki, Garwoliński, Żyrardowski, Oleśnicki, Tczewski, Grójecki, Krośnice, Łosicki oraz gminy: Kraśnik, Międzyrzec Podlaski, Tamobręz, Przytoczna, Zbuczyn, Wieluń, Radymno, Oświęcim, Piszczac, Częstochowa, Poniatoła, Chojna.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.

¹⁷ Cztery z 42 wydanych decyzji dotyczyło rozłożenia na raty należności na kwoty 1 080,7 tys. zł, 1 499,6 tys. zł, 1 985,2 tys. zł, 136,8 tys. zł, które zostały już w 2016 r. rozłożone na raty jednak z innym harmonogramem płatności. W łącznej kwocie rozłożonych na raty i odroczonej należności, powyższe powtarzające się kwoty zostały ujęte jeden raz.

¹⁸ Komarówka Podlaska, Modliborzyce, Ostrów Lubelski, Kluczbork, Uścimów, Powiat Janowski, Powiat Bieszczadzki, Powiat Warszawski Zachodni, Powiat Parczewski, Powiat Opatowski, Chełm, Godziszów, Powiat Pińczowski, Wąwolnica, Mońki, Pakosławice, Powiat Zielonogórski, Lubenia.

spląty rozłożonego na raty zobowiązania, a wobec 12 jednostek samorządu terytorialnego umorzył postępowanie¹⁹.

Szczegółowym badaniem objęto cztery decyzje²⁰ wydane w 2016 r. rozkładające na raty zwrot nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej na łączną kwotę 9 096,4 tys. zł. Wydanie tych decyzji było celowe i poprzedzone rzetelną analizą sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego wnioskujących o zastosowanie ulgi. Decyzje wydano zgodnie z obowiązującymi procedurami²¹.

(dowód: akta kontroli str. 204-209, 249-254, 1568-1667)

Wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą i część regionalną subwencji ogólnej

Ustalono, że w 2016 r. wpłat do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej w łącznej kwocie 1 657 099,1 tys. zł dokonało:

- na część gminną 98 gmin w łącznej kwocie 533 907,8 tys. zł²²,
- na część powiatową 56 jednostek samorządu terytorialnego w łącznej kwocie 1 123 191,3 tys. zł, z tego: 21 powiatów (174 729,7 tys. zł) i 35 miast na prawach powiatu (948 461,7 tys. zł).

Województwo Mazowieckie dokonało wpłat na część regionalną subwencji ogólnej w łącznej kwocie 574 849,2 tys. zł, z czego 257 007,0 tys. zł dotyczyło wpłat należności głównej za lata poprzednie²³.

Z tytułu wnoszenia nieterminowych (w tym niepełnych) wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej za 2016 r., dwa powiaty i 16 gmin²⁴ zapłaciło odsetki w łącznej kwocie 57,4 tys. zł. Opóźnienia wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin za 2016 r. wyniosły od 1 do 224 dni, natomiast na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów od 2 do 7 dni. Na koniec 2016 r. kwoty wpłat do budżetu państwa były równe kwotom przypisanym²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 1119, 1668-1682)

W związku z zaległymi wpłatami jednostek samorządu terytorialnego na część równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, Minister w 2016 r. wystawił pięciu jednostkom samorządu terytorialnego łącznie 15 wezwań do zapłaty (z tego: 11 Gminie Rewal²⁶ i po jednym Gminie Dobrzeń Wielki²⁷, Pabianice²⁸, Ożarów Mazowiecki²⁹ oraz Województwu Mazowieckiemu³⁰), wydał osiem decyzji określających wysokość zobowiązania (z tego: sześć Gminie Rewal³¹, dwie Gminie Nowe Warpno³²), sporządził osiem upomnień (z tego: siedem Gminie Rewal³³, jedno Gminie Nowe Warpno³⁴) oraz wystawił siedem tytułów wykonawczych (z tego: sześć Gminie Rewal³⁵, jeden Województwu

¹⁹ Gmina Zbuczyn, Międzyrzec Podlaski, Powiat Hrubieszowski, Korczyna, Sitno, Józefów, Mińsk Mazowiecki, Powiat Grójce, Godziszów, Powiat Kolobrzegi, Wąbrzeźno, Witnica.

²⁰ Decyzje nr: ST5.4750.103d.2016/PLJ z dnia 11 marca 2016 r., ST5.4750.108e.2016/PLJ z dnia 14 kwietnia 2016 r., ST4.4757.13.2016.2.JAP z dnia 30 czerwca 2016 r., ST4.4757.19.2016.6.IWA z dnia 22 listopada 2016 r.

²¹ Procedury rozkładania na raty i odraczania terminu płatności podlegających zwrotowi nienależnych kwot części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach poprzedzających rok budżetowy, zatwierdzone przez Dyrektora Departamentu ST w dniu 30 września 2015 r., zmienione w dniu 26 sierpnia 2016 r.

²² W tym wpłaty Gminy Rewal oraz Miasta i Gminy Nowe Warpno za lata poprzedzające rok budżetowy 2016 w łącznej wysokości 2 039,1 tys. zł (należność główna).

²³ 55 112,1 tys. zł dotyczyło wpłat za 2013 r., natomiast 201 894,9 tys. zł wpłat za 2014 r.

²⁴ Z tego: 15 gmin na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i jedna gmina na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów.

²⁵ Bilans otwarcia należności głównej plus przypis wpłat roku bieżącego.

²⁶ Za okres od stycznia do listopada 2016 r.

²⁷ Za kwiecień 2016 r.

²⁸ Za październik 2016 r.

²⁹ Za październik 2016 r.

³⁰ Za październik 2014 r.

³¹ Za miesiące: grudzień 2015 r., styczeń i luty 2016 r., marzec i kwiecień 2016 r., maj i czerwiec 2016 r., lipiec i sierpień 2016 r., wrzesień 2016 r.

³² Za październik i listopad 2015 r. oraz za grudzień 2015 r.

³³ Za miesiące: październik i listopad 2015 r., grudzień 2015 r., styczeń i luty 2016 r., marzec i kwiecień 2016 r., maj i czerwiec 2016 r., lipiec i sierpień 2016 r., wrzesień 2016 r.

³⁴ Za listopad i grudzień 2015 r.

³⁵ Za miesiące: sierpień i wrzesień 2015 r., październik i listopad 2015 r., grudzień 2015 r., styczeń i luty 2016 r., marzec i kwiecień 2016 r., maj i czerwiec 2016 r.

Mazowieckiemu³⁶). Ponadto, na podstawie art. 55 § 2 i art. 62 § 1 i 4 Ordynacji podatkowej, w stosunku do trzech jednostek samorządu terytorialnego, dokonujących wpłat w niepełnej wysokości³⁷, wydał 40 *Postanowień w sprawie zaliczenia wpłaty na poczet zaległości* (z tego: 36 Gminie Rewal, trzy Gminie Nowe Warpno, jedno Województwu Mazowieckiemu).

Do dnia 31 grudnia 2016 r. wszystkie zaległości jednostek samorządu terytorialnego z tytułu wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej zostały zapłacone.

(dowód: akta kontroli str. 269-288, 468, 471-481, 810-811, 837-970)

Minister, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach j.s.t., w drodze decyzji³⁸ zwiększył czterem gminom³⁹ wpłatę do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin na 2016 r. o łączną kwotę 465,9 tys. zł. Decyzje zostały wydane na podstawie sporządzonych przez gminy i przekazanych przez regionalne izby obrachunkowe korekt sprawozdań Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych w 2014 r. W powyższym zakresie stwierdzono nieprawidłowość, którą opisano w części *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 241-248, 1684-1697)

Zwrot nienależnych kwot części subwencji ogólnej

W 2016 r. Minister, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 2 oraz art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach j.s.t., wydał 391 decyzji zobowiązujących jednostki samorządu terytorialnego do zwrotu nienależnie uzyskanych kwot za lata poprzedzające rok 2016 w łącznej wysokości 133 726,5 tys. zł, z tego:

- 371 decyzji dotyczyło zwrotu części oświatowej subwencji ogólnej w łącznej wysokości 132 631,6 tys. zł,
- 20 decyzji dotyczyło zwrotu części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin w łącznej wysokości 1 094,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1164-1174, 1698-1700)

Szczegółowym badaniem objęto łącznie 25 decyzji Ministra w sprawie zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej i części wyrównawczej subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok 2016 na łączną kwotę 56 028,3 tys. zł (41,9% łącznej kwoty nienależnie uzyskanych części subwencji ogólnej). W wyniku badania stwierdzono, że 20 decyzji⁴⁰ (wobec 20 jednostek samorządu terytorialnego na łączną kwotę 55 141,0 tys. zł) dotyczących zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej zostało wydanych, na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach j.s.t. oraz art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴¹ (dalej: Kpa), po otrzymaniu stanowiska Ministerstwa Edukacji Narodowej (dalej: MEN) w sprawie stwierdzonych przez urzędy kontroli skarbowej lub kuratorium oświaty nieprawidłowych danych wykazanych w systemie informacji oświatowej⁴², stanowiących podstawę naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej. W każdym przypadku decyzje wydano z zachowaniem obowiązujących

³⁶ Za październik 2014 r.

³⁷ Za lata 2014-2016.

³⁸ Decyzje nr: ST3.4756.2.2016 z dnia 13 maja 2016 r., ST3.4756.5.2016 z dnia 22 lipca 2016 r., ST3.4756.6.2016 z dnia 5 sierpnia 2016 r. i ST3.4756.7.2016 z dnia 5 sierpnia 2016 r.

³⁹ Michałowice, Ożarów, Raszyn i Wielka Wieś.

⁴⁰ Decyzje nr: ST5.4750.453.2015.3.FLN z dnia 11 stycznia 2016 r., ST2.4750.43.2015.10.TLE z dnia 27 kwietnia 2016 r., ST4.4750.164.2016.2.FRKG z dnia 10 sierpnia 2016 r., ST4.4750.167.2016.3.FRKG z dnia 8 września 2016 r., ST4.4750.267.2016.6.IWA z dnia 14 września 2016 r., ST4.4750.136.2016.2.FRKG z dnia 3 października 2016 r., ST4.4750.168.2016.2.FRKG z dnia 3 października 2016 r., ST4.4750.292.2016.3.TLE z dnia 6 października 2016 r., ST4.4750.384.2016.3.TLE z dnia 10 października 2016 r., ST4.4750.195.2016.2.FRKG z dnia 4 listopada 2016 r., ST4.4750.401.2016.3.IWA z dnia 17 października 2016 r., ST4.4750.268.2016.7.IWA z dnia 17 października 2016 r., ST4.4750.87.2016.2.JAP z dnia 19 października 2016 r., ST4.4750.216.2016.2.FRKG z dnia 30 listopada 2016 r., ST4.4750.500.2016.2.IWA z dnia 7 grudnia 2016 r., ST4.4750.311.2016.3.FRKG z dnia 9 grudnia 2016 r., ST4.4750.211.2016.3.FRKG z dnia 9 grudnia 2016 r., ST4.4750.57.2016.2.TLE z dnia 15 grudnia 2016 r., ST4.4750.217.2016.5.FRKG z dnia 16 grudnia 2016 r., ST4.4750.208.2016.7.FRKG z dnia 16 grudnia 2016 r. Wyboru decyzji dokonano metodą niestatystyczną, według osądu kontrolera.

⁴¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.

⁴² O którym mowa w art. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1927, ze zm.).

procedur⁴³. Do 31 grudnia 2016 r. dwie jednostki samorządu terytorialnego⁴⁴ dokonały zwrotu nienależnie uzyskanych kwot w wysokości wskazanej w decyzjach, natomiast Powiat Milicki spłacił trzy raty łącznej kwoty zobowiązania za lata 2011-2014⁴⁵. Dwa powiaty⁴⁶ wystąpiły o rozłożenie zobowiązania na raty. 12 innych jednostek⁴⁷, na podstawie art. 127 § 3 Kpa, złożyło wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy i wszystkie postępowania administracyjne były w toku⁴⁸. Do dnia 31 grudnia 2016 r. łącznie z tytułu zwrotów części oświatowej subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok budżetowy, w ramach badanych decyzji (z wyłączeniem Powiatu Milickiego), od j.s.t. uzyskano dochód budżetu państwa w kwocie 2 956,5 tys. zł (tj. 5,5% kwoty ujętej w 19 badanych decyzjach).

Pozostałe pięć⁴⁹ z 25 badanych decyzji dotyczyło zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części wyrównawczej subwencji ogólnej (przez pięć gmin na łączną kwotę 887,3 tys. zł). Decyzje zostały wydane na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach j.s.t., po otrzymaniu korekt sprawozdań gmin z wykonania dochodów podatkowych (Rb-PDP). We wszystkich badanych przypadkach postępowania prowadzono zgodnie z obowiązującą procedurą⁵⁰. Ustalono, że cztery badane gminy⁵¹ wpłaciły pełne kwoty wynikające z decyzji, natomiast Gmina Wąbrzeźno w 2016 r. wpłaciła 284,2 tys. zł (99,7%) należności głównej i odsetki w wysokości 32,4 tys. zł. Łącznie z tytułu zwrotów części wyrównawczej subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok budżetowy, w ramach badanych decyzji, na dzień 31 grudnia 2016 r. od gmin uzyskano dochód budżetu państwa w kwocie 977,2 tys. zł, w tym 886,5 tys. zł z tytułu należności głównej ujętej w badanych decyzjach (99,9%) i odsetki w kwocie 90,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.197-203, 241-248, 1035-1047, 1058-1115, 1181-1422, 1698-1726)

Z tytułu zwrotu nienależnie otrzymanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, Minister w 2016 r. wystawił łącznie 55 wezwań do zapłaty, sporządził siedem upomnień oraz wystawił jeden tytuł wykonawczy⁵².

(dowód: akta kontroli str. 971-1034)

Kontrola i nadzór dysponenta części 82 nad prawidłowością i terminowością pobierania dochodów, o których mowa w art. 175 ust. 2 pkt 1 ufp, realizowane były w formie pisemnych analiz kwartalnych sporządzanych przez Departament ST i przedkładanych Podsekretarzowi Stanu Pani Hannie Majszczuk.

(dowód: akta kontroli str. 269-284, 322-390)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że czas upływający między otrzymaniem przez Ministerstwo Finansów informacji o ustaleniach kontroli wskazujących na zawyżenie części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez jednostkę samorządu terytorialnego w latach poprzedzających rok budżetowy, a wydaniem decyzji zobowiązującej jednostkę do zwrotu nienależnej kwoty, jest bardzo długi. Osiem⁵³ z 20 badanych decyzji zostało wydanych po upływie roku lub więcej

⁴³ Procedury wydawania decyzji w sprawach zmniejszenia lub zwrotu przez jednostki samorządu terytorialnego kwot części oświatowej subwencji ogólnej, zatwierdzone przez Dyrektora Departamentu ST w dniu 30 września 2015 r., zmienione w dniu 26 sierpnia 2016 r.

⁴⁴ Kraków i Powiat Zielonogórski.

⁴⁵ Na podstawie decyzji Ministra nr ST5.4750.103d.2016/PLJ z dnia 11 marca 2016 r. Łączy kwota zobowiązania za lata 2011-2014 wynosiła 2 289,4 tys. zł, w tym kwota zobowiązania za 2014 r. (objęta badaniem NIK) wynosiła 1 000,6 tys. zł (tj. 43,7%).

⁴⁶ Żyrardowski i Ostrowski.

⁴⁷ Powiat Jaworski, Powiat Wałbrzyski, Województwo Podkarpackie, Powiat Warszawski Zachodni, Powiat Oleśnicki, Powiat Miechowski, Powiat Garwoliński, Powiat Piłski, Województwo Małopolskie, Województwo Śląskie, Miasto st. Warszawa, Miasto Łódź.

⁴⁸ Wszystkie badane wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczyły decyzji wydanych w okresie wrzesień-grudzień 2016 r.

⁴⁹ Decyzje nr: ST3.4755.5.2016 z dnia 8 kwietnia 2016 r., ST3.4755.18.2016 z dnia 13 maja 2016 r., ST3.4755.68.2016 z dnia 2 września 2016 r., ST3.4755.10.2016 z dnia 29 kwietnia 2016 r., ST3.4755.71.2016 z dnia 29 września 2016 r. Wyboru decyzji dokonano metodą niestatystyczną, według osądu kontrolera.

⁵⁰ Procedury wydawania decyzji Ministra Finansów w sprawach zmniejszenia subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego i zwiększenia wpłat do budżetu państwa, zatwierdzone przez Dyrektora Departamentu ST w dniu 30 września 2015 r., zmienione w dniu 26 sierpnia 2016 r.

⁵¹ Krzanowice, Witnica, Nałęczów, Opoczno.

⁵² Gminie Rewal na kwotę 81,0 tys. zł.

⁵³ Decyzje nr: ST4.4750.384.2016.3.TLE z dnia 10 października 2016 r., ST2.4750.43.2015.10.TLE z 27 kwietnia 2016 r., ST4.4750.208.2016.7.FRKG z dnia 16 grudnia 2016 r., ST4.4750.87.2016.2.JAP z dnia 19 października 2016 r., ST4.4750.195.2016.2.FRKG z dnia 4 listopada 2016 r., ST4.4750.217.2016.5.FRKG z dnia 16 grudnia 2016 r., ST4.4750.57.2016.2.TLE z dnia 15 grudnia 2016 r., ST4.4750.211.2016.3.FRKG z dnia 9 grudnia 2016 r.

(w tym w dwóch przypadkach po 22 miesiącach) od dnia otrzymania przez Ministerstwo Finansów ustaleń kontroli wskazujących na zawyżenie subwencji⁵⁴.

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu ST wynika, że w celu zrealizowania obowiązku prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie zwrotu nienależnych kwot części oświatowej subwencji ogólnej, niezbędne było uzyskanie stanowiska Ministerstwa Edukacji Narodowej, dysponującego bazą danych systemu informacji oświatowej, stanowiących podstawę ustalania części oświatowej subwencji ogólnej i jej korekty w postępowaniu administracyjnym. Uwzględniając narastającą liczbę wyników kontroli przesyłanych do Ministerstwa Finansów przez urzędy kontroli skarbowej, Departament ST w pierwszej kolejności zwracał się do Ministerstwa Edukacji Narodowej o weryfikację nienależnych kwot części oświatowej, które ulegały przedawnieniu z końcem bieżącego roku, tak aby Ministerstwo Finansów przeprowadziło i zakończyło postępowania administracyjne przed terminem przedawnienia (wymienione osiem spraw nie spełniało tego założenia).

NIK dostrzegła, że w ostatnich latach znacznie wzrosła liczba przeprowadzonych przez urzędy kontroli skarbowej postępowań kontrolnych w zakresie prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi obejmującymi część oświatową subwencji ogólnej i tym samym wzrosła liczba decyzji Ministra zobowiązujących jednostki samorządu terytorialnego do zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej za lata poprzedzające rok budżetowy (w 2012 r. Minister wydał 38 decyzji, w 2013 r. – 126, w 2014 r. – 261, w 2015 r. – 307, w 2016 r. – 371).

W związku z tym, że rosnąca liczba spraw dotyczących zwrotu nienależnych kwot części oświatowej negatywnie wpływa na terminy wydawania decyzji, NIK zwraca uwagę na konieczność podjęcia przez Ministra Rozwoju i Finansów działań umożliwiających sprawną realizację obowiązku wynikającego z art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach j.s.t., a w konsekwencji ograniczenia ryzyka przedawnienia roszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 1035-1118, 1164-1422)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji dochodów budżetowych stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Trzy z czterech postępowań administracyjnych w sprawie zwiększenia gminom kwoty wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin na 2016 r. zostały wszczęte ze zwłoką, tj. po upływie od 103 do 111 dni po przekazaniu gminom informacji o ostatecznych rocznych wpłatach na 2016 r. wynikających z ustawy budżetowej. Zdaniem NIK, powyższe działanie było nierzetelne, bowiem postępowania administracyjne powinny być wszczęte niezwłocznie po zaistnieniu przesłanek do zwiększenia gminie kwoty wpłaty do budżetu państwa, w szczególności, że każdy dzień zwłoki skutkował zapłatą przez gminy wyższych odsetek.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 29 ustawy o dochodach j.s.t. w przypadku gdy ustalona dla gminy wpłata do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin została ustalona w kwocie niższej od należnej, minister właściwy do spraw finansów publicznych, w drodze decyzji zwiększa kwotę wpłat od jednostki samorządu terytorialnego oraz zobowiązuje do zapłaty należnej kwoty wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych.

Ustalono, że gminy Ożarów, Raszyn i Wielka Wieś sporządziły korekty sprawozdań Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych w 2014 r., które skutkowały zwiększeniem kwoty wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej na 2016 r. Korekty tych sprawozdań zostały przesłane do Ministerstwa Finansów przez właściwe Regionalne Izby Obrachunkowe odpowiednio 24 lutego 2016 r., 25 września 2015 r. i 16 lutego 2016 r. Minister poinformował gminy o wysokości wpłat do budżetu państwa wynikających z ustawy budżetowej pismami z dnia 16 marca 2016 r. Postępowania administracyjne w sprawie zwiększenia gminom kwoty wpłat zostały wszczęte odpowiednio 29 czerwca 2016 r., 5 lipca 2016 r. i 7 lipca 2016 r.

⁵⁴ Urzędy kontroli skarbowej poinformowały Ministerstwo Finansów o ustaleniach kontroli odpowiednio pismami z dnia: 7 listopada 2014 r., 22 stycznia 2015 r., 29 stycznia 2015 r., 30 kwietnia 2015 r., 28 maja 2015 r., 30 czerwca 2015 r., 22 lipca 2015 r., 24 lipca 2015 r.

Dyrektor Departamentu ST wyjaśniła m.in., że wszczynając postępowania administracyjne Departament ST koncentrował się na korektach sprawozdań Rb-PDP, które wpływały do Ministerstwa Finansów po ogłoszeniu ustawy budżetowej na 2016 r. i które skutkowały najwyższą kwotą zwrotu nienależnie otrzymanych części subwencji ogólnej, a tym samym najwyższą kwotą odsetek ustalonych od tych części subwencji. W pozostałych przypadkach – w związku ze złożonymi przez gminy korektami – wszczynane były postępowania zgodnie z kolejnością ich wpływu. W tej grupie znalazły się korekty sprawozdań Rb-PDP ww. gmin.

NIK zauważyła, że ww. postępowania administracyjne nie były wszczynane zgodnie z kolejnością wpływu korekt sprawozdań Rb-PDP, bowiem stosując tą zasadę jako pierwsze powinno być wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie Gminy Raszyn, a zostało wszczęte jako trzecie z czterech postępowań prowadzonych w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 241-248, 1100-1108, 1684-1697)

2. Wydatki budżetu państwa

2.1. Planowanie wydatków budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2016, wydatki budżetu państwa w części 82 zostały zaplanowane w kwocie 53 043 032,0 tys. zł, z tego:

- część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego – 41 496 952,0 tys. zł;
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin – 6 533 086,0 tys. zł;
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów – 1 714 472,0 tys. zł;
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw – 973 085,0 tys. zł;
- część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin – 17 000,0 tys. zł;
- część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin – 531 403,0 tys. zł;
- część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów – 1 123 192,0 tys. zł;
- część regionalna subwencji ogólnej dla województw – 317 843,0 tys. zł;
- uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego – 335 999,0 tys. zł.

Wydatki zostały zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie o dochodach j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 289-315, 470)

Z upoważnienia Ministra Finansów albo Ministra Rozwoju i Finansów, Podsekretarz Stanu Pani Hanna Majszczyk, realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej, łącznie czterema decyzjami dokonała w 2016 r. zmian w budżecie państwa w zakresie wydatków w części 82 na łączną kwotę 482 278,5 tys. zł. Zmiany polegały na przeniesieniu środków w wysokości:

- 42 765,2 tys. zł z kwoty uzupełniającej wchodzącej w skład części wyrównawczej⁵⁵ do części równoważącej⁵⁶ subwencji ogólnej dla gmin, zgodnie z art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach j.s.t.;
- 335 999,0 tys. zł ze środków rezerwy subwencji ogólnej⁵⁷ na dofinansowanie:
 - inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 297 061,5 tys. zł⁵⁸,
 - utrzymania rzecznych przepraw promowych oraz remontów, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 38 937,5 tys. zł⁵⁹;

⁵⁵ Rozdział 75807, paragraf 2920 – Subwencje ogólne z budżetu państwa.

⁵⁶ Rozdział 75831, paragraf 2920.

⁵⁷ Rozdział 75802, paragraf 2190 – Rezerwy subwencji ogólnej.

⁵⁸ Rozdział 75802, paragraf 6180 – Środki na inwestycje na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu.

⁵⁹ Rozdział 75802, paragraf 2790 – Środki na utrzymanie rzecznych przepraw promowych oraz na remonty, utrzymanie, ochronę i zarządzanie drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu.

- 103 514,3 tys. zł z nienależnie uzyskanych przez gminy w 2016 r. kwot części wyrównawczej w wysokości 3 806,8 tys. zł⁶⁰ oraz z nienależnie uzyskanych przez gminy w 2016 r. kwot części równoważącej subwencji ogólnej wraz nierozdzieloną kwotą części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin w wysokości 99 707,5 tys. zł⁶¹ na uzupełnienie dochodów:
 - gmin w kwocie 83 514,3 tys. zł⁶²,
 - powiatów w kwocie 20 000,0 tys. zł⁶³.

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ufp, Podsekretarz Stanu Pani Hanna Majszczyk decyzją z dnia 30 listopada 2016 r. dokonała blokady wydatków w budżecie państwa na 2016 r. w części 82 w kwocie 4 713,6 tys. zł, tj. 27,7% kwoty zaplanowanej w części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin (17 000,0 tys. zł). Decyzja w sprawie blokady wydatków została podjęta po analizie wniosków gmin o przyznanie w 2016 r. części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów, wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budowli i budynków położonych na terenie specjalnych stref ekonomicznych. Analiza wniosków wykazała, że realizacja wydatków w części 82 budżetu państwa z tytułu części rekompensującej subwencji ogólnej będzie niższa od zaplanowanej.

(dowód: akta kontroli str. 316-321)

Minister, z zachowaniem terminów określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t., poinformował poszczególne jednostki samorządu terytorialnego o planowanych, jak i wynikających z ustawy budżetowej na 2016 r., rocznych kwotach części subwencji ogólnej. Na podstawie art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Minister poinformował województwa o kwocie stanowiącej 90% części regionalnej subwencji ogólnej. W związku z tym, że w 2016 r. kwota wpłat województw do budżetu państwa nie została zmniejszona w sposób określony w art. 70a ust. 4 ustawy o dochodach j.s.t., Minister stosownie do art. 2 ust. 5 ww. ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, pismem z dnia 21 września 2016 r. poinformował województwa o zwiększeniu do 100% kwoty części regionalnej subwencji ogólnej na 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 217-240, 397-467)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

2.2. Realizacja wydatków budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 82 zostały zrealizowane w 2016 r. w kwocie 53 036 089,8 tys. zł, co stanowiło prawie 100,0% planu po zmianach (53 043 032,0 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2015 r. (51 343 300,8 tys. zł) wydatki w 2016 r. wzrosły o 1 692 789,0 tys. zł, tj. o 3,3%.

Całość wydatków w części 82 została zrealizowana w dziale 758 – Różne rozliczenia w ramach dwóch grup ekonomicznych (dotacje i subwencje 99,4%, wydatki majątkowe 0,6%). W ramach subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano:

- z tytułu części oświatowej środki w łącznej wysokości 41 496 900,6 tys. zł, z tego gminom – 26 365 135,9 tys. zł⁶⁴, powiatom – 14 485 022,1 tys. zł⁶⁵, województwom – 646 742,6 tys. zł;
- z tytułu części wyrównawczej środki w łącznej wysokości 9 171 895,5 tys. zł, z tego gminom – 6 484 338,7 tys. zł, powiatom – 1 714 471,8 tys. zł, województwom – 973 085,0 tys. zł;

⁶⁰ Rozdział 75807, paragraf 2920.

⁶¹ Rozdział 75831, paragraf 2920.

⁶² Rozdział 75802, paragraf 2750 – Środki na uzupełnienie dochodów gmin.

⁶³ Rozdział 75802, paragraf 2760 – Środki na uzupełnienie dochodów powiatów.

⁶⁴ Z tego miasta na prawach powiatu otrzymały 6 761 535,0 tys. zł.

⁶⁵ Z tego miasta na prawach powiatu otrzymały 6 662 227,1 tys. zł.

- z tytułu części równoważającej i części regionalnej środki w łącznej wysokości 1 915 494,0 tys. zł, z tego gminom – 474 460,5 tys. zł, powiatom – 1 123 191,3 tys. zł, województwom – 317 842,2 tys. zł;
- z tytułu części rekompensującej dla gmin środki w kwocie 12 286,4 tys. zł;
- na uzupełnienie subwencji ogólnej (z rezerw) środki w łącznej wysokości 439 513,3 tys. zł, z tego gminom – 271 616,2 tys. zł (w tym miastom na prawach powiatu – 188 101,9 tys. zł), powiatom – 140 635,3 tys. zł, województwom – 27 261,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 470, 486-487, 1841-1862)

Część oświatowa subwencji ogólnej

Wydatki części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określone w ustawie budżetowej w kwocie 41 496 952,0 tys. zł zostały zrealizowane w wysokości 41 496 900,6 tys. zł (o 51,4 tys. zł mniej od planu)⁶⁶. Kwota ta została terminowo przekazana jednostkom samorządu terytorialnego w dwunastu ratach miesięcznych, stosownie do wymogu określonego w art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. Część oświatową otrzymało 2 478 gmin (w tym 66 miast na prawach powiatu⁶⁷), 314 powiatów oraz 16 województw.

Podział części oświatowej subwencji ogólnej został dokonany na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2016⁶⁸. Stosownie do wymogów określonych w art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach j.s.t., projekt powyższego rozporządzenia został zaopiniowany przez Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 397-462, 470, 1119-1159, 1841-1845)

W 2016 r. Minister, na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. i art. 104 § 1 Kpa, wydał 68 decyzji zmniejszających kwoty części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na 2016 r. o łączną kwotę 6 711,2 tys. zł, z tego: 53 gminom (w tym sześciu miastom na prawach powiatu) o kwotę 5 507,6 tys. zł, 14 powiatom o kwotę 1 193,1 tys. zł oraz jednemu województwu o kwotę 10,4 tys. zł. Powyższe kwoty zostały potrącone z kolejnych rat części oświatowej subwencji ogólnej i zgodnie z art. 37 ust. 3 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. zwiększyły rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej.

Szczegółowym badaniem objęto 10 wybranych decyzji⁶⁹ Ministra w sprawie zmniejszenia jednostkom samorządu terytorialnego części oświatowej subwencji ogólnej na łączną kwotę 3 379,0 tys. zł (50,3% łącznej kwoty zmniejszeń). Ustalono, że zostały one wydane prawidłowo, bez zbędnej zwłoki i zgodnie z obowiązującymi procedurami⁷⁰. Przyczyną korekt w badanych przypadkach były stwierdzone błędy przy wypełnianiu danych systemu informacji oświatowej, które stanowiły podstawę naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej.

(dowód: akta kontroli str. 197-203, 722-723, 778-779, 1160-1163)

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o dochodach j.s.t., na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej odliczono z ogólnej kwoty 0,4% tj. 165 988,3 tys. zł⁷¹. W trakcie roku budżetowego

⁶⁶ Różnica w wykonaniu wydatków części oświatowej subwencji ogólnej wynikała ze zwrotu przez Gminę Przygodzice i Gminę Popów w dniu 30 grudnia 2016 r. nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na 2016 r. w łącznej wysokości 51,4 tys. zł.

⁶⁷ Wszystkie miasta na prawach powiatu otrzymały część gminną i powiatową części oświatowej subwencji ogólnej.

⁶⁸ Dz. U. poz. 2294.

⁶⁹ Decyzje nr: ST5.4750.257.2016.BKU.2 z dnia 13 lipca 2016 r., ST5.4750.258.2016.BKU.2 z dnia 13 lipca 2016 r., ST5.4750.272.2016.BKU.2 z dnia 13 lipca 2016 r., ST5.4750.365.2016.BKU.2 z dnia 5 października 2016 r., ST5.4750.370.2016.BKU.2 z dnia 29 września 2016 r., ST5.4750.381.2016.BKU.2 z dnia 29 września 2016 r., ST5.4750.391.2016.BKU.2 z dnia 5 października 2016 r., ST5.4750.398.2016.BKU.2 z dnia 5 października 2016 r., ST5.4750.375.2016.BKU.2 z dnia 29 września 2016 r., ST5.4750.359.2016.BKU.2 z dnia 5 października 2016 r. Wyboru decyzji dokonano metodą niestatystyczną, według osądu kontrolera.

⁷⁰ Patrz przypis nr 43.

⁷¹ Kwota stanowiąca 0,4% części oświatowej subwencji ogólnej – 165 987,8 tys. zł, została powiększona o kwotę 0,5 tys. zł wynikającą z zaokrąglenia kwot skalkulowanych dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

rezerwa została zwiększona o 6 711,2 tys. zł⁷² do wysokości 172 699,5 tys. zł. Minister, na podstawie 20 wniosków Ministra Edukacji Narodowej, dokonał podziału rezerwy oraz terminowo przekazał powyższą kwotę na rachunki gmin⁷³ (112 872,2 tys. zł⁷⁴), powiatów⁷⁵ (58 898,9 tys. zł⁷⁶) i województw⁷⁷ (928,3 tys. zł), stosownie do wymogów określonych w art. 28 ust. 3 i 4 ustawy o dochodach j.s.t.

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację dotyczącą rozpatrzenia przez Ministra czterech wybranych wniosków Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podziału 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej⁷⁸ na kwotę 96 630,7 tys. zł, stanowiącą 56,0% łącznej kwoty rezerwy. Ustalono, że przy weryfikowaniu wniosków przestrzegano obowiązujących procedur⁷⁹. Analizowane wnioski dotyczyły podziału rezerwy z tytułów określonych w *Kryteriach podziału 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2016*⁸⁰, w szczególności z tytułu: wzrostu zadań szkolnych i pozaszkolnych, dofinansowania kosztów związanych z wypłatą odpraw dla nauczycieli zwalnianych w trybie art. 20 Karty Nauczyciela⁸¹, dofinansowania wyposażenia szkół oraz placówek w sprzęt szkolny i pomoce dydaktyczne, a także wyposażenia szkolnych gabinetów profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej lub gabinetów stomatologicznych. Propozycje zwiększeń kwot części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2016 zostały pozytywnie zaopiniowane przez Zespół ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Odnosnie badanych wniosków ustalono, że zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 33 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach j.s.t. właściwe jednostki samorządu terytorialnego zostały poinformowane o przyznanych środkach z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej.

(dowód: akta kontroli str. 210-216, 1120-1122, 1423-1566, 1846-1849)

Część wyrównawcza subwencji ogólnej

Wydatki części wyrównawczej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określone w ustawie budżetowej w kwocie 9 220 643,0 tys. zł, zostały w trakcie roku zmniejszone, w efekcie zmian planu wydatków, do 9 174 071,0 tys. zł. Jednostkom samorządu terytorialnego przekazano ogółem kwotę 9 171 895,5,0 tys. zł (prawie 100,0% planu po zmianach). Całość tej kwoty została przekazana terminowo w dwunastu ratach miesięcznych, stosownie do wymogu określonego w art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach j.s.t. Część wyrównawczą otrzymało 2 138 gmin (w tym 25 miast na prawach powiatu⁸²), 287 powiatów i 14 województw.

W 2016 r. Minister, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., wydał 53 decyzje, którymi zmniejszył część wyrównawczą subwencji ogólnej dla 53 gmin o łączną kwotę 5 981,2 tys. zł. Kwoty wynikające z decyzji zostały potrącone z kolejnych rat subwencji lub zostały zwrócone przez gminę do budżetu państwa. Nienależnie uzyskane przez gminy kwoty części wyrównawczej, zwrócone do 15 grudnia 2016 r., w łącznej

⁷² Kwota ta pochodzi ze zmniejszeń części oświatowej subwencji ogólnej na 2016 r. (art. 37 ust. 3 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t.).

⁷³ Na podstawie 2 931 decyzji, z tego 112 decyzji dotyczyło miast na prawach powiatu (części gminnej).

⁷⁴ Z tego miasta na prawach powiatu otrzymały 28 731,5 tys. zł.

⁷⁵ Na podstawie 470 decyzji, z tego 114 decyzji dotyczyło miast na prawach powiatu (części powiatowej).

⁷⁶ Z tego miasta na prawach powiatu otrzymały 20 499,5 tys. zł.

⁷⁷ Na podstawie 11 decyzji.

⁷⁸ Wnioski nr: DWST-WSST.356.2852.2016.MS z dnia 22 czerwca 2016 r., DWST-WSST.356.2864.2016.MS z dnia 28 lipca 2016 r., DWST-WSST.356.2896.2016.MS z dnia 24 listopada 2016 r. i DWST-WSST.356.2898.2016.MS z dnia 28 listopada 2016 r. Wyboru wniosków dokonano metodą niestatystyczną, według osądu kontrolera.

⁷⁹ Ustanowione przez Dyrektora Departamentu ST *Procedury podziału rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej* z dnia 30 września 2015, zastąpione procedurami z dnia 26 sierpnia 2016 r.

⁸⁰ Kryteria zostały uzgodnione z Ministrem Finansów i Stroną Samorządową Zespołu ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz zamieszczone na stronie internetowej MEN. Ustalono sześć głównych kryteriów podziału 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej wraz ze wskazaniem terminów składania wniosków przez jednostki samorządu terytorialnego.

⁸¹ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2016 r. poz. 1379, ze zm.).

⁸² 15 miast na prawach powiatu otrzymało część wyrównawczą subwencji ogólnej dla gmin i dla powiatów, trzy miasta na prawach powiatu otrzymały tylko część wyrównawczą subwencji ogólnej dla gmin, a siedem miast na prawach powiatu otrzymało tylko część wyrównawczą subwencji ogólnej dla powiatów.

wysokości 3 806,8 tys. zł, zasyliły rezerwę subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t.⁸³

Szczegółowym badaniem objęto 10 decyzji⁸⁴ Ministra dotyczących zmniejszenia o nienależne kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej na 2016 r. dla gmin na łączną kwotę 4 317,2 tys. zł, tj. 72,2% łącznej kwoty zmniejszeń. Wszystkie badane decyzje zostały wydane w wyniku złożenia przez gminy, za pośrednictwem właściwych Regionalnych Izb Obrachunkowych, korekt sprawozdań z wykonania dochodów podatkowych (Rb-PDP) za rok 2014. W dziewięciu z 10 badanych przypadków dokonano stosownych potrąceń z kolejnej należnej raty lub wstrzymano wypłatę kolejnej skorygowanej raty w sytuacji gdy kwota zmniejszenia przewyższała ratę części wyrównawczej. W jednym przypadku, w związku z przekazaniem wszystkich rat części wyrównawczej subwencji ogólnej na 2016 r., zobowiązano gminę do zwrotu nienależnej kwoty. Badane decyzje zostały wydane zgodnie z obowiązującymi procedurami⁸⁵.

(dowód: akta kontroli str. 217-248, 470, 722-723, 778-779, 1119, 1727-1756, 1855-1858)

Część równoważąca i część regionalna subwencji ogólnej

Wydatki części równoważącej i części regionalnej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określone w ustawie budżetowej w kwocie 1 972 438,0 tys. zł zostały w trakcie roku zmniejszone, w efekcie zmian planu wydatków, do kwoty 1 915 495,8 tys. zł, która została przekazana 1 478 gminom (w tym 66 miastom na prawach powiatu⁸⁶), 312 powiatom oraz 15 województwom. Podziału części równoważącej dla gmin i powiatów dokonano zgodnie z wymogami określonymi w art. 21a i art. 23a ustawy o dochodach j.s.t. Wysokość kwoty części regionalnej dla województw została ustalona zgodnie z art. 70b ustawy o dochodach j.s.t. Wszystkie raty części równoważącej i części regionalnej zostały przekazane na rachunki poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w terminach i wysokościach, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach j.s.t.⁸⁷.

W 2016 r. Minister, stosownie do art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., wydał jedną decyzję⁸⁸, na podstawie której zmniejszył gminie⁸⁹ kwotę części równoważącej subwencji ogólnej o 2,2 tys. zł. Kwota ta została potrącona z kolejnych rat subwencji ogólnej i zasyliła rezerwę subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 217-248, 429-467, 470, 722-723, 778-779, 1119, 1757-1759, 1850-1854)

Część rekompensująca subwencji ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2016 wydatki części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin w kwocie 17 000,0 tys. zł, zostały zrealizowane w wysokości 12 286,4 tys. zł, tj. 72,3% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Pozostała kwota 4 713,6 tys. zł została zablokowana (opis w pkt. IV.2.1. niniejszego wystąpienia). O wysokości przyznanej części rekompensującej subwencji ogólnej na 2016 r. poszczególne gminy zostały powiadomione pisemnie⁹⁰. Środki zostały terminowo

⁸³ Pozostała kwota części wyrównawczej subwencji ogólnej uzyskana nienależnie (2 174,4 tys. zł) została zwrócona przez gminę po 15 grudnia 2016 r. i zgodnie z art. 36 ust. 4a ustawy o dochodach j.s.t. podlegała zwrotowi do budżetu państwa.

⁸⁴ Decyzje nr: ST3.4755.12.2016 z dnia 10 maja 2016 r., ST3.4755.13.2016 z dnia 31 maja 2016 r., ST3.4755.14.2016 z dnia 11 maja 2016 r., ST3.4755.19.2016 z dnia 20 maja 2016 r., ST3.4755.20.2016 z dnia 23 maja 2016 r., ST3.4755.21.2016 z dnia 23 maja 2016 r., ST3.4755.22.2016 z dnia 23 maja 2016 r., ST3.4755.62.2016 z dnia 4 sierpnia 2016 r., ST3.4755.63.2016 z dnia 5 sierpnia 2016 r., ST3.4755.79.2016 z dnia 28 grudnia 2016 r. Wyboru decyzji dokonano metodą niestatystyczną, według osądu kontrolera.

⁸⁵ Patrz przypis nr 50.

⁸⁶ 51 miast na prawach powiatu otrzymało część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i dla powiatów, pozostałe 15 miast na prawach powiatu otrzymało tylko część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów.

⁸⁷ Część regionalna subwencji ogólnej w okresie od stycznia do września 2016 r. została wypłacona w wysokości 90% i w związku z niewystąpieniem przesłanek, o których mowa w art. 70a ust. 4 ustawy o dochodach j.s.t., od października 2016 r. została zwiększona do 100% i wyrównana.

⁸⁸ Decyzja nr ST3.4755.31.2016 z dnia 10 czerwca 2016 r.

⁸⁹ Rzepiennik Strzyżewski.

⁹⁰ Pismem nr ST3.4750.30.2016 z dnia 23 listopada 2016 r.

(tj. 24 listopada 2016 r.)⁹¹ i w prawidłowej wysokości przekazane na rachunki 19 gmin wymienionych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 16 września 2016 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2015⁹².

Podstawą do określenia kwoty części rekompensującej subwencji ogólnej były dane za 2015 r. zawarte w 19 wnioskach gmin o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budowli i budynków położonych na terenie specjalnych stref ekonomicznych. Analiza wykazała, że wszystkie wnioski zostały sporządzone w sposób zgodny ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu ustalania i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych⁹³. Wszystkie wnioski zawierały informacje, o których mowa w § 3 ust. 2 pkt 1-3 powyższego rozporządzenia, tj. podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości odrębnie dla gruntów, budynków i budowli, stawki podatku od nieruchomości, ustalone przez radę gminy oraz kwotę rocznych skutków zwolnienia z podatku od nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 321, 470, 722-723, 1119, 1760-1767, 1850-1851)

Uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego

Wydatki na uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego wyniosły łącznie 439 513,3 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. Ich planowanie i realizacja odbywały się w ramach dwóch rezerw subwencji ogólnej, tj.:

- rezerwy, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t., planowanej na etapie tworzenia ustawy budżetowej, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego;
- rezerwy, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. tworzonej w trakcie realizacji budżetu z korekt kwot części wyrównawczej, równoważącej lub regionalnej subwencji ogólnej (ustalonych na bieżący rok budżetowy), którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 289-320, 470)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki z rezerwy, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t., w kwocie 335 999,0 tys. zł zostały rozdysponowane w całości przez Ministra Finansów na wniosek Ministra Infrastruktury i Budownictwa. Kryteria podziału rezerwy dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zostały uzgodnione z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu w dniu 28 sierpnia 2015 r. Zasadnicze kryteria podziału rezerwy to preferowanie zadań inwestycyjnych obejmujących budowę lub przebudowę obiektów inżynierskich posiadających decyzję o pozwoleniu na budowę oraz projektów dotyczących remontów dróg lub obiektów inżynierskich na drogach krajowych i wojewódzkich w miastach na prawach powiatu. Pierwszeństwo w otrzymaniu środków z rezerwy miały jednostki samorządu terytorialnego, które wcześniej nie korzystały z tej formy dofinansowania oraz jednostki realizujące zadania na obiektach wpisanych do rejestru zabytków. Poziom dofinansowania nie mógł być wyższy niż 50% wartości zadania, a w przypadku obiektów wpisanych do rejestru zabytków nie wyższy niż 75% wartości zadania.

Projekt podziału środków rezerwy subwencji ogólnej na rok 2016, przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa w porozumieniu z Ministerstwem Finansów, został pozytywnie zaopiniowany 27 kwietnia 2016 r. przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

⁹¹ Zgodne z art. 10 ust. 9 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. Nr 188, poz. 1840, ze zm.), kwoty części rekompensującej subwencji ogólnej minister właściwy do spraw finansów publicznych przekazuje gminom w terminie do dnia 25 listopada roku, w którym gmina złożyła wniosek, za rok poprzedni.

⁹² Dz. U. poz. 1562.

⁹³ Dz. U. Nr 65, poz. 599, ze zm.

Ustalono, że środki z rezerwy zostały przekazane w pięciu transzach dla 170 jednostek samorządu terytorialnego (39 miast na prawach powiatu – 188 101,9 tys. zł, 119 powiatów – 120 635,3 tys. zł, 12 województw – 27 261,8 tys. zł) na dofinansowanie:

- inwestycji na drogach powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 297 061,5 tys. zł,
- remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 15 937,5 tys. zł,
- utrzymania rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2 000 pojazdów na dobę (w Świnoujściu) w kwocie 23 000,0 tys. zł.

Jednostki samorządu terytorialnego zostały poinformowane o przyznaniu środków z powyższej rezerwy pismami z 20 maja 2016 r.

Utworzona w trakcie roku na podstawie dwóch decyzji⁹⁴ Ministra rezerwa, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., w wysokości 103 514,3 tys. zł⁹⁵ została w całości podzielona pomiędzy 428 gmin (83 514,3 tys. zł) i 286 powiatów (20 000,0 tys. zł). Minister, stosownie do wymogu określonego w art. 36a ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t., dokonał podziału rezerwy subwencji ogólnej na rok 2016 zgodnie z zasadami przyjętymi przez Zespół ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego⁹⁶, z tego:

- kwota 33 514,3 tys. zł została przeznaczona dla 336 gmin, w których dochody podatkowe za rok 2015, powiększone o część wyrównawczą i część równoważącą subwencji ogólnej ustalone na 2016 r. i pomniejszone o wpłaty ustalone na 2016 r., w przeliczeniu na jednego mieszkańca, są niższe od 80% średnich dochodów wszystkich gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju;
- kwota 50 000,0 tys. zł została przeznaczona dla 92 gmin, które w 2016 r. dokonały wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin w wysokości wynikającej z art. 29 ustawy o dochodach j.s.t., i w których dochody podatkowe, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, przyjęte do wyliczenia wpłat na rok budżetowy są niższe od 2 000% średnich dochodów podatkowych wszystkich gmin, w przeliczeniu na mieszkańca kraju;
- kwota 20 000,0 tys. zł została przeznaczona dla 286 powiatów, które w 2015 r. otrzymały z budżetu państwa dotacje celowe na realizację bieżących zadań własnych z zakresu domów pomocy społecznej.

Jednostki samorządu terytorialnego zostały poinformowane o przyznaniu środków z rezerwy pismami z dnia 28 listopada 2016 r. i 12 grudnia 2016 r. Środki przekazano na rachunki właściwych jednostek samorządu terytorialnego 28 listopada 2016 r. oraz 15 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 255-268, 289-320, 470, 1768-1840, 1859-1862)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

⁹⁴ Decyzje w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2016: 82.3122.3.3.2016.TR z dnia 24 listopada 2016 r. oraz 82.3122.3.4.2016.TR z dnia 8 grudnia 2016 r.

⁹⁵ Kwota 3 806,8 tys. zł ze zmniejszenia części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin na 2016 r., kwota 2,2 tys. zł ze zmniejszenia części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin na 2016 r., kwota 99 705,3 tys. zł z nierozdzielonej kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin, która na podstawie art. 21a ustawy o dochodach j.s.t. zwiększa rezerwę subwencji ogólnej.

⁹⁶ Stanowisko Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z dnia 24 października 2016 r. w sprawie podziału rezerwy subwencji ogólnej w 2016 r.

2.3. Działania nadzorcze dysponenta części w zakresie realizacji planu w układzie zadaniowym

Wydatki części 82 w układzie zadaniowym zostały ujęte w dwóch działaniach⁹⁷ zgrupowanych w dwóch podzadaniach⁹⁸, dwóch zadaniach⁹⁹ i dwóch funkcjach państwa¹⁰⁰.

Zgodnie z załącznikiem nr 49 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016¹⁰¹, ze względu na kategorię wydatków, dysponent części 82 odstąpił od pomiaru stopnia realizacji planów w układzie zadaniowym na poziomie podzadań.

Nadzór i kontrola dysponenta części 82 w zakresie realizacji planów w układzie zadaniowym ograniczała się do monitorowania poziomu wydatków w stosunku do planu oraz upływu czasu i była realizowana w formie pisemnych kwartalnych analiz sporządzanych przez Departament ST, przedkładanych Podsekretarzowi Stanu Pani Hannie Majczyk.

(dowód: akta kontroli str. 313-315, 322-390, 490, 523-533)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego sprawozdań budżetowych za 2016 r. oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania te zostały sporządzone przez dysponenta części 82 terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kwoty wykazane w wyżej wymienionych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 276-284, 471-721, 810-816, 1035-1057)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

4. Księgi rachunkowe

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 82 przeprowadzono na próbie 117 zapisów księgowych na łączną kwotę 1 022 957,2 tys. zł, wylosowanych metodą

⁹⁷ 3.1.8.1 Część oświatowa subwencji ogólnej oraz 4.2.3.1 Subwencje ogólne dla j.s.t. z wyłączeniem części oświatowej.

⁹⁸ 3.1.8 Część oświatowa subwencji ogólnej i jej podział oraz 4.2.3 Subwencje ogólne dla j.s.t. z wyłączeniem części oświatowej.

⁹⁹ 3.1 Oświata i wychowanie oraz 4.2 Budżet państwa i realizacja wybranych wydatków.

¹⁰⁰ 3. Edukacja, wychowanie i opieka oraz 4. Zarządzanie finansami państwa.

¹⁰¹ Dz. U. poz. 955, ze zm.

monetarną¹⁰², która została uzupełniona 29 zapisami na łączną kwotę 7 823 245,9 tys. zł, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych (obejmującego 263 214 zapisów księgowych) oraz dobranymi w sposób celowy. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalnym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych, z wyjątkiem nieprawidłowości opisanych w części *Ustalone nieprawidłowości*.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi rachunkowe, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta głównego części 82 obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 85-196, 269-288, 722-836, 1035-1057)

W wystąpieniu pokontrolnym nr KBF.410.005.01.2015 z dnia 22 lutego 2016 r., skierowanym do Ministra Finansów po kontroli *P/15/015 Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej*, NIK sformułowała wniosek pokontrolny dotyczący opracowania zasad ewidencji zapewniających prezentację w sprawozdaniu finansowym, przekazywanej w grudniu na styczeń roku następnego, raty części oświatowej subwencji ogólnej zgodnie z jej treścią ekonomiczną.

Ustalono, że wniosek został zrealizowany. W dokumencie *Zasady (polityka) rachunkowości dotyczące części budżetu państwa: 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego i 84 – Środki własne Unii Europejskiej oraz szczegółowych zasad inwentaryzacji*¹⁰³, wprowadzonym zarządzeniem Nr 32 Ministra Finansów z dnia 24 maja 2016 r., z mocą od 1 stycznia 2016 r. (dalej: *Zasady rachunkowości*), z opisu zasad funkcjonowania konta 240 – „Pozostałe rozrachunki” oraz konta 811 – „Subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego” został usunięty dotychczasowy zapis, że rata części oświatowej subwencji ogólnej wypłacana w grudniu roku poprzedniego na styczeń roku następnego przeksięgowywana jest w grudniu danego roku na styczeń roku następnego ze znakiem minus. Stwierdzono, że na koniec 2016 r. konto 240 wykazywało saldo Wn odpowiadające przekazanej w grudniu 2016 r. wartości raty części oświatowej subwencji ogólnej przypadającej na styczeń 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 85-196, 810-811)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W trakcie prowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych stwierdzono brak ciągłości zapisów w:

- *Dzienniku księgowych za miesiąc maj w roku 2016* w związku z brakiem pozycji nr 1 w zapisie o liczbie porządkowej 135/5;
- *Dzienniku księgowych za miesiąc październik w roku 2016* w związku z brakiem pozycji nr 1 w zapisie o liczbie porządkowej 253/10.

Było to niezgodne z art. 13 ust. 5 uor stanowiącym, że przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera należy m.in. zapewnić automatyczną kontrolę ciągłości zapisów, a także z art. 14 ust. 2 uor wskazującym, że zapisy w dzienniku muszą być kolejno numerowane. Ponadto w *Zasadach rachunkowości*, w dziale A, rozdziale IV, pkt 2, ppkt 1 podano, że dziennik prowadzony jest w taki sposób, że zapisy są kolejno numerowane.

¹⁰²Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem. Losowania dokonano z zapisów księgowych ujętych w księgach rachunkowych w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 listopada 2016 r. (Ze względu na niezamknięty grudzień 2016 r. system księgowości komputerowej Eurobudżet wyeksportował zapisy z tego miesiąca bez kont w szczególowości paragrafowej. Zbiór dowodów/zapisów stanowiących populację, z której losowana była próba musiał odpowiadać operacjom gospodarczym ujętym na kontach posiadających szczególowości paragrafową).

¹⁰³Zgodnie z założeniami kontroli oceny zgodności z uor przyjętej przez MF wspólnej polityki rachunkowości dokonano w ramach kontroli innej części. Dokument nie podlegał ocenie w ramach badanej części 82.

Dyrektor Departamentu ST wyjaśniła, że w wyniku przeprowadzonej w Departamencie ST analizy stwierdzono, że przyczyny braku w numeracji pozycji – pozycji nr 1 w dwóch dokumentach księgowych za miesiąc maj i październik 2016 r. należy upatrywać w nieprawidłowym działaniu systemu informatycznego. W związku z powyższym Departament ST zwrócił się o wyjaśnienia do firmy (...), która zgodnie z umową (...) prowadzi obsługę programu finansowo-księgowego Eurobudżet. Z uzyskanych wyjaśnień z firmy (...) wynika, że została stwierdzona luka w oprogramowaniu przy wykorzystywaniu mechanizmu deferred deletion. Luka objawiała się tym, iż mechanizmy kontroli nieprawidłowo przetwarzały dane pozyskane na etapie wprowadzania dokumentu, a przed inicjowaniem operacji księgowania dokumentu. Usunięcie luki spowodowało prawidłową weryfikację kolejności i ciągłości numeracji pozycji dokumentu.

Nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli. Program finansowo-księgowy Eurobudżet został zaktualizowany i zapisy w dziennikach księgowych za maj i październik 2016 r. mają ciągłą numerację.

(dowód: akta kontroli str. 85-194, 722-811, 1035-1047, 1100-1108)

2. Stwierdzono, że w zapisie księgowym nr 164/3 poz. 3 ujętym w Dzienniku księgowych za miesiąc marzec w roku 2016, dokonanym na podstawie dowodu księgowego PK/78/16, nie było opisu operacji na kwotę 55 112 112,00 zł.

Było to niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 3 uor stanowiącym, że zapis księgowy powinien zawierać m.in. zrozumiały tekst, skrót lub kod opisu operacji.

Dyrektor Departamentu ST wyjaśniła, że w wyniku przeprowadzonej w Departamencie ST analizy stwierdzono, że przyczyny braku opisu jednej operacji w jednym dokumencie księgowym w miesiącu marcu 2016 r. należy upatrywać w nieprawidłowym działaniu systemu informatycznego. W związku z powyższym Departament ST zwrócił się o wyjaśnienia do firmy (...), która zgodnie z umową (...) prowadzi obsługę programu finansowo-księgowego Eurobudżet. Z uzyskanych wyjaśnień z firmy (...) wynika, że problem dotyczący opisu operacji księgowej powstał w wyniku nieprawidłowej interpretacji znaków wysuwu wiersza, znaków tabulacji, spacji wiodących i końcowych, jednej spacji lub sekwencji składającej się z co najmniej dwóch spacji. Po usunięciu luki brak wartości w polu z opisem operacji księgowej lub opis uzupełniony tylko znakami wymienionymi powyżej, będą interpretowane jako brak opisu operacji księgowej. (...) Przy negatywnej walidacji system nie wykona operacji księgowania dokumentu do czasu poprawy danych przez użytkownika.

Nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli. Dokonano aktualizacji programu finansowo-księgowego Eurobudżet i uzupełniono zapis księgowy nr 164/3 poz. 3 o brakujący opis operacji.

(dowód: akta kontroli str. 722-811, 1035-1047, 1100-1108)

V. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰⁴, wnosi o bezzwłoczne wszczynanie postępowań administracyjnych w sprawie zwiększenia jednostkom samorządu terytorialnego kwoty wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej.

W związku z usunięciem w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczących ciągłości zapisów w dziennikach księgowych i opisu operacji w zapisie księgowym, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych w tym zakresie.

¹⁰⁴ Dz. U. z 2017 r. poz.524.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia kwietnia 2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis