



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KAP.410.001.12.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Finansów, 00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Teresa Czerwińska Minister Finansów ¹ , wcześniej Mateusz Morawiecki Minister Rozwoju i Finansów od 28 września 2016 r. do 9 stycznia 2018 r. ² (dalej: Minister)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontroler</i>	Agnieszka Klimowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/8/2018 z dnia 4 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, w związku z wykonywaniem ustawy budżetowej na rok 2017⁴ (dalej: ustawa budżetowa) w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,
- realizacja wydatków budżetu państwa,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ (dalej: ufp).

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza wykonania planu dochodów,
- kontrola prawidłowości i terminowości ustalania kwot wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej i informowania jednostek samorządu terytorialnego o wysokości ustalonych kwot,
- szczegółowa kontrola prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,
- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w trakcie roku budżetowego,

¹ Postanowienie Prezydenta RP z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 29).

² Postanowienie nr 1131.17.2016 Prezydenta RP z dnia 28 września 2016 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 942) oraz postanowienie Prezydenta RP z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.1.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 28).

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

⁴ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola prawidłowości i terminowości ustalania kwot poszczególnych części subwencji ogólnej i informowania jednostek samorządu terytorialnego o wysokości ustalonych kwot,
- kontrola prawidłowości i terminowości podziału rezerw subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego,
- kontrola przestrzegania limitów wydatków ustalonych dla części 82,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta części 82,
- analiza stanu zobowiązań,
- dokonanie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych w Ministerstwie Finansów dla części 82,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa w ramach części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej części budżetowej

Dysponentem części budżetowej 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego jest Minister Finansów⁶. W 2017 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 Finansów⁷, 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 rezerw 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 Majszczuk, a od 7 czerwca 2017 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Pani Teresa Czerwińska⁸.

(dowód: akta kontroli str. 3-66)

⁶ W okresie od 28 września 2016 r. do 9 stycznia 2018 r. był Minister Rozwoju i Finansów.

⁷ § 35 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów, stanowiącego załącznik do 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.), a następnie od 3 marca 2017 r. § 37 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów, stanowiącego załącznik do zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 3 marca 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. poz. 46, ze zm.).

⁸ Zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie podziału kompetencji w kierownictwie Ministerstwa Finansów z dnia: 12 grudnia 2016 r. (Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. poz. 25), 17 lutego 2017 r. (Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. poz. 33), 10 marca 2017 r. (Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. poz. 50), 30 marca 2017 r. (Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. poz. 64), 20 kwietnia 2017 r. (Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. poz. 82), 22 maja 2017 r. (Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. poz. 104), 22 czerwca 2017 r. (Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. poz. 125), 29 września 2017 r. (Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. poz. 196), 23 października 2017 r. (Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. poz. 213), 13 listopada 2017 r. (Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. poz. 227).

W ustawie budżetowej na rok 2017 w części 82 zostały zaplanowane dochody w kwocie 2 123 349,0 tys. zł (stanowiącej 0,7% planowanych dochodów budżetu państwa ogółem) i wydatki w kwocie 54 289 387,0 tys. zł (stanowiącej 14,1% planowanych wydatków budżetu państwa ogółem). W 2017 r. w części 82 zrealizowano dochody w wysokości 2 232 914,8 tys. zł (tj. 0,6% wykonanych dochodów budżetu państwa ogółem) oraz wydatki budżetu państwa w wysokości 54 280 749,5 tys. zł (tj. 14,5% wykonanych wydatków budżetu państwa ogółem).

(dowód: akta kontroli str. 415-432)

IV. Ocena

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁹ wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości, polegające na:

- wydaniu decyzji zobowiązującej gminę do zwrotu nienależnie otrzymanej kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej przed upływem terminu wyznaczonego gminie na zapoznanie się z aktami sprawy i wypowiedzenie się co do zebranego w sprawie materiału, co było niezgodne z art. 10 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ (dalej: Kpa),
- nierzetelnym zaplanowaniu wydatków części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin na 2017 r.,
- wykazaniu w rocznym sprawozdaniu Rb-27, w kolumnie „zaległości netto”, należności w kwocie 856,2 tys. zł, która w związku z art. 152 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹¹, nie mogła być egzekwowana. Zaliczenie tej kwoty do „zaległości netto” było niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa, stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹².

Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami ocen, nieprawidłowości te nie spowodowały obniżenia oceny wykonania budżetu państwa w części 82.

V. Wyniki kontroli

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 terytorialnego¹³ (dalej: ustawa o dochodach j.s.t.), z uwzględnieniem zasad ustalania wysokości wpłat województw do budżetu państwa wynikających z ustawy z dnia 14 września 2016 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁴.

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 2017 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., pismem z 28 września 2017 r. poinformował województwa dokonujące wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej na 2017 r. o pozostawieniu kwoty wpłat na niezmiennym poziomie.

(dowód: akta kontroli str. 194-208, 310-414)

⁹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm.

¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1453, ze zm.

¹⁴ Dz. U. poz. 1609.

W ustawie budżetowej na rok 2017 dochody budżetu państwa w części 82 zostały zaplanowane w kwocie 2 123 349,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 2 232 914,8 tys. zł, tj. 105,2% kwoty planowanej, z tego:

- 2 122 447,5 tys. zł stanowiły wpłaty jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na część równoważącą (1 743 445,9 tys. zł) i regionalną (379 001,6 tys. zł) subwencji ogólnej,
- 110 367,1 tys. zł stanowiły zwroty do budżetu państwa nienależnie pobranych w latach poprzednich kwot części oświatowej subwencji ogólnej (109 862,1 tys. zł) oraz części wyrównawczej subwencji ogólnej (505,0 tys. zł),
- 100,2 tys. zł wynosiły odsetki z tytułu nieterminowych wpłat wnoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz od nienależnie otrzymanej subwencji ogólnej.

Powodem różnicy w realizacji planu dochodów było przede wszystkim dokonanie przez jednostki samorządu terytorialnego zwrotu nienależnych kwot części oświatowej subwencji ogólnej w łącznej wysokości 109 862,1 tys. zł.

Łącznie w 2017 r. zrealizowano dochody od gmin, w tym miast na prawach powiatu w części gminnej, w kwocie 572 179,3 tys. zł, od powiatów i miast na prawach powiatu w części powiatowej – 1 265 113,8 tys. zł, od województw – 395 621,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 415-425)

Na koniec 2017 r. w części 82 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w wysokości 168 518,9 tys. zł, z czego zaległości stanowiły kwotę 17 714,2 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. należności ogółem były niższe o 28 244,0 tys. zł (tj. o 14,4%), natomiast zaległości wyższe o 73,5 tys. zł (tj. o 0,4%). Spadek należności wynikał przede wszystkim z wyegzekwowania części przypisanych należności z tytułu nienależnie pobranej części oświatowej subwencji ogólnej za lata ubiegłe (rozdział 75801). Główną przyczyną wzrostu zaległości było niedokonanie przez gminę Bogatynia wszystkich wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin (rozdział 75831).

(dowód: akta kontroli str. 416-425, 454-464, 747-825, 1346-1349)

Rozkładanie należności na raty

W przypadku 18 jednostek samorządu terytorialnego¹⁵, wobec których orzeczono zwrot nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej w latach 2010-2016, Minister na podstawie art. 67a § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁶ (dalej: Ordynacja podatkowa) wydał 25 decyzji o rozłożeniu na raty lub o odroczeniu terminu spłaty należności budżetu państwa na łączną kwotę 21 502,1 tys. zł¹⁷. W przypadku 31 jednostek samorządu terytorialnego¹⁸ Minister odmówił rozłożenia na raty lub odroczenia terminu spłaty ich zobowiązań, powiatowi lipskiemu odmówił zmiany terminów spłaty rozłożonego na raty zobowiązania, a wobec ośmiu jednostek samorządu terytorialnego umorzył postępowanie¹⁹.

Szczegółowym badaniem objęto sześć decyzji²⁰ wydanych w 2017 r. rozkładających na raty i/lub odraczających zwrot nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej

¹⁵ Powiaty: żyrardowski, milicki, włodawski, sochaczewski, lipnowski, jeleniogórski, grajewski (dotyczy należności za 2012 r.), jaworski, raciborski, lipski, łączyński, białogardzki, strzeliński, grójecki (dotyczy należności za 2012 r.) oraz gminy: Zbuczyn, Wieluń (dotyczy należności za 2012 r.), Grunwald, Międzyrzec Podlaski.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.

¹⁷ Cztery z 25 wydanych decyzji dotyczyło rozłożenia na raty należności na kwoty 2 201,0 tys. zł, 1 703,3 tys. zł, 924,2 tys. zł, 103,7 tys. zł, które zostały już w 2017 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 Województwo lubuskie, powiaty: ostrowski, bytowski, parczewski, grajewski (dotyczy należności za 2011 r.), wieluński (dotyczy należności za 2013 r. i 2014 r.), wyszkowski, garwoliński, puławski, włoszczowski, stalowowolski, świdnicki, grójecki (dotyczy należności za 2013 r. i 2014 r.), tarnogórski, kłobucki oraz gminy: Kodeń, Pakosławice, Piszczac, Żory, Zabrze, Częstochowa, Olesno, Jaworzno, Skieniewice, Wieluń (dotyczy należności za 2013 r. i 2014 r.), Mysławice, Łódź, Bytom, Szadek, Oświęcim, Maszewo.

¹⁹ Powiaty: wieluński (dotyczy należności za 2012 r.), warszawski zachodni, żywiecki oraz gminy: Chelm, Czernichów, Miączyn, Kluczbork, Muszyna.

²⁰ Decyzje nr: ST4.4757.2.2017.4.TLE z 10 kwietnia 2017 r., ST4.4757.11.2017.6.FRKG z 3 lipca 2017 r., ST4.4757.23.3.2017.RRB z 14 lipca 2017 r., ST4.4757.33.2017.RRB.2 z 3 sierpnia 2017 r., ST4.4757.34.2017.RRB.4 z 31 sierpnia 2017 r., ST4.4757.43.2017.3.FRKG z 19 grudnia 2017 r.

na łączną kwotę 9 457,0 tys. zł. Zbadano także jedną decyzję²¹ odmawiającą gminie zastosowania ulgi w spłacie należności budżetu państwa w wysokości 2 669,5 tys. zł. Wydanie badanych decyzji było celowe i poprzedzone rzetelną analizą sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego wnioskujących o zastosowanie ulgi. Decyzje wydano zgodnie z obowiązującymi procedurami²².

(dowód: akta kontroli str. 187-189, 1533-1690)

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

Ustalono, że w 2017 r. wpłat do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej w łącznej kwocie 1 743 445,9 tys. zł dokonało:

- na część gminną 97 gmin w łącznej kwocie 545 520,3 tys. zł,
- na część powiatową 56 jednostek samorządu terytorialnego w łącznej kwocie 1 197 925,6 tys. zł, z tego: 21 powiatów (194 855,6 tys. zł) i 35 miast na prawach powiatu (1 003 070,0 tys. zł).

Trzy województwa²³ dokonały wpłat na część regionalną subwencji ogólnej w łącznej kwocie 379 001,6 tys. zł.

Kwoty wpłat do budżetu państwa były niższe od kwot przypisanych o 918,9 tys. zł (różnica wynikała z niedokonania przez gminę Bogatynia wpłaty za grudzień 2017 r.). W związku z wnoszeniem nieterminowych (w tym niepełnych) wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej za 2017 r., dwa powiaty i 18 gmin (z tego 14 gmin z tytułu wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i cztery gminy z tytułu wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów) zapłaciło odsetki w łącznej kwocie 7,5 tys. zł. Opóźnienia w dokonaniu pełnych wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin za 2017 r. wyniosły od 1 do 105 dni, natomiast na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów od 1 do 167 dni.

(dowód: akta kontroli str. 389-394, 415-423, 585, 826, 1346-1356)

W związku z zaległymi wpłatami gmin i powiatów na część równoważącą subwencji ogólnej, Minister w 2017 r. wystawił czterem jednostkom samorządu terytorialnego łącznie pięć wezwań do zapłaty (z tego: dwa gminie Bogatynia²⁴ i po jednym gminie Kołbaskowo²⁵, powiatowi polkowickiemu²⁶ oraz powiatowi wołomińskiemu²⁷). Ponadto, na podstawie art. 55 § 2, art. 62 § 1 i 4 Ordynacji podatkowej, wydał gminie Rewal, dokonującej wpłat w niepełnej wysokości²⁸, dwa *Postanowienia w sprawie zaliczenia wpłaty na poczet zaległości*.

Do 31 grudnia 2017 r. zaległości jednostek samorządu terytorialnego z tytułu wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej (z wyjątkiem jednej zaległości gminy Bogatynia za grudzień 2017 r.) zostały zapłacone.

(dowód: akta kontroli str. 585, 1714-1722)

Minister, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach j.s.t., w drodze decyzji²⁹ zwiększył gminie Mielno wpłatę do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin na 2017 r. o kwotę 18,3 tys. zł. Decyzja została wydana na podstawie sporządzonej przez gminę i przekazanej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie korekty sprawozdania Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych w 2015 r.

²¹ Decyzja nr ST4.4757.15.2016.3.IWA z 4 lipca 2017 r.

²² 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 26 sierpnia 2016 r.

²³ Województwa: mazowieckie, dolnośląskie i lubuskie, z tym że wpłata województwa lubuskiego wynikała z uwzględnienia zmian w podziale administracyjnym kraju i wyniosła 67 zł.

²⁴ Za listopad i grudzień 2017 r.

²⁵ Za styczeń i luty 2017 r.

²⁶ Za styczeń 2017 r.

²⁷ Za listopad 2017 r.

²⁸ Za styczeń i luty 2017 r.

²⁹ Decyzja nr ST3.4756.1.2017 z 14 kwietnia 2017 r.

W wystąpieniu pokontrolnym nr KAP.410.001.12.2017 z dnia 21 kwietnia 2017 r., skierowanym do Ministra Rozwoju i Finansów po kontroli *P/17/001 Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, NIK sformułowała wniosek pokontrolny dotyczący bezzwłocznego wszczynania postępowań administracyjnych w sprawie zwiększenia jednostkom samorządu terytorialnego kwoty wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej. Ustalono, że po 21 kwietnia 2017 r. nie było przypadku zwiększenia kwoty wpłat do budżetu państwa pozwalającego na ocenę realizacji powyższego wniosku pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 1357-1367)

Zwrot nienależnych kwot części subwencji ogólnej

W 2017 r. Minister, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 2 oraz art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach j.s.t., wydał 255 decyzji zobowiązujących jednostki samorządu terytorialnego do zwrotu nienależnie uzyskanych kwot subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok 2017 w łącznej wysokości 79 612,4 tys. zł, z tego:

- 247 decyzji dotyczyło zwrotu części oświatowej subwencji ogólnej w łącznej wysokości 79 253,4 tys. zł,
- osiem decyzji dotyczyło zwrotu części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin w łącznej wysokości 359,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1063-1219, 1368-1397)

Szczegółowym badaniem objęto łącznie 28 decyzji Ministra w sprawie zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej i części wyrównawczej subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok 2017 na łączną kwotę 32 276,4 tys. zł (40,5 % łącznej kwoty nienależnie uzyskanych części subwencji ogólnej). W wyniku badania stwierdzono, że 20 decyzji³⁰ (wobec 20 jednostek samorządu terytorialnego na łączną kwotę 31 917,4 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 Kpa, po otrzymaniu informacji o stwierdzonych (przez urzędy kontroli skarbowej, izby administracji skarbowej lub jednostki samorządu terytorialnego) nieprawidłowych danych wykazanych w systemie informacji oświatowej³¹, stanowiących podstawę naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej. Do 31 grudnia 2017 r. siedem jednostek samorządu terytorialnego³² dokonało zwrotu nienależnie uzyskanych kwot w wysokości wskazanej w decyzjach. Sześć innych jednostek³³, na podstawie art. 127 § 3 Kpa, złożyło wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy i wszystkie postępowania administracyjne były w toku. Spłata należności od gminy Grunwald została odroczone decyzją Ministra z 19 grudnia 2017 r., ponadto dwie jednostki³⁴ ubiegały się o ulgę w spłacie zobowiązania. Do 31 grudnia 2017 r. łącznie z tytułu zwrotów części oświatowej subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok budżetowy, w ramach badanych decyzji, od j.s.t. uzyskano dochód budżetu państwa w kwocie 9 095,3 tys. zł (tj. 28,5% kwoty ujętej w badanych decyzjach).

Pozostałe osiem³⁵ z 28 badanych decyzji dotyczyło zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części wyrównawczej subwencji ogólnej (przez siedem gmin na łączną kwotę 359,0 tys. zł).

³⁰ Decyzje nr: ST4.4755.91.2017.3.TLE z dnia 19 maja 2017 r., ST4.4755.66.2017.3.TLE z 8 maja 2017 r., ST4.4755.71.2017.3.IWA z dnia 5 maja 2017 r., ST5.4755.15.2017.2.BKU z dnia 29 czerwca 2017 r., ST4.4755.136.2017.5.JAP z dnia 28 sierpnia 2017 r., ST4.4755.339.2017.3.RRB z dnia 26 września 2017 r., ST4.4750.227.2016.2.JAP z dnia 13 października 2017 r., ST4.4755.366.2017.3.IWA z dnia 26 października 2017 r., ST4.4755.189.2017.2.FRKG z dnia 25 października 2017 r., ST4.4755.360.2017.4.IWA z dnia 30 listopada 2017 r., ST4.4755.381.2017.3.IWA z dnia 5 grudnia 2017 r., ST4.4755.131.2017.2.CNNF z dnia 6 grudnia 2017 r., ST4.4750.86.2016.2.JAP z dnia 13 grudnia 2017 r., ST4.4755.127.2017.4.BAT z dnia 14 grudnia 2017 r., ST4.4755.405.2017.3.IWA z dnia 15 grudnia 2017 r., ST4.4755.206.2017.2.FRKG z dnia 18 grudnia 2017 r., ST4.4755.436.2017.3.FRKG z dnia 18 grudnia 2017 r., ST4.4755.435.2017.4.RRB z dnia 20 grudnia 2017 r., ST4.4755.492.2017.4.FRKG z dnia 20 grudnia 2017 r., ST5.4750.80.2016.9.BKU z dnia 20 grudnia 2017 r. Wyboru decyzji dokonano metodą niestatystyczną, według osądu kontrolera.

³¹ O którym mowa w art. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2159, ze zm.).

³² Jaworzno, Belchatów, powiat wierszowski, Klaj, Sosnowiec, Katowice i Kraków.

³³ Powiat rawski, Chorzów, powiat miechowski, powiat otwocki, województwo małopolskie, Warszawa.

³⁴ Powiat grójecki i Częstochowa.

³⁵ Decyzje nr: ST3.4755.78.2016 z 16 stycznia 2017 r., ST3.4755.53.2017 z 21 sierpnia 2017 r., ST3.4755.2.2017 z 8 lutego 2017 r., ST3.4755.4.2017 z 8 lutego 2017 r., ST3.4755.5.2017 z 8 lutego 2017 r., ST3.4755.41.2017 z 17 maja 2017 r., ST3.4755.45.2017 z 18 maja 2017 r., ST3.4755.54.2017 z 29 sierpnia 2017 r. Badaniem objęto 100% populacji.

Decyzje zostały wydane na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach j.s.t. oraz art. 104 § 1 Kpa, po otrzymaniu korekt sprawozdań gmin z wykonania dochodów podatkowych (Rb-PDP). Siedem z ośmiu postępowań administracyjnych prowadzono zgodnie z Kpa i obowiązującymi procedurami³⁶. W jednym przypadku stwierdzono nieprawidłowość, którą opisano w części *Ustalono nieprawidłowości*. Ustalono, że wszystkie gminy wpłaciły pełne kwoty wynikające z badanych decyzji. Łącznie z tytułu zwrotów części wyrównawczej subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok budżetowy, na dzień 31 grudnia 2017 r. od gmin uzyskano dochód budżetu państwa w kwocie 396,7 tys. zł, w tym 100% należności głównej ujętej w badanych decyzjach i odsetki w kwocie 37,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 183-186, 209-212, 415-423, 585, 1063-1219, 1368-1397)

Z tytułu zwrotu nienależnie otrzymanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, Minister w 2017 r. wystawił łącznie 87 wezwań do zapłaty, sporządził 12 upomnień oraz wystawił trzy tytuły wykonawcze³⁷. Ponadto, na podstawie art. 55 § 2 i art. 62 § 1 i 4 Ordynacji podatkowej, wydał gminie Ryńsk³⁸ *Postanowienie w sprawie zaliczenia wpłaty na poczet zaległości*, w związku ze zwrotem, w niepełnej wysokości, nienależnie otrzymanej w 2015 r. kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej.

(dowód: akta kontroli str. 1723-1836)

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 nadzorującemu Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 235-309, 454-464)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę³⁹, 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. 10 z 20 badanych decyzji⁴⁰ zobowiązujących jednostki samorządu terytorialnego do zwrotu nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok budżetowy, zostało wydanych po ponad roku od dnia otrzymania przez Ministerstwo Finansów ustaleń kontroli wskazujących na zawyżenie subwencji⁴¹ (w tym cztery decyzje wydano po upływie od 21 do 29 miesięcy, a dwie po upływie 30 miesięcy).

Ponadto, w trakcie badania należności stwierdzono, że do końca 2017 r. nie zostały wydane decyzje II instancji dotyczące zwrotu przez:

- powiat policki nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej za 2010 r., mimo że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wpłynął do Ministerstwa Finansów 29 grudnia 2014 r.,
- miasto Tomaszów Lubelski, powiat kędzierzyńsko-kozielski i powiat puławski nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej za 2011 r., mimo że wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy wpłynęły do Ministerstwa Finansów odpowiednio 22 grudnia 2015 r., 29 grudnia 2015 r. i 31 grudnia 2015 r.,

³⁶ 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 26 sierpnia 2016 r.

³⁷ Gminie Wąwolnica na kwotę 74,6 tys. zł, powiatowi oświęcimskiemu na kwotę 305,9 tys. zł oraz powiatowi malborskiemu na kwotę 1 547,1 tys. zł.

³⁸ Do 31 grudnia 2016 r. była to gmina Wąbrzeźno.

³⁹ Podobnie jak w wystąpieniach pokontrolnych KAP.410.001.12.2017 z 21 kwietnia 2017 r., KAP.410.001.13.2016 z 19 kwietnia 2016 r.

⁴⁰ Decyzje nr: ST4.4755.71.2017.3.IWA z 5 maja 2017 r., ST4.4750.227.2016.2.JAP z 13 października 2017 r., ST4.4755.366.2017.3.IWA z 26 października 2017 r., ST4.4755.189.2017.2.FRKG z 25 października 2017 r., ST4.4755.381.2017.3.IWA z 5 grudnia 2017 r., ST4.4755.131.2017.2.CNNF z 6 grudnia 2017 r., ST4.4750.86.2016.2.JAP z 13 grudnia 2017 r., ST4.4755.127.2017.4.BAT z 14 grudnia 2017 r., ST4.4755.206.2017.2.FRKG z 18 grudnia 2017 r., ST5.4750.80.2016.9.BKU z 20 grudnia 2017 r.

⁴¹ Urzędy kontroli skarbowej poinformowały Ministerstwo Finansów o ustaleniach kontroli odpowiednio pismami z dnia: 16 marca 2016 r., 13 maja 2016 r., 1 marca 2016 r., 30 czerwca 2016 r., 22 lutego 2016 r., 4 grudnia 2014 r., 30 kwietnia 2015 r., 29 lutego 2016 r., 24 lipca 2015 r., 4 stycznia 2016 r.

- osiem jednostek samorządu terytorialnego⁴² nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, mimo że wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy zostały sporządzone w 2016 r.

Powodem niewydania decyzji w wyżej wymienionych przypadkach był brak stanowiska Ministerstwa Edukacji Narodowej w sprawie zwrotu nienależnie uzyskanej części oświatowej subwencji ogólnej. Ustalono, że Ministerstwo Finansów regularnie kierowało i ponawiało prośby do MEN o przedstawienie stanowiska w sprawie (np. w przypadku powiatu polickiego prośba została ponowiona 15 razy).

Dyrektor Departamentu ST wyjaśniła m.in., że *zgodnie z przepisami Kpa organ powinien podjąć wszelkie kroki niezbędne do wyjaśnienia stanu faktycznego mającego znaczenie prawne, co powoduje, że organ ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego mającego znaczenie dla sprawy. Ponadto zgodnie z przywołaną ustawą, w toku postępowania, organy administracji publicznej (...) podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. (...) Brak stanowiska Ministra Edukacji Narodowej w dokumentacji sprawy, uznanego w trakcie postępowania wyjaśniającego, jako niezbędne, mogłoby spotkać się z zarzutem strony o zaniechaniu pełnego zebrania materiału dowodowego i wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, tym bardziej że MEN jest właściwy w sprawach dotyczących oświaty. (...) podjęto działania w celu wypracowania zasad współpracy z Ministerstwem Edukacji Narodowej, tak aby przyspieszyć uzyskanie stanowiska w sprawie. (...) z uwagi na wagę problemu odbywały się spotkania uzgodnieniowe zarówno na poziomie Ministra Finansów i Ministra Edukacji Narodowej, jak i na poziomie Sekretarzy i Podsekretarzy Stanu obu resortów. (...) organizowane były spotkania robocze na poziomie departamentów właściwych w sprawie nienależnie uzyskanej części oświatowej subwencji ogólnej (MEN i MF), których tematem było wypracowanie zasad współpracy. (...) uzyskano metryczki oraz wykazy szkół i placówek, które były przedmiotem analizy na etapie poprzedzającym wydanie decyzji. Ponadto Dyrektor Departamentu ST wskazała, że w toku postępowania odwoławczego do MEN kierowane były wystąpienia tylko w sprawach szczególnie skomplikowanych.*

NIK dostrzega skalę działań podejmowanych przez Ministerstwo Finansów w celu skrócenia procesu prowadzenia postępowań administracyjnych i jednocześnie zwraca uwagę na konieczność kontynuacji tych działań w celu zrealizowania przez Ministra Finansów obowiązku wynikającego z art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach j.s.t. oraz wydania decyzji II instancji.

(dowód: akta kontroli str. 485-573, 1063-1345)

Ustalone
nieprawidłowości

Pismem ST3.4755.5.2017 z 30 stycznia 2017 r. wójt gminy Krzeszów został poinformowany o zakończeniu postępowania w sprawie zwrotu części wyrównawczej subwencji ogólnej przyznanej gminie na 2016 r. i przysługującym mu prawie do zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się co do zebranego w sprawie materiału, w terminie 7 dni od dnia doręczenia pisma. Pismo zostało doręczone do Urzędu Gminy 6 lutego 2017 r. W trakcie kontroli ustalono, że decyzja zobowiązująca gminę Krzeszów do zwrotu nienależnie otrzymanej w 2016 r. kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej została wydana 8 lutego 2017 r., tj. pięć dni przed upływem terminu wyznaczonego gminie na zapoznanie się z aktami sprawy i wypowiedzenie się co do zebranego w sprawie materiału.

Było to niezgodne z art. 10 § 1 Kpa, stanowiącym że organy administracji publicznej przed wydaniem decyzji obowiązane są umożliwić stronom wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Dyrektor Departamentu ST wyjaśniła m.in. że *głównym dokumentem w sprawach o zmniejszenie lub zwrot nienależnej subwencji ogólnej jest korekta sprawozdania Rb-PDP.*

⁴² Terespol (decyzja I instancji [dalej: decyzja] ST5.4750.67.2016.BKU z 29 kwietnia 2016 r., wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy [dalej: wniosek] z 11 maja 2016 r.), Mrozy (decyzja ST4.4750.109.2016.2.JAP z 7 grudnia 2016 r., wniosek z 22 grudnia 2016 r.), Olsztyn (decyzja ST5.4750.306.2015/2016.BKU.11 z 29 lipca 2016 r., wniosek z 16 sierpnia 2016 r.), powiat puławski (decyzja ST4.4750.103.2016.2.JAP z 15 grudnia 2016 r., wniosek z 30 grudnia 2016 r.), powiat miechowski (decyzja ST4.4750.87.2016.2.JAP z 19 października 2016 r., wniosek z 4 listopada 2016 r.), Rzeszów (decyzja ST4.4750.475.2016.2.TLE z 4 listopada 2016 r., wniosek z 22 listopada 2016 r.), powiat myśliborski (decyzja ST4.4750.214.2016.2.FRKG 30 listopada 2016 r., wniosek z 15 grudnia 2016 r.), województwo podkarpackie (decyzja ST4.4750.292.2016.3.TLE z 6 października 2016 r., wniosek z 6 października 2016 r.).

Korekta sprawozdania Rb-PDP została sporządzona przez gminę Krzeszów i przekazana do Ministerstwa Finansów za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej (...). Zatem gmina знаła wszystkie dowody stanowiące podstawę rozstrzygnięcia w tej sprawie. Jednym z aspektów realizacji zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu jest jej zawiadomienie o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego zgodnie z art. 61 § 4 Kpa. Gmina Krzeszów została zawiadomiona o wszczęciu postępowania z urzędu, czyli już od otrzymania zawiadomienia mogła wypowiedzieć się w przedmiotowej sprawie. Gmina nie skorzystała z tego prawa ani na etapie zawiadomienia o wszczęciu ani na etapie zakończenia postępowania. Do Ministerstwa Finansów nie wpłynęło żadne pismo gminy Krzeszów. Potwierdzeniem braku zastrzeżeń ze strony gminy jest fakt, że nie złożyła wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i niezwłocznie po otrzymaniu decyzji dokonała zapłaty nienależnej kwoty wraz z odsetkami.

NIK zauważa, że przypadki, w których Minister mógł odstąpić od obowiązku umożliwienia stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, zostały określone w art. 10 § 2 Kpa, a postępowanie w sprawie zwrotu przez gminę Krzeszów nienależnie otrzymanej kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej nie spełniało tych warunków. Wydanie decyzji przed upływem terminu wyznaczonego na zapoznanie się z aktami sprawy i wypowiedzenie się co do zebranego w sprawie materiału, było naruszeniem zasady ogólnej, zapewniającej gminie ostatnią możliwość wywarcia wpływu na rozstrzygnięcie sprawy w I instancji.

(dowód: akta kontroli str. 485-509, 1373-1383)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie dochodów budżetu państwa w 2017 r. w części 82. Dysponent części 82 podejmował działania dla odzyskania należności i zmniejszenia kwoty zaległości. Stwierdzona nieprawidłowość miała charakter formalny i nie wpłynęła na wykonanie dochodów budżetowych.

2. Wydatki budżetu państwa

2.1. Planowanie wydatków budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2017, wydatki budżetu państwa w części 82 zostały zaplanowane w kwocie 54 289 387,0 tys. zł, z tego:

- część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego – 41 909 536,0 tys. zł;
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin – 6 896 176,0 tys. zł;
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów – 1 894 361,0 tys. zł;
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw – 1 112 966,0 tys. zł;
- część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin – 17 000,0 tys. zł;
- część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin – 546 421,0 tys. zł;
- część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów – 1 197 926,0 tys. zł;
- część regionalna subwencji ogólnej dla województw – 379 002,0 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. 310-318, 418, 426-431)

Z upoważnienia Ministra Rozwoju i Finansów, Podsekretarze Stanu: Pani Hanna Majszczuk i Pani Teresa Czerwińska, realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej, łącznie czterema decyzjami dokonały w 2017 r. zmian w budżecie państwa w zakresie wydatków w części 82 na łączną kwotę 516 842,6 tys. zł. Zmiany polegały na przeniesieniu środków w wysokości:

- 43 482,0 tys. zł z kwoty uzupełniającej wchodzącej w skład części wyrównawczej⁴³ do części równoważącej⁴⁴ 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 ogólnej⁴⁵ na dofinansowanie:
 - inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 281 249,5 tys. zł⁴⁶,
 - utrzymania rzecznych przepraw promowych oraz remontów, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 54 749,5 tys. zł⁴⁷;
- 137 361,6 tys. zł ze zwrotu nienależnie uzyskanych przez gminy w 2017 r. kwot części wyrównawczej w wysokości 2 601,6 tys. zł⁴⁸ oraz z nierozdzielonej kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin w wysokości 134 760,0 tys. zł⁴⁹ na uzupełnienie dochodów:
 - gmin w kwocie 107 361,6 tys. zł⁵⁰,
 - powiatów w kwocie 30 000,0 tys. zł⁵¹.

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ufp, Podsekretarz Stanu Pani Teresa Czerwińska decyzją z 23 listopada 2017 r. dokonała blokady wydatków w budżecie państwa na 2017 r. w części 82 w kwocie 8 619,6 tys. zł, tj. 50,7% 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 2017 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. W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowość w zakresie planowania wydatków części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin na 2017 r., którą opisano w części *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 324-329, 1411-1427)

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 2017 r., rocznych kwotach części subwencji ogólnej. Na podstawie art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 14 września 2016 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 2017 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 28 września 2017 r. poinformował województwa o zwiększeniu do 100% kwoty części regionalnej subwencji ogólnej na 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 194-208, 330-414)

Ustalone
nieprawidłowości

Na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw⁵² gmina, która w danym roku podatkowym nie uzyskała dochodów na skutek zwolnienia przedsiębiorców z podatku od nieruchomości gruntów, budowli i budynków, które są zajęte na prowadzenie działalności

⁴³ Rozdział 75807, paragraf 2920 – Subwencje ogólne z budżetu państwa.

⁴⁴ Rozdział 75831, paragraf 2920.

⁴⁵ Rozdział 75802, paragraf 2190 – Rezerwy subwencji ogólnej.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Rozdział 75807, paragraf 2920.

⁴⁹ Rozdział 75831, paragraf 2920.

⁵⁰ Rozdział 75802, paragraf 2750 – Środki na uzupełnienie dochodów gmin.

⁵¹ Rozdział 75802, paragraf 2760 – Środki na uzupełnienie dochodów powiatów.

⁵² Dz. U. Nr 188, poz. 1840, ze zm.

gospodarczej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej, otrzymuje w następnym roku z budżetu państwa część rekompensującą subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów wynikającego ze zwolnienia, w wysokości tego zwolnienia.

Ustalono, że w okresie od 14 marca do 14 czerwca 2016 r. (na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu ustalania i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytków dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych⁵³) gminy przekazały⁵⁴ Ministrowi Finansów informację o przewidywanej wysokości ubytku dochodów w 2016 r., wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budowli i budynków, zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej (dalej: ubytek dochodów). Przewidywana wysokość ubytku dochodów wynosiła łącznie 10 846,6 tys. zł. W ustawie budżetowej na rok 2017, w części budżetowej 82, w rozdziale 75805 – Część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin, zaplanowano wydatki w kwocie 17 000,0 tys. zł, tj. o 56,7% wyższej niż przewidywana wysokość ubytku dochodów. Wydatki zrealizowano w wysokości 8 380,4 tys. zł, tj. 49,3% kwoty planowanej.

Dyrektor Departamentu ST wyjaśniła, że *na etapie planowania kwoty części rekompensującej subwencji ogólnej do projektu budżetu nie jest znany wykaz gmin, które będą uprawnione do otrzymania tej części subwencji ogólnej. Dopóki nie jest znany wykaz uprawnionych gmin, nie jest możliwe precyzyjne wyliczenie kwoty części rekompensującej subwencji ogólnej (tak, jak to jest w przypadku np. części wyrównawczej subwencji ogólnej). Należy mieć na uwadze fakt, że w przypadku ujęcia w wykazie gminy, która nie otrzymywała części rekompensującej subwencji ogólnej w latach poprzednich, a będzie uprawniona w roku bieżącym, Minister Finansów jest zobowiązany do dokonania wypłaty tej części subwencji ogólnej. Ponadto kwoty wykazane w przekazanych przez gminy informacjach o przewidywanych rocznych skutkach zwolnienia z podatku od nieruchomości, które są wykorzystywane na etapie planowania były wyższe od kwot wynikających ze złożonych w 2017 r. wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin za 2016 r. Minister Finansów niezwłocznie po przekazaniu części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin dokonał na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych blokady niewykorzystanych środków.*

NIK nie kwestionuje, że w trakcie planowania budżetu na następny rok nie było określonego w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw gospodarki wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok poprzedni⁵⁵, jednakże Minister Finansów został poinformowany przez gminy o przewidywanej w roku budżetowym wysokości ubytku dochodów, wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości. W związku z tym, że kwotę części rekompensującej subwencji dla gmin ustala się w wysokości równowartości ubytku dochodów, zdaniem NIK, nie było uzasadnienia dla planowania wydatków części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin w kwocie o 56,7% wyższej niż przewidywana wysokość ubytku dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 310-329, 418, 426-430, 454-464, 1411-1428)

2.2. Realizacja wydatków budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 82 zostały zrealizowane w 2017 r. w kwocie 54 280 749,5 tys. zł, co stanowiło prawie 100,0% planu po zmianach (54 289 387,0 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2016 r. (53 036 089,8 tys. zł) wydatki w 2017 r. wzrosły o 1 244 659,7 tys. zł, tj. o 2,3%.

Całość wydatków w części 82 została zrealizowana w dziale 758 – Różne rozliczenia w ramach dwóch grup ekonomicznych (dotacje i subwencje 99,5%, wydatki majątkowe 0,5%). W ramach subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano:

⁵³ Dz. U. Nr 65, poz. 599, ze zm.

⁵⁴ Z wyjątkiem miasta Słupsk, które w latach 2014-2017 otrzymywało część rekompensującą subwencji ogólnej w kwocie 3,6 tys. zł.

⁵⁵ Wykaz gmin, o którym mowa w art. 10 ust. 7 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw.

- z tytułu części oświatowej środki w łącznej wysokości 41 909 520,4 tys. zł, z tego gminom – 27 101 031,0 tys. zł⁵⁶, powiatom – 14 204 184,2 tys. zł⁵⁷, województwom – 604 305,2 tys. zł;
- z tytułu części wyrównawczej środki w łącznej wysokości 9 857 417,9 tys. zł, z tego gminom – 6 850 091,5 tys. zł, powiatom – 1 894 360,7 tys. zł, województwom – 1 112 965,7 tys. zł;
- z tytułu części równoważącej i części regionalnej środki w łącznej wysokości 2 032 070,1 tys. zł, z tego gminom – 455 142,9 tys. zł, powiatom – 1 197 925,6 tys. zł, województwom – 379 001,6 tys. zł;
- z tytułu części rekompensującej dla gmin środki w kwocie 8 380,4 tys. zł;
- na uzupełnienie subwencji ogólnej (z rezerw) środki w łącznej wysokości 473 360,6 tys. zł, z tego gminom – 266 480,8 tys. zł (w tym miastom na prawach powiatu – 159 119,2 tys. zł), powiatom – 176 239,5 tys. zł, województwom – 30 640,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 418-420, 426-430, 585, 1691-1713)

Część oświatowa subwencji ogólnej

Wydatki części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określone w ustawie budżetowej w kwocie 41 909 536,0 tys. zł zostały zrealizowane w wysokości 41 909 520,4 tys. zł⁵⁸ (o 15,6 tys. zł mniej od planu)⁵⁹. Raty części oświatowej subwencji ogólnej zostały terminowo przekazane jednostkom samorządu terytorialnego, stosownie do wymogu określonego w art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. Subwencję otrzymało 2 478 gmin (w tym 66 miast na prawach powiatu⁶⁰), 314 powiatów oraz 16 województw.

Podział części oświatowej subwencji ogólnej został dokonany na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2017⁶¹. Stosownie do wymogów określonych w art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach j.s.t., projekt powyższego rozporządzenia został zaopiniowany przez Ministra Rozwoju i Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 418, 826, 828-870, 1692-1700)

W 2017 r. Minister, na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. i art. 104 § 1 Kpa, wydał 71 decyzji zmniejszających kwoty części oświatowej subwencji ogólnej dla 70 jednostek samorządu terytorialnego na 2017 r. o łączną kwotę 9 780,9 tys. zł, z tego: 57 gminom (w tym siedmiu miastom na prawach powiatu⁶²) o kwotę 6 304,8 tys. zł oraz 13 powiatom o kwotę 3 476,1 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 decyzji⁶³ Ministra w sprawie zmniejszenia jednostkom samorządu terytorialnego części oświatowej subwencji ogólnej na łączną kwotę 6 341,4 tys. zł (64,8% łącznej kwoty zmniejszeń). Ustalono, że zostały one wydane prawidłowo, bez zbędnej zwłoki i zgodnie z obowiązującymi procedurami⁶⁴. Korekt dokonano w związku ze stwierdzeniem błędnych danych w systemie informacji oświatowej, stanowiących podstawę naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej.

(dowód: akta kontroli str. 183-186, 1016-1062)

⁵⁶ Z tego miasta na prawach powiatu otrzymały 7 188 770,9 tys. zł.

⁵⁷ Z tego miasta na prawach powiatu otrzymały 6 561 546,6 tys. zł.

⁵⁸ W tym rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej w kwocie 177 419,5 tys. zł.

⁵⁹ Różnica w wykonaniu wydatków części oświatowej subwencji ogólnej wynikała ze zwrotu przez gminę Grudziądz w dniu 15 grudnia 2017 r. nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na 2017 r. w wysokości 15,6 tys. zł.

⁶⁰ Wszystkie miasta na prawach powiatu otrzymały część gminną i powiatową części oświatowej subwencji ogólnej.

⁶¹ Dz. U. poz. 2298.

⁶² Miasto st. Warszawa otrzymało dwie decyzje (dla części gminnej i powiatowej).

⁶³ Decyzje nr: ST5.4755.21.2017.2.BKU z 13 lipca 2017 r., ST5.4755.41.2017.2.BKU z 13 lipca 2017 r., ST5.4755.44.2017.2.BKU z 13 lipca 2017 r., ST5.4755.17.2017.2.BKU z 13 lipca 2017 r., ST5.4755.62.2017.2.BKU z 15 września 2017 r., ST5.4755.68.2017.2.BKU z 14 września 2017 r., ST5.4755.50.2017.3.BKU z 5 października 2017 r., ST5.4755.49.2017.2.BKU z 20 września 2017 r., ST5.4755.84.2017.1.BKU z 9 listopada 2017 r., ST5.4755.90.2017.1.BKU z 20 listopada 2017 r. Wyboru decyzji dokonano metodą niestatystyczną, według osądu kontrolera.

⁶⁴ Procedury wydawania decyzji w sprawach zmniejszenia lub zwrotu przez jednostki samorządu terytorialnego kwot części oświatowej subwencji ogólnej, zatwierdzone przez Dyrektora Departamentu ST w dniu 26 sierpnia 2016 r.

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. 167 638,6 tys. zł⁶⁵. W trakcie roku budżetowego rezerwa została zwiększona o 9 780,9 tys. zł⁶⁶ do wysokości 177 419,5 tys. zł. Minister, na podstawie 24 wniosków Ministra Edukacji Narodowej, dokonał podziału rezerwy oraz terminowo przekazał powyższą kwotę na rachunki gmin⁶⁷ (145 367,1 tys. zł⁶⁸), powiatów⁶⁹ (31 436,6 tys. zł⁷⁰) i województw⁷¹ (615,8 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 ogólnej⁷² na kwotę 159 967,7 tys. zł, stanowiącą 90,2% łącznej kwoty rezerwy. Ustalono, że przy weryfikowaniu wniosków przestrzegano obowiązujących procedur⁷³. Analizowane wnioski dotyczyły podziału rezerwy z tytułów określonych w *Kryteriach podziału 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2017*⁷⁴, w szczególności z tytułu dofinansowania: doposażenia szkół oraz placówek w sprzęt szkolny i pomoce dydaktyczne (w tym doposażenia gimnazjów publicznych⁷⁵ przekształcanych od września 2017 r. w szkoły podstawowe), remontów sanitariatów w gimnazjach publicznych przekształcanych w szkoły podstawowe, wzrostu zadań szkolnych i pozaszkolnych (m.in. od 1 września 2017 r.), a także dofinansowania kosztów związanych z wypłatą odpraw dla zwalnianych nauczycieli⁷⁶. Propozycje zwiększeń kwot części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2017 zostały pozytywnie zaopiniowane przez Zespół ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Odnośnie 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. 190-193, 828-830, 871-1015, 1691, 1697-1700)

Część wyrównawcza subwencji ogólnej

Wydatki części wyrównawczej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określone w ustawie budżetowej w kwocie 9 903 503,0 tys. zł, zostały w trakcie roku zmniejszone, w efekcie zmian planu wydatków, do 9 857 419,4 tys. zł. Jednostkom samorządu terytorialnego przekazano ogółem kwotę 9 857 417,9 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 2 147 gmin (w tym 27 miast na prawach powiatu⁷⁷), 286 powiatów i 13 województw.

⁶⁵ Kwota stanowiąca 0,4% części oświatowej subwencji ogólnej – 167 638,1 tys. zł, została powiększona o kwotę 0,5 tys. zł wynikającą z zaokrąglenia kwot skalkulowanych dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

⁶⁶ Kwota ta pochodzi ze zmniejszeń części oświatowej subwencji ogólnej na 2017 r. (art. 37 ust. 3 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t.).

⁶⁷ Na podstawie 2 141 decyzji, w tym 224 decyzji dotyczyło miast na prawach powiatu (części gminnej).

⁶⁸ Z tego miasta na prawach powiatu otrzymały 39 580,9 tys. zł.

⁶⁹ Na podstawie 385 decyzji, w tym 106 decyzji dotyczyło miast na prawach powiatu (części powiatowej).

⁷⁰ Z tego miasta na prawach powiatu otrzymały 8 773,5 tys. zł.

⁷¹ Na podstawie 13 decyzji.

⁷² Wnioski nr: DWST-WSST.356.2831.2.2017.MS z 30 maja 2017 r., DWST-WSST.356.2833.2.2017.MS z 13 czerwca 2017 r., DWST-WSST.356.2849.2017.MS z 11 sierpnia 2017 r., DWST-WSST.356.2878.2017.MS z 17 listopada 2017 r. Wyboru wniosków dokonano metodą niestatystyczną, według osądu kontrolera.

⁷³ Ustanowione przez Dyrektora Departamentu ST *Procedury podziału rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej* z dnia 26 sierpnia 2016 r.

⁷⁴ Kryteria zostały uzgodnione z Ministrem Rozwoju i Finansów oraz Stroną Samorządową Zespołu ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz zamieszczone na stronie internetowej MEN. Ustalono siedem głównych kryteriów podziału 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej wraz ze wskazaniem terminów składania wniosków przez jednostki samorządu terytorialnego. We wrześniu 2017 r., po uzgodnieniach, dokument został uzupełniony o ósme kryterium dotyczące pomocy jednostkom samorządu terytorialnego w usuwaniu skutków działania żywiołu w sierpniu 2017 r. w budynkach szkół (placówek) publicznych.

⁷⁵ Prowadzonych (dotowanych) przez jednostki samorządu terytorialnego.

⁷⁶ W trybie art. 20 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r. poz. 1189, ze zm.) albo art. 225 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo Oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60, ze zm.), w tym także przechodzących na emeryturę na podstawie art. 88 ustawy Karta Nauczyciela.

⁷⁷ 17 miast na prawach powiatu otrzymało część wyrównawczą subwencji ogólnej dla gmin i dla powiatów, dwa miasta na prawach powiatu otrzymały tylko część wyrównawczą subwencji ogólnej dla gmin, a osiem miast na prawach powiatu otrzymało tylko część wyrównawczą subwencji ogólnej dla powiatów.

Na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., Minister wydał 48 decyzji, którymi zmniejszył część wyrównawczą subwencji ogólnej na 2017 r. dla 48 gmin o łączną kwotę 2 601,6 tys. zł. Kwota ta została potrącona z kolejnych rat subwencji i zasilila rezerwę subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t.

Szczegółowym badaniem objęto 10 decyzji⁷⁸ Ministra dotyczących zmniejszenia o nienależne kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin na 2017 r. na łączną kwotę 1 674,3 tys. zł, tj. 64,4% 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 2015. W każdym z badanych przypadków, stosownych potrąceń dokonywano z kolejnej należnej raty lub wstrzymywano wypłatę kolejnej skorygowanej raty w sytuacji gdy kwota zmniejszenia przewyższała ratę części wyrównawczej. Badane decyzje zostały wydane zgodnie z obowiązującymi procedurami⁷⁹.

(dowód: akta kontroli str. 209-212, 324-328, 426-430, 585, 826-827, 1398-1410, 1706-1709)

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 2 123 349,0 tys. zł zostały w trakcie roku zmniejszone, w efekcie zmian planu wydatków, do kwoty 2 032 071,0 tys. zł, która w prawie 100% (tj. 2 032 070,1 tys. zł) została przekazana 1 497 gminom (w tym 66 miastom na prawach powiatu⁸⁰), 313 powiatom oraz 14 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.⁸¹.

W 2017 r. nie było przypadku zmniejszenia jednostce samorządu terytorialnego kwoty części równoważącej lub regionalnej subwencji ogólnej.

(dowód: akta kontroli str. 324-328, 418, 426-430, 585, 826, 1533)

Część rekompensująca subwencji ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2017 wydatki części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin w kwocie 17 000,0 tys. zł, zostały zrealizowane w wysokości 8 380,4 tys. zł, tj. 49,3% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Pozostała kwota 8 619,6 tys. zł została zablokowana (opis w pkt. V.2.1. niniejszego wystąpienia). O wysokości przyznanej części rekompensującej subwencji ogólnej na 2017 r. poszczególne gminy zostały powiadomione pismami z 24 listopada 2017 r. Środki zostały terminowo (tj. 24 listopada 2017 r.)⁸² i w prawidłowej wysokości przekazane na rachunki 19 gmin wymienionych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2016⁸³.

Podstawą do określenia kwoty części rekompensującej subwencji ogólnej były dane za 2016 r. zawarte w 19 wnioskach gmin o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów wynikającego ze zwolnienia z podatku od

⁷⁸ Decyzje nr: ST3.4755.23.2017 z 20 kwietnia 2017 r., ST3.4755.50.2017 z 12 lipca 2017 r., ST3.4755.20.2017 z 14 kwietnia 2017 r., ST3.4755.57.2017 z 19 października 2017 r., ST3.4755.49.2017 z 20 czerwca 2017 r., ST3.4755.26.2017 z 25 kwietnia 2017 r., ST3.4755.25.2017 z 25 kwietnia 2017 r., ST3.4755.14.2017 z 5 kwietnia 2017 r., ST3.4755.16.2017 z 5 kwietnia 2017 r., ST3.4755.52.2017 z 17 sierpnia 2017 r. Wyboru decyzji dokonano metodą niestatystyczną, według osądu kontrolera.

⁷⁹ Patrz przypis nr 36.

⁸⁰ 50 miast na prawach powiatu otrzymało część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i dla powiatów, pozostałe 16 miast na prawach powiatu otrzymało tylko część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów.

⁸¹ Część regionalna subwencji ogólnej w okresie od stycznia do września 2017 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 2017 r. została zwiększona do 100% i wyrównana.

⁸² Zgodnie z art. 10 ust. 9 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw, 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.

⁸³ Dz. U. poz. 2156.

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 ekonomicznych. 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. 329, 418, 426-430, 585, 826, 1411-1428)

Uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego

Wydatki na uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego wyniosły łącznie 473 360,6 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 ze zwróconych nienależnych kwot części wyrównawczej, równoważącej lub regionalnej subwencji ogólnej (ustalonych na bieżący rok budżetowy), powiększonej o nierozdzielone środki części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin; rezerwą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 418, 426-430, 585)

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 Rozwoju i Finansów w porozumieniu z Ministrem Infrastruktury i Budownictwa. Kryteria podziału rezerwy dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zostały pozytywnie zaopiniowane przez Zespół ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej i Środowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu w dniu 21 listopada 2016 r. Zasadnicze kryteria podziału rezerwy to preferowanie zadań inwestycyjnych obejmujących budowę lub przebudowę obiektów inżynierskich, którym nadane zostały jednolite numery inwentarzowe⁸⁴, 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 2017, przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa w porozumieniu z Ministerstwem Finansów, został pozytywnie zaopiniowany 26 kwietnia 2017 r. przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Ustalono, że środki z rezerwy zostały przekazane w pięciu transzach dla 168 jednostek samorządu terytorialnego (43 miast na prawach powiatu⁸⁵ – 159 119,2 tys. zł, 111 powiatów – 146 239,5 tys. zł, 14 województw – 30 640,3 tys. zł) na dofinansowanie:

⁸⁴ Jednolity Numer Inwentarzowy jest ośmioznakowym ciągiem cyfr, służącym do identyfikacji obiektów mostowych, tuneli i przepustów w celu prowadzenia ewidencji.

⁸⁵ Świnoujście otrzymało środki na dofinansowanie utrzymania rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2000 pojazdów na dobę (art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach j.s.t.) oraz remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu (art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach j.s.t.).

- inwestycji na drogach powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 281 249,5 tys. zł,
- remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 31 749,5 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 13 maja 2017 r.

Utworzona w trakcie roku na podstawie dwóch decyzji⁸⁶ Ministra rezerwa, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., w wysokości 137 361,6 tys. zł⁸⁷ została w całości podzielona pomiędzy 588 gmin (107 361,6 tys. zł) i 301 powiatów (30 000,0 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 2017 zgodnie z zasadami przyjętymi przez Zespół ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego⁸⁸, z tego:

- kwota 57 361,6 tys. zł została przeznaczona dla 500 gmin, w których dochody podatkowe za rok 2016, powiększone o część wyrównawczą i część równoważącą subwencji ogólnej ustalone na 2017 r. i pomniejszone o wpłaty, o których mowa w art. 29 ustawy o dochodach j.s.t., ustalone na 2017 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 88 gmin, które w 2017 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 30 000,0 tys. zł została przeznaczona dla 301 powiatów, które w 2016 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 8 grudnia 2017 r. i 12 grudnia 2017 r. Środki przekazano na rachunki właściwych jednostek samorządu terytorialnego 11 i 15 grudnia 2017 r., co było zgodne z art. 36a ust. 5 ustawy o dochodach j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 216-223, 324-328, 585, 1429-1532)

Ustalono
nieprawidłowości

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

2.3. Realizacja planu wydatków w układzie zadaniowym

Wydatki części 82 w układzie zadaniowym zostały ujęte w dwóch działaniach⁸⁹ zgrupowanych w dwóch podzadaniach⁹⁰, dwóch zadaniach⁹¹ i dwóch funkcjach państwa⁹².

Zgodnie z załącznikami nr 45 i 49 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do

⁸⁶ Decyzje w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2017: 82.3122.3.3.2017.TR z dnia 8 grudnia 2017 r. oraz 82.3122.3.4.2017.TR z dnia 8 grudnia 2017 r.

⁸⁷ Kwota 2 601,6 tys. zł pochodzi ze zmniejszenia części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin na 2017 r., kwota 134 760,0 tys. zł z nierozdzielonej kwoty części równoważającej subwencji ogólnej dla gmin, która na podstawie art. 21a ustawy o dochodach j.s.t. zwiększa rezerwę subwencji ogólnej.

⁸⁸ Stanowisko Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie podziału rezerwy subwencji ogólnej w 2017 r.

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

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

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

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

projektu ustawy budżetowej na rok 2017⁹³, ze względu na kategorię wydatków, dysponent części 82 odstąpił od pomiaru stopnia realizacji planów w układzie zadaniowym.

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 nadzorującemu Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 243-309, 319-323, 453)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie wydatków budżetu państwa w 2017 r. w części 82. Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego zostały przekazane terminowo i w należnej wysokości. Stwierdzona nieprawidłowość nie spowodowała niegospodarnego, niecelowego lub z naruszeniem przepisów prawa wydatkowania środków części budżetowej 82.

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2017 r. przez dysponenta części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego:

- 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 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w wyżej wymienionych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone przez dysponenta części 82 terminowo i (z wyjątkiem sprawozdania Rb-27) prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Opisana poniżej nieprawidłowość świadczy o tym, że przyjęty system kontroli zarządczej nie zapewniał w pełni skutecznej kontroli prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 419-452, 485-509, 650-824)

Ustalone
nieprawidłowości

15 marca 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wydał wyrok uchylający decyzję Ministra Finansów z 21 grudnia 2015 r. nr ST5.4750.590.2015.3.JAP w przedmiocie zwrotu nienależnie uzyskanej części oświatowej subwencji ogólnej za 2011 r. (w kwocie 856 157,82 zł). W dniu 12 maja 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego od ww. wyroku WSA w Warszawie. Do 31 grudnia 2017 r. nie zapadł wyrok NSA w tej sprawie. Art. 152 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi, że w razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność, nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba że sąd postanowi inaczej.

W trakcie kontroli ustalono, że w rocznym sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27 za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2017 r. wyżej opisana należność od powiatu monieckiego w kwocie 856 157,82 zł została wykazana w kolumnie „zaległości netto”. Było to niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa, stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia

⁹³ Dz. U. poz. 735.

Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, stanowiącej że w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w kolumnie „zaległości netto” wykazuje się należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane. W kolumnie „zaległości netto” nie należy wykazywać m.in. kwot objętych wstrzymaniem wykonania decyzji na mocy postanowienia organu podatkowego, sądu administracyjnego lub odrębnych przepisów oraz zaległości objętych postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym.

Zastępca Dyrektora Departamentu ST wyjaśnił, że na podstawie § 9 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej sporządzono korektę sprawozdania Rb-27 za 2017 r. części budżetowej 82.

Nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli. W skorygowanym sprawozdaniu Rb-27 w kolumnie „zaległości netto” nie była wykazywana należność od powiatu monieckiego w kwocie 856 157,82 zł.

(dowód: akta kontroli str. 419-452, 485-509, 575-577, 585, 650-824)

3.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 82 przeprowadzono na próbie 117 zapisów księgowych na łączną kwotę 813 654,2 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną⁹⁴, która została uzupełniona 30 zapisami o łącznej wartości 8 071 521,8 tys. zł, dobranymi w sposób celowy. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 38-182, 224-234, 454-484, 578-649)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez dysponenta części 82 sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Kwota stwierdzonej nieprawidłowości w sprawozdaniu Rb-27 nie przekroczyła przyjętych w kontroli progów istotności i nie skutkowała obniżeniem oceny.

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań na koniec 2017 r. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i (z wyjątkiem sprawozdania Rb-27) stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁹⁵, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁹⁶, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁹⁷. Stwierdzona w sprawozdaniu Rb-27 nieprawidłowość świadczy o tym, że przyjęty system kontroli zarządczej nie zapewniał w pełni skutecznej kontroli prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia ww. sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi te, obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, prowadzone były nieprawidłowo. W ocenie NIK przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych.

⁹⁴ Prawdopodobieństwo 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 2017 r. do 30 listopada 2017 r. (Ze względu na niezamknięty grudzień 2017 r. system księgowy Eurobudżet wyeksportował zapisy z tego miesiąca bez kont w szczególności paragrafowej. Zbiór dowodów/zapisów stanowiących populację, z której losowana była próba, musiał odpowiadać operacjom gospodarczym ujętym na kontach posiadających szczególność paragrafową).

⁹⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

⁹⁶ 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).

⁹⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298 poz. 1766, ze zm.).

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

- 1) wydawanie decyzji zobowiązujących do zwrotu nienależnie otrzymanych kwot części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin po upływie terminu wyznaczonego gminie na zapoznanie się z aktami sprawy i wypowiedzenie się co do zebranego w sprawie materiału.
- 2) rzetelne planowanie wydatków części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin.

W związku z usunięciem w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczącej wykazania w sprawozdaniu Rb-27, w kolumnie „zaległości netto”, kwoty należności nie będącej zaległością, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

VII. 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 wniosków pokontrolnych 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 17 kwietnia 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis