



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MAŁGORZATA MOTYLOW

KAP.410.001.13.2020

Tadeusz Kościński  
Minister Finansów

Ministerstwo Finansów  
ul. Świętokrzyska 12  
00-916 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93  
[NIK@NIK.gov.pl](mailto:NIK@NIK.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów (dalej: MF lub Ministerstwo) ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kościński – Minister Finansów od 15 listopada 2019 r. <sup>1</sup> (dalej: Minister), W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none"><li>• Jerzy Kwieciński – Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju<sup>2</sup> – od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r.;</li><li>• Mateusz Morawiecki Prezes Rady Ministrów<sup>3</sup> – od 30 sierpnia 2019 r. do 20 września 2019 r.;</li><li>• Marian Banaś – Minister Finansów<sup>4</sup> w okresie od 4 czerwca 2019 r. do 30 sierpnia 2019 r.;</li><li>• Teresa Czerwińska – Minister Finansów<sup>5</sup> okresie od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.;</li></ul>
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>6</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler	Kamila Trzcińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/3/2020 z 10 stycznia 2020 r.  (akta kontroli str.1-7)

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli Zakres kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego. Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none"><li>– działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,</li><li>– realizacja wydatków budżetu państwa,</li><li>– sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,</li><li>– prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,</li><li>– nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>7</sup> (dalej: ufp).</li></ul>
---------------------------------	---

<sup>1</sup> Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 2019 r. nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1092).

<sup>2</sup> Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 września 2019 r. o powołaniu Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju nr 1131.19.2019 (M.P. poz. 859).

<sup>3</sup> Na podstawie art. 36 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2019 r. poz. 1171 ze zm.).

<sup>4</sup> Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2019 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.7.2019 (M.P. poz. 477) oraz Postanowienie Prezydenta RP z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.15.2019 (M.P. poz. 778).

<sup>5</sup> Postanowienie Prezydenta RP z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 29) oraz Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2019 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.6.2019 (M.P. poz. 476).

<sup>6</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- 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,
- 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.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności.*

### III. Ocena ogólna<sup>8</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego przez Ministra Finansów.

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na przechowywaniu kopii zapasowych baz danych z systemu finansowo-księgowego w sposób niezgodny z obowiązującą w Ministerstwie polityką rachunkowości. Nieprawidłowość ta została usunięta w trakcie kontroli.

Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami ocen, nieprawidłowość ta nie spowodowała obniżenia oceny wykonania budżetu państwa w części 82.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

<sup>8</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 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 w formie opisowej.

## IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>9</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR  
Opis stanu  
faktycznego

### 1. Dochody budżetowe

Obliczenia kwoty wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej dokonano z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>10</sup> (dalej: ustawa o dochodach j.s.t.).

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 rok 2019, rocznych kwotach wpłat do budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 686-774)

W ustawie budżetowej na rok 2019<sup>11</sup> (dalej: ustawa budżetowa) dochody budżetu państwa w części 82 zostały zaplanowane w kwocie 2 593 326,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 2 692 113,8 tys. zł, tj. 104,0% kwoty planowanej, z tego:

- 2 597 743,9 tys. zł stanowiły wpłaty jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na część równoważącą (2 088 374,8 tys. zł) i regionalną (509 369,1 tys. zł) subwencji ogólnej,
- 94 116,5 tys. zł stanowiły zwroty do budżetu państwa nienależnie pobranych w latach poprzednich kwot części oświatowej subwencji ogólnej (93 221,1 tys. zł), części wyrównawczej subwencji ogólnej (888,4 tys. zł) oraz części rekompensującej subwencji ogólnej (7,1 tys. zł),
- 253,4 tys. zł wynosiły odsetki z tytułu nieterminowych wpłat wnoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz odsetki od nienależnie otrzymanych kwot subwencji ogólnej.

Łącznie w 2019 r. zrealizowano dochody od gmin, w tym miast na prawach powiatu w części gminnej, w kwocie 721 663,5 tys. zł, od powiatów i miast na prawach powiatu w części powiatowej – 1 454 572,7 tys. zł, od województw – 515 877,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 880-975, 1441-1465, płyta\_CD4)

Na koniec 2019 r. w części 82 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w wysokości 86 472,1 tys. zł, z czego zaległości stanowiły kwotę 2 447,7 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. należności ogółem były niższe o 37 663,4 tys. zł (tj. o 30%), a zaległości o 12 117,4 tys. zł (tj. o 83,2%). Zmniejszenie należności i zaległości ogółem wynikało przede wszystkim z wyegzekwowania części przypisanych należności z tytułu nienależnie pobranej części oświatowej subwencji ogólnej za lata ubiegłe.

(dowód: akta kontroli str. 880-975, 1441-1465, płyta\_CD4)

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

Ustalono, że w 2019 r. wpłat do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej w łącznej kwocie 2 088 374,8 tys. zł dokonało:

- na część gminną w łącznej kwocie 704 410,4 tys. zł 109 gmin,
- na część powiatową w łącznej kwocie 1 383 964,3 tys. zł: 22 powiatów (225 438,0 tys. zł) i 31 miast na prawach powiatu (1 158 526,3 tys. zł).
- na część regionalną jedno województwo (mazowieckie) w kwocie 509 369,1 tys. zł.

<sup>9</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 23, ze zm.

<sup>11</sup> Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198).

Wpłaty do budżetu państwa zostały dokonane w wysokości kwot przypisanych. Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. nie wystąpiły zaległości jednostek samorządu terytorialnego z tytułu wpłat na część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej.

Minister, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach j.s.t., w drodze dwóch decyzji<sup>12</sup> zwiększył dwóm gminom wpłatę do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin na 2019 o łączną kwotę 108,1 tys. zł. Decyzje zostały wydane bez zbędnej zwłoki, na podstawie sporządzonych przez gminy i przekazanych przez regionalne izby obrachunkowe korekt sprawozdań Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych oraz zgodnie z obowiązującymi *Procedurami wydawania decyzji Ministra Finansów w sprawach zmniejszenia subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego i zwiększenia wpłat do budżetu państwa* (dalej: procedury wydawania decyzji MF), zatwierdzonymi przez Dyrektora Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego w dniu 26 sierpnia 2016 r.<sup>13</sup> (dalej: Departament ST).

(dowód: akta kontroli str. 574-685, 975, płyta\_CD4)

### **Zwrot nienależnych kwot części subwencji ogólnej**

W 2019 r. Minister, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 2 oraz art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach j.s.t., wydał 289 decyzji zobowiązujących jednostki samorządu terytorialnego do zwrotu nienależnie uzyskanych kwot subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok 2019 w łącznej wysokości 50 968,6 tys. zł, w tym m.in:

- 197 decyzji dotyczyło zwrotu części oświatowej subwencji ogólnej w łącznej wysokości 50 501,3 tys. zł,
- 12 decyzji dotyczyło zwrotu części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin w łącznej wysokości 467,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 558-573, 1171-1179)

Szczegółowym badaniem objęto łącznie 23 decyzje Ministra w sprawie zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej za lata poprzedzające rok 2019 na łączną kwotę 27 967,5 tys. zł (54,8% łącznej kwoty nienależnie uzyskanych części subwencji ogólnej). W wyniku badania stwierdzono, że decyzje zostały wydane bez zbędnej zwłoki, po otrzymaniu informacji o stwierdzonych (przez urzędy kontroli skarbowej, izby administracji skarbowej lub urzędy celno-skarbowe) nieprawidłowych danych stanowiących podstawę naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej, wykazanych w systemie informacji oświatowej, o którym mowa w art. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej<sup>14</sup>.

Do 31 grudnia 2019 r. 13 jednostek samorządu terytorialnego objętych badaniem dokonało zwrotu nienależnie uzyskanych kwot w wysokości wskazanej w decyzjach, jedna gmina zwróciła część kwoty. W pozostałych sprawach postępowania administracyjne były w toku (jednostki złożyły, na podstawie art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>15</sup> (dalej: Kpa), wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy lub skierowały skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego). Do 31 grudnia 2019 r. łącznie z tytułu zwrotów części oświatowej subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok budżetowy, w ramach badanych decyzji, uzyskano dochód budżetu państwa w kwocie 16 988,2 tys. zł (tj. 60,7% kwoty ujętej w badanych decyzjach).

(dowód: akta kontroli str. 780-782 płyta\_CD2, 1436-1440, 1441-1465, płyta\_CD4.)

Z tytułu zwrotu nienależnie otrzymanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, Minister w 2018 r. wystawił łącznie 41 wezwań do zapłaty, sporządził 31 upomnień oraz wystawił miastu Siemiatycze oraz powiatowi miechowskiemu, kłobuckiemu, lubelskiemu, człuchowskiemu tytuły wykonawcze.

(dowód: akta kontroli str. 1071-1170)

<sup>12</sup> Decyzje nr: ST3.4756.2.2019 z 25 marca 2019 r., ST3.4756.5.2019 z 12 grudnia 2019 r.

<sup>13</sup> Zmienione *Procedurą wydawania decyzji ministra właściwego do spraw finansów publicznych w sprawach zmniejszenia subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego i zwiększenia wpłat do budżetu państwa* zatwierdzoną przez Dyrektora Departamentu ST w dniu 28 listopada 2019 r.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1942.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 256.

## Rozkładanie należności na raty

W przypadku 18 jednostek samorządu terytorialnego, wobec których orzeczono zwrot nienależnie uzyskanych kwot subwencji ogólnej w latach 2011-2015, Minister Finansów na podstawie art. 67a § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>16</sup> wydał 23 decyzje o rozłożeniu na raty lub o odroczeniu terminu spłaty należności budżetu państwa na łączną kwotę 28 658,7 tys. zł, z tego 15 decyzji dotyczyło zastosowania ulgi w spłacie nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej, trzy decyzje uchylające decyzje rozkładające na raty zapłatę zobowiązania i ustalające zastosowanie kolejnej ulgi w spłacie kwoty nienależnie uzyskanej części oświatowej, trzy odmawiające zmiany zastosowanej ulgi w spłacie zobowiązania oraz dwie utrzymujące w mocy decyzje udzielające ulgi w spłacie kwoty nienależnej. W przypadku 17 jednostek samorządu terytorialnego Minister odmówił rozłożenia na raty lub odroczenia terminu spłaty ich zobowiązań, a wobec siedmiu jednostek samorządu terytorialnego umorzył postępowanie.

Szczegółowym badaniem objęto siedem decyzji<sup>17</sup> wydanych w 2019 r. rozkładających na raty i/lub odraczających zwrot nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej na łączną kwotę 16 182,8 tys. zł. Zbadano także dwie decyzje<sup>18</sup> odmawiające gminie zastosowania ulgi w spłacie należności budżetu państwa w wysokości 3 246,4 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 procedurami<sup>19</sup>.

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. 1065-1068, 1180-1182, 1184-1428)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów w części 82. Dysponent części 82 podejmował działania w celu odzyskania należności i zmniejszenia kwoty zaległości.

## 2. Wydatki

OBSZAR

### 2.1 Wydatki budżetu państwa

#### Planowanie wydatków budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019, wydatki budżetu państwa w części 82 zostały zaplanowane w kwocie 60 762 707,0 tys. zł, z tego:

- część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego – 45 762 707,0 tys. zł;
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin – 8 190 531,0 tys. zł;
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów – 2 342 625,0 tys. zł;
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw – 1 392 732,0 tys. zł;
- część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin – 699 991,0 tys. zł;
- część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów – 1 383 965,0 tys. zł;

<sup>16</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.

<sup>17</sup> Decyzje nr: ST4.4757.1.2019.3.RRB z dnia 28.02.2019 r., ST4.4757.15.2019.4.CNNF z dnia 06.06.2019 r., ST4.4757.19.2019.6.CNNG z dnia 26.07.2019 r., ST4.4757.22.2019.5.BAT z dnia 20.08.2019 r., ST4.4757.51.2018.5.BAT z dnia 18.01.2019 r., ST4.4757.51.2018.5.BAT z dnia 18.01.2019 r., ST4.4757.63.2018.5.BPU z dnia 11.03.2019 r.

<sup>18</sup> Decyzje nr: ST4.4757.59.2018.4.CNNG z dnia 31.01.2019 r., ST4.4757.33.2019.2.CNNF z dnia 16.09.2019 r.

<sup>19</sup> 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. (zmienione Procedurą z dnia 28 listopada 2019 r.)

- część regionalna subwencji ogólnej dla województw – 509 370,0 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. W związku z częściowym wygaśnięciem już w 2017 r. zmienionych zezwoleń na prowadzenie działalności na terenie specjalnych stref ekonomicznych, na podstawie których grunty, budowle i budynki były zwolnione z podatku od nieruchomości, w wyniku którego uległ zmniejszeniu ubytek dochodów gmin, Ministerstwo podjęło decyzję o nie planowaniu na 2019 r. wydatków w ramach części 82 na część rekompensującą subwencji ogólnej dla gmin. Wydatki na ten cel zostały ujęte w zaplanowanej na rok 2019 rezerwie celowej poz. 32.

(dowód: akta kontroli str. 686-774, 789-791, 800-879)

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Pan Tomasz Robaczyński, realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej, łącznie dziewięcioma decyzjami dokonał w 2019 r. zmian w budżecie państwa w zakresie wydatków w części 82 na łączną kwotę 1 694 944,4 tys. zł. Zmiany polegały m.in. na przeniesieniu środków w wysokości:

- 54 347,5 tys. zł z kwoty uzupełniającej wchodzącej w skład części wyrównawczej do części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin, zgodnie z art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach j.s.t.;
- 1 000 000,0 tys. zł ze środków rezerwy celowej na zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej na realizację podwyżek wynagrodzeń dla nauczycieli;
- 335 999,0 tys. zł ze środków rezerwy subwencji ogólnej na dofinansowanie:
- inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 284 862,7 tys. zł,
- remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 26 136,3 tys. zł,
- utrzymania rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2,0 tys. pojazdów na dobę w kwocie 25 000,0 tys. zł;
- 302 055,8 tys. zł pochodzących ze zwrotu nienależnie uzyskanych przez gminy w 2019 r. kwot części wyrównawczej w wysokości 4 448,8 tys. zł oraz z nierozdzielonej kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin w wysokości 297 607,0 tys. zł m.in. na uzupełnienie dochodów gmin w kwocie 135 151,7 tys. zł, powiatów realizujących zadania własne z zakresu domów pomocy społecznej w kwocie 75 000,0 tys. zł;
- 84,7 tys. zł ze środków z rezerwy celowej na część rekompensującą subwencji ogólnej dla dwóch gmin wymienionych w wykazie stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Rozwoju z 20 listopada 2019 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za 2018 r.<sup>20</sup>, tj. dla miasta Legnica w kwocie 20,0 tys. zł i miasta Wałbrzych w kwocie 64,7 tys. zł.

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 rok 2019, rocznych kwotach części subwencji ogólnej.

(dowód: akta kontroli str. 686-774)

### **Realizacja wydatków budżetu państwa**

Wydatki budżetu państwa w części 82 zostały zrealizowane w 2019 r. w kwocie 61 761 491,3 tys. zł, co stanowiło prawie 100,0% planu po zmianach (61 762 791,7 tys. zł).

<sup>20</sup> Dz. U. poz. 2298.

W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2018 r. (56 429 727,0 tys. zł) wydatki w 2019 r. wzrosły o 5 331 764,3 tys. zł, tj. o 8,6%.

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:

- z tytułu części oświatowej środki w łącznej wysokości 46 906 599,4 tys. zł, z tego gminom – 29 247 506,3 tys. zł, powiatom – 15 879 570,0 tys. zł, województwom – 596 787,6 tys. zł;
- z tytułu części wyrównawczej środki w łącznej wysokości 11 866 688,2 tys. zł, z tego gminom – 8 131 332,0 tys. zł, powiatom – 2 342 624,7 tys. zł, województwom – 1 392 731,5 tys. zł;
- z tytułu części równoważącej i części regionalnej środki w łącznej wysokości 2 347 606,8 tys. zł, z tego gminom – 454 273,3 tys. zł, powiatom – 1 383 964,3 tys. zł, województwom – 509 369,2 tys. zł;
- z tytułu części rekompensującej dla gmin środki w kwocie 84,7 tys. zł;
- na uzupełnienie subwencji ogólnej środki w łącznej wysokości 640 512,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 558-573, 790-791)

### **Część oświatowa subwencji ogólnej**

Wydatki części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określone w planie po zmianach w kwocie 46 907 494,0 tys. zł zostały zrealizowane prawie w całości (w tym rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej w kwocie 199 436,1 tys. zł). 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 2 477 gmin, 380 powiatów oraz 16 województw.

Podział części oświatowej subwencji ogólnej został dokonany na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2019<sup>21</sup>. 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. 780-7883, płyta\_CD2, 1441-1465, płyta CD4)

W 2019 r. Minister, na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. i art. 104 § 1 Kpa, wydał 44 decyzje zmniejszające kwoty części oświatowej subwencji ogólnej dla 44 jednostek samorządu terytorialnego na 2019 r. o łączną kwotę 11 805,4 tys. zł, z tego: 42 gminom (w tym dwóm miastom na prawach powiatu) o kwotę 11 437,8 tys. zł oraz dwóm powiatom o kwotę 367,6 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 dziewięć wybranych decyzji<sup>22</sup> Ministra Finansów w sprawie zmniejszenia jednostkom samorządu terytorialnego części oświatowej subwencji ogólnej na łączną kwotę 9 822,5 tys. zł (83,2% łącznej kwoty zmniejszeń). Ustalono, że zostały one wydane prawidłowo, bez zbędnej zwłoki i zgodnie z obowiązującymi procedurami<sup>23</sup>. Korekt dokonano w związku ze stwierdzeniem błędnych danych w systemie informacji oświatowej, stanowiących podstawę naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej.

(dowód: akta kontroli str. 1183,1433-1435 )

<sup>21</sup> Dz. U. poz. 2446, ze zm.

<sup>22</sup> Decyzje nr: ST5.4755.9.2019.2.FRKG z dnia 05.06.2019 r., ST5.4755.4.2019.2.FRKG z dnia 03.06.2019 r., ST5.4755.2.2019.2.FRKG z dnia 29.05.2019 r., ST5.4755.5.2019.2.FRKG z dnia 03.06.2019 r., ST5.4755.14.2019.2.FRKG z dnia 05.06.2019 r., ST5.4755.41.2019.2.IWA z dnia 11.07.2019 r., ST5.4755.23.2019.2.FRKG z dnia 10.06.2019 r., ST5.4755.18.2019.2.FRKG z dnia 07.06.2019 r., ST5.4755.31.2019.2.IWA z dnia 20.08.2019 r. Wyboru decyzji dokonano w sposób celowy, według osądu kontrolera.

<sup>23</sup> 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. 187 630,0 tys. zł. W trakcie roku budżetowego rezerwa została zwiększona o kwotę 11 805,4 tys. zł (pochodzącą m.in. ze zmniejszeń części oświatowej subwencji ogólnej na 2019 r.) do wysokości 199 436,1 tys. zł. Minister dokonał podziału rezerwy na podstawie siedmiu wniosków Ministra Edukacji Narodowej, w oparciu o *Kryteria podziału 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2019*<sup>24</sup> zaakceptowane przez Zespół ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Środki z rezerwy zostały terminowo przekazane na rachunki gmin (158 718,5 tys. zł, na podstawie 3 284 decyzji), powiatów i miast na prawach powiatu w części powiatowej (40 528,2 tys. zł, na podstawie 657 decyzji) i województw (189,4 tys. zł, na podstawie 11 decyzji), stosownie do wymogów określonych w art. 28 ust. 4 ustawy o dochodach j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 558-573, 1441-1465, płyta CD-4)

### **Część wyrównawcza subwencji ogólnej**

Wydatki części wyrównawczej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określone w ustawie budżetowej w kwocie 11 925 888,0 tys. zł, zostały w trakcie roku zmniejszone, w efekcie zmian planu wydatków, do 11 867 088,6 tys. zł. Jednostkom samorządu terytorialnego przekazano ogółem kwotę 11 866 688,2 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 2 133 gmin, 312 powiatów i 14 województw.

Na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., Minister wydał 43 decyzje, którymi zmniejszył część wyrównawczą subwencji ogólnej na 2019 r. dla 43 gmin o łączną kwotę 4 448,8 tys. zł. Kwota ta została potrącona z kolejnych rat subwencji, bądź zwrócona przez gminy i zasiliła rezerwę subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 558-573, 1441-1465, płyta CD-4)

### **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 2 593 326,0 tys. zł zostały w trakcie roku zmniejszone, w efekcie zmian planu wydatków, do kwoty 2 347 609,2 tys. zł, która w prawie 100% (tj. 2 347 606,8 tys. zł) została przekazana 1 526 gminom, 378 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 na podstawie 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. Część regionalna subwencji ogólnej w okresie od stycznia do września 2019 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 2019 r. jej wypłata została zwiększona i wyrównana do pełnej wysokości (100%).

Ustalono, że w 2019 r. nie było przypadku zmniejszenia jednostce samorządu terytorialnego kwoty części równoważącej lub regionalnej subwencji ogólnej<sup>25</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 558-573, 686-774, 1441-1465, płyta CD-4)

### **Część rekompensująca subwencji ogólnej**

W trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej Ministerstwo wskazało, że w związku z częściowym wygaśnięciem w 2017 r. zwolnienia z podatku od nieruchomości: gruntów, budowli i budynków, które są zajęte na prowadzenie przez przedsiębiorcę działalności na terenie specjalnych stref ekonomicznych, została podjęta decyzja o nieplanowaniu na 2019 r. wydatków w części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin w części 82,

<sup>24</sup> Kryteria z dnia 3 kwietnia 2019 r. (znak: DWST-WSST.356.2817.2019.BK).

<sup>25</sup> Na podstawie dokumentacji przekazanej w toku kontroli – zestawień decyzji wydanych w 2019 r.

a jedynie o ujęciu kwoty 1 000,0 tys. zł w zaplanowanej na 2019 r. rezerwie celowej. Na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 25 listopada 2019 r.<sup>26</sup> dokonano zmian w części 82 zwiększając wydatki o kwotę 84,7 tys. zł z przeznaczeniem na część rekompensującą subwencji ogólnej dla gmin. Wydatki te zrealizowano w całości na rzecz dwóch gmin, wymienionych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 20 listopada 2019 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2018<sup>27</sup>, miast: Legnica i Wałbrzych. O wysokości przyznanej części rekompensującej subwencji ogólnej na 2019 r. gminy zostały powiadomione pismami z 25 listopada 2019 r.<sup>28</sup> Środki zostały terminowo (tj. 25 listopada 2019 r.) i w prawidłowej wysokości przekazane na rachunki tych gmin.

Podstawą do określenia kwoty części rekompensującej subwencji ogólnej były dane za 2018 r. zawarte w dwóch 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 wnioski te zostały sporządzone zgodnie 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<sup>29</sup>. Wszystkie wnioski zawierały informacje, o których mowa w § 3 ust. 2 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. 558-573, 686-774, 1441-1465, płyta CD-4)

#### **Uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego**

Wydatki na uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego wyniosły łącznie 640 512,2 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; podziału rezerwy dokonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych po uzgodnieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 558-573, 686-774, 1441-1465, płyta CD-4)

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 w porozumieniu z Ministrem Infrastruktury. W związku ze złym stanem technicznym obiektów mostowych oraz niewystarczającym poziomem finansowania zadań związanych z utrzymaniem tych obiektów wskazywanym w wynikach kontroli przeprowadzonej przez NIK w zakresie utrzymania obiektów mostowych i tuneli oraz zarządzania obiektami mostowymi i przepustami przez administracje drogową, Ministrowie Finansów i Infrastruktury postanowili w 2019 r. utrzymać zasady i kryteria obowiązujące podczas naboru wniosków w roku 2018<sup>30</sup>. Zasadnicze kryteria podziału rezerwy to preferowanie zadań inwestycyjnych obejmujących budowę lub przebudowę obiektów

<sup>26</sup> Decyzja nr MF/ST3.4143.3.2.2019.MF.5938.

<sup>27</sup> Dz. U. poz. 2298.

<sup>28</sup> Pisma nr ST3.4750.36.2019 i ST3. 4750.35.2019.

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 65, poz. 599, ze zm.

<sup>30</sup> 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 23 października 2017 r.

inżynierskich, którym nadane zostały jednolite numery inwentarzowe<sup>31</sup>, 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. Założono, że poziom dofinansowania nie będzie wyższy niż 50% wartości zadania, a w przypadku obiektów wpisanych do rejestru zabytków nie wyższy niż 75% wartości zadania. W związku z tym, że suma kwot wnioskowanych dla zadań spełniających kryteria była wyższa niż zaplanowana kwota rezerwy, postanowiono ograniczyć wysokość dofinansowania zadań do kwoty 310 999,0 tys. zł.

Projekt podziału środków rezerwy subwencji ogólnej na rok 2019, przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury w porozumieniu z Ministerstwem Finansów, został pozytywnie zaopiniowany przez Zespół ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej i Środowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu w dniu 14 maja 2019 r.

Ustalono, że środki z rezerwy zostały przekazane w sześciu transzach dla 126 jednostek samorządu terytorialnego (38 miast na prawach powiatu – 179 469,2 tys. zł, 74 powiaty – 107 300,3 tys. zł, 14 województw – 49 229,5 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 284 862,7 tys. zł,
- utrzymania rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2 000 pojazdów na dobę (w Świnoujściu) w kwocie 25 000,0 tys. zł,
- remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 26 136,3 tys. zł.

Na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 4 ustawy o dochodach j.s.t., jednostki samorządu terytorialnego zostały poinformowane o przyznaniu środków z powyższej rezerwy.

Utworzona na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2019 r. rezerwa, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., w wysokości 302 055,8 tys. zł, została w całości podzielona pomiędzy gminy (225 515,8 tys. zł) i powiaty (76 540,0 tys. zł). Minister Finansów, stosownie do wymogu określonego w art. 36a ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t., dokonał podziału rezerwy subwencji ogólnej na rok 2019 zgodnie z zasadami przyjętymi 26 listopada 2019 r. przez Zespół ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, z tego:

- kwota 135 151,7 tys. zł została przeznaczona dla 1007 gmin, w których dochody podatkowe za rok 2018, powiększone o część wyrównawczą i część równoważącą subwencji ogólnej ustalone na 2019 r. i pomniejszone o wpłaty, o których mowa w art. 29 ustawy o dochodach j.s.t., ustalone na 2019 r., w przeliczeniu na jednego mieszkańca, są niższe od 85% średnich dochodów wszystkich gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju;
- kwota 90 000,0 tys. zł została przeznaczona dla 103 gmin, które w 2019 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. (w kwocie należnej za trzy kwartały), 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<sup>32</sup>;

<sup>31</sup> Jednolity Numer Inwentarzowy jest ośmioznakowym, niepowtarzalnym numerem nadawanym każdemu obiektowi mostowemu i tunelowi.

<sup>32</sup> Kryterium określone w stanowisku Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z dnia 26 listopada 2019 r. w sprawie podziału rezerwy subwencji ogólnej w 2019 r.

- kwota 75 000,0 tys. zł została przeznaczona dla 322 powiatów, które w 2018 r. otrzymały z budżetu państwa dotacje celowe na realizację bieżących zadań własnych z zakresu domów pomocy społecznej;
- kwota 1 904,1 tys. zł została przyznana dla dwóch gmin i jednego powiatu, w których wystąpiły zdarzenia losowe, które spowodowały straty w infrastrukturze komunalnej.

Jednostki samorządu terytorialnego zostały poinformowane o przyznaniu środków z rezerwy pismami z dnia 11 grudnia 2019 r. Środki przekazano na rachunki właściwych jednostek samorządu terytorialnego 12 grudnia 2019 r., co było zgodne z art. 36a ust. 5 ustawy o dochodach j.s.t.

Kontrola i nadzór dysponenta części 82 nad prawidłowością realizacji wydatków, 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. 513-573, 686-774, 994-1049)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

## 2.2 Realizacja planu wydatków w układzie zadaniowym

Wydatki części 82 w układzie zadaniowym zostały ujęte w dwóch działaniach: 3.1.8.1 *Część oświatowa subwencji ogólnej* oraz 4.2.3.1 *Subwencje ogólne dla j.s.t. z wyłączeniem części oświatowej*, zgrupowanych w dwóch podzadaniach<sup>33</sup>, dwóch zadaniach<sup>34</sup> i dwóch funkcjach państwa: 3. *Edukacja, wychowanie i opieka* oraz 4. *Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym*.

Zgodnie z katalogiem funkcji, zadań, podzadań i działań, o którym mowa w § 10 i 20 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej<sup>35</sup>, ze względu na kategorię wydatków, dysponent części 82 odstąpił od definiowania celów i mierników do pomiaru stopnia realizacji planów w układzie zadaniowym. Subwencja ogólna jest wydatkiem, którego wysokość wynika z algorytmów określonych w ustawie o dochodach j.s.t. Jest przekazywana na rachunki poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w ustawowo określonych ratach i terminach. O przeznaczeniu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

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. 513-573, 700-701,799)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie wydatków budżetu państwa w 2019 r. w części 82. Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego zostały przekazane terminowo i w należnej wysokości.

<sup>33</sup> 3.1.8 Część oświatowa subwencji ogólnej i jej podział oraz 4.2.3 Subwencje ogólne dla j.s.t. z wyłączeniem części oświatowej.

<sup>34</sup> 3.1 Oświata i wychowanie oraz 4.2 Budżet państwa i realizacja wybranych wydatków.

<sup>35</sup> Obowiązującego do 31 stycznia 2019 r., tj. w trakcie planowania wydatków budżetu państwa - Dz. U. poz. 1154.

### 3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

#### 3.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2019 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 2019 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 prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

(dowód: akta kontroli str. 784-993, 1050-1051)

#### 3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 82 przeprowadzono na próbie 225 zapisów księgowych na łączną kwotę 1 811 007,2 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną, która została uzupełniona 18 zapisami na łączną kwotę 11 367 060,0 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.

Ustalono, że zarządzeniem Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 listopada 2019 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości dotyczących 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, szczegółowych zasad inwentaryzacji oraz instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Ministerstwie Finansów dostosowano politykę rachunkowości do rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont. Tym samym wniosek zawarty w wystąpieniu pokontrolnym nr KAP.410.001.12.2019 z dnia 23 kwietnia 2019 r., skierowanym do Ministra Finansów po kontroli P/18/001 Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego został zrealizowany.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta części 82 prowadzone były nieprawidłowo. Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość (opisana poniżej) nie miała wpływu na poprawność prowadzenia ksiąg rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 9-512, 777-783, płyta\_CD1, płyta\_CD2, 979-984, 1052-1070, płyta\_CD3, 1429-1432, 1441-1465, płyta\_CD4)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W toku kontroli ustalono, że nośniki danych (płyty CD/DVD), na których nagrywane były kopie zapasowe baz danych z systemu finansowo-księgowego przechowywane były

w pokoju, zamknięte na klucz w szafce biurowej. Było to niezgodnie z zarządzeniem Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 listopada 2019 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości dotyczących 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, szczegółowych zasad inwentaryzacji oraz instrukcji obiegi i kontroli dowodów księgowych i Ministerstwie Finansów oraz z Instrukcją zarządzania programem finansowo - księgowym EUROBUDŻET. Stosownie do przepisów rozdziału III część G. System Ochrony ksiąg rachunkowych polityki rachunkowości nośniki danych z pełnymi kopiami baz danych przechowywane są w przeznaczonym na ten cel sejfie ogniotrwałym. W wyniku kontroli płyty CD/DVD, na których nagrywane były kopie zapasowe baz danych z systemu finansowo-księgowego zostały przeniesione do sejfu.

Dyrektor Departamentu ST poinformował, że odchodząca z pracy główna księgowa, protokołem przekazania z dnia 27 stycznia 2020 roku przekazała obejmującej stanowisko głównego księgowego sejf, w którym nie było nośników z kopiami baz danych. Płyty z kopiami baz danych w czasie oględzin znajdowały się w szafie drewnianej zamykanej na klucz a pokój zabezpieczony jest plombą. Tym samym pokój jest zabezpieczony przed dostępem osób trzecich, nieupoważnionych.

(dowód: akta kontroli str. 159-432, 471-499, 1429-1432, 1441-1465, płyta\_CD4)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań na koniec 2019 r., zostały sporządzone terminowo i stosownie do przepisów rozporządzeń w sprawie: sprawozdawczości budżetowej<sup>36</sup>, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>37</sup>, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>38</sup>. Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia ww. sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywały, że księgi te prowadzone były nieprawidłowo. W ocenie NIK przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych.

## V. Uwagi i wnioski

W związku z usunięciem w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczącej przechowywania kopii zapasowych baz danych z systemu finansowo-księgowego, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

## 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<sup>39</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego,

<sup>36</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393, ze zm.).

<sup>37</sup> 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).

<sup>38</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1793, ze zm.).

<sup>39</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłoszenie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r., której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiająca dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15z ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>40</sup>, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

Warszawa, .....kwietnia 2020 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Małgorzata Motylow

.....  
Podpis

---

<sup>40</sup> Dz.U. poz.374, 567 i 568

