Sł. Min. H. Majszczyk
K. Dobrzyńska
16.04.2012 r.

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KAP-4100-12-01/2012

Warszawa, dnia 13 kwietnia 2012 r.

Pan
Jan Vincent - Rostowski
Minister Finansów

MINISTERSTWO FINANSÓW
Departament [illegible]
2012 -04- 18
L. dz. BM19-5480/2012

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], (zwanej dalej ustawą o NIK), Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od dnia 6 lutego do dnia 28 marca 2012 r. kontrolę wykonania w Ministerstwie Finansów budżetu państwa w 2011 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie przez Ministra Finansów budżetu państwa w 2011 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie NIK, Minister Finansów rzetelnie oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami: dokonał wyliczeń poszczególnych części subwencji ogólnej oraz wysokości wpłat do budżetu państwa, zrealizował dochody zaplanowane w części 82, przekazywał środki w ramach subwencji do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz rozdysponował rezerwy subwencji ogólnej.

1. Minister Finansów dokonał wyliczenia kwot należnych jednostkom samorządu terytorialnego za 2011 r. części subwencji ogólnej oraz wpłat do budżetu państwa zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r.

[1] Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

WPŁYNĘŁO DO BIURA BKR
2012 -04- 16
BKR

BIURO MINISTRA
Wpłynęło dnia
2012 -04- 16
BM19-5480/2012

BM1216/2012/NIK/NP

o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[2] (zwanej dalej ustawą o dochodach j.s.t.) oraz z zachowaniem terminów określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 – 2 ustawy o dochodach j.s.t. poinformował poszczególne jednostki samorządu terytorialnego odpowiednio o planowanych i o wynikających z ustawy budżetowej na 2011 r.[3] kwotach części subwencji ogólnej oraz o wysokości wpłat na zwiększenie części równoważącej (regionalnej) subwencji. Zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 33 ust. 1 pkt 3 powołanej ustawy Minister Finansów przekazał również właściwym jednostkom samorządu terytorialnego informacje o rozdysponowaniu rezerw subwencji ogólnej.

W 2011 r. Minister Finansów w drodze 404 decyzji dokonał zmniejszenia o łączną kwotę 62 486,1 tys. zł poszczególnych części subwencji ogólnej przyznanych jednostkom samorządu terytorialnego[4] oraz, w drodze dwóch decyzji, zwiększenia wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji w wysokości 52,3 tys. zł. Przyczyną korekt były błędy jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników placówek oświatowych, popełniane przy sporządzaniu sprawozdań stanowiących podstawę wyliczenia poszczególnych części subwencji.

W wyniku badania próby 55 losowo wybranych decyzji na kwotę 25 541,7 tys. zł, (40,9 % łącznej wartości korekt) NIK ustaliła, że wszystkie korekty zostały dokonane zgodnie z art. 36 i 37 ustawy o dochodach j.s.t. oraz z zastosowaniem obowiązujących w ww. zakresie procedur wewnętrznych.

2. Dochody budżetowe w części 82 budżetu państwa zostały wykonane w 2011 r. w kwocie 2 424 107,2 tys. zł, tj. 101,7% kwoty planowanej w ustawie budżetowej (2 384 555,0 tys. zł). W ramach ww. kwoty wpływy z tytułu wpłat jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na część równoważącą (regionalną) subwencji ogólnej wyniosły 2 383 798,4 tys. zł, tj. 98,3% ogółu dochodów. Pozostałą część dochodów stanowiły zwroty do budżetu państwa nienależnie pobranych kwot części oświatowej i wyrównawczej subwencji za lata poprzedzające 2011 r. (39 699,4 tys. zł) oraz odsetki z tytułu zwrotów nienależnie otrzymanych części subwencji oraz nieterminowych i niepełnych wpłat wnoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego (609,4 tys. zł).

Pobrane dochody zostały terminowo oraz w pełnej wysokości przekazane na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa[5].

Należności budżetowe w części 82 na koniec 2011 r. wyniosły łącznie 27 011,9 tys. zł, w tym zaległości netto 16 681,6 tys. zł (na dzień zakończenia czynności kontrolnych jednostki samorządu terytorialnego dokonały spłaty zaległości na kwotę 1 876,6 tys. zł). W porównaniu do stanu na koniec 2010 r., należności zmalały o 2 011,3 tys. zł, a zaległości netto były wyższe o 10 654,7 tys. zł. Na zaległości netto składały się zaległości

---

[2] Art. 20 – 25 oraz 29 – 32 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.).

[3] Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 150).

[4] Z tego: 235 decyzji na kwotę 31 561,2 tys. zł z tytułu korekt części oświatowej subwencji za lata poprzedzające 2011 r., 29 decyzji na kwotę 3 629,1 tys. zł z tytułu korekt części wyrównawczej za lata poprzedzające 2011 r., 22 decyzji na kwotę 8 519,6 tys. zł z tytułu korekt części oświatowej za 2011 r., 115 decyzji na kwotę 18 611,0 tys. zł z tytułu korekt części wyrównawczej za 2011 r. oraz trzy decyzje na kwotę 165,2 tys. zł z tytułu korekt części równoważącej za 2011 r.

[5] W terminach określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.).

gmin Nadarzyn i Rewal z tytułu wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej (należność główna – 1 986,4 tys. zł, odsetki – 41,0 tys. zł), zaległości 13 jednostek samorządu terytorialnego dotyczące zwrotów części oświatowej subwencji ogólnej za lata poprzednie (13 370,4 tys. zł)[6] oraz zaległości gmin Żary, Czorsztyn i Myślibórz dotyczące zwrotów części wyrównawczej subwencji ogólnej za lata poprzednie (należność główna – 1 148,2 tys. zł, odsetki – 135,7 tys. zł). W stosunku do ww. jednostek samorządu terytorialnego Minister Finansów podejmował działania mające na celu wyegzekwowanie zaległości polegające na: wystawieniu 12 wezwań do zapłaty, wydaniu 21 postanowień w sprawie zaliczenia wpłaty na poczet zaległości oraz skierowaniu jednego tytułu wykonawczego do właściwego miejscowo urzędu skarbowego[7].

W 2011 r. Minister Finansów na podstawie art. 67a § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[8] wydał 25 decyzji w sprawie zastosowania ulg w spłacie należności z tytułu korekt subwencji ogólnej[9] za lata poprzedzające 2011 r. Należności 19 jednostek samorządu terytorialnego na łączną kwotę 5 993,5 tys. zł zostały rozłożone na raty, trzem jednostkom odroczono należność w wysokości 673,0 tys. zł, wobec trzech jednostek wydano decyzje o odmowie rozłożenia na raty należności na kwotę 473,7 tys. zł. W wyniku badania dokumentacji stanowiącej podstawę sporządzania ww. decyzji ustalono, że zostały one wydane po przeprowadzeniu szczegółowej analizy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz po uzyskaniu opinii właściwych miejscowo regionalnych izb obrachunkowych.

3. Wydatki w części 82 zostały zrealizowane w kwocie 48 348 161,6 tys. zł, tj. w wysokości 100 % kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2011 r. (48 357 658,0 tys. zł)[10].

W ramach subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano:

- z tytułu części oświatowej środki w łącznej wysokości 36 924 829,0 tys. zł[11]; z tego gminom – 21 997 140,3 tys. zł[12], powiatom – 14 188 992,1 tys. zł[13], województwom – 738 696,6 tys. zł[14],
- z tytułu części wyrównawczej środki w łącznej wysokości 8 640 193,0 tys. zł; z tego gminom – 5 944 248,2 tys. zł, powiatom – 1 583 842,4 tys. zł, województwom – 1 112 102,4 tys. zł,

---

6 Gminy: Janowice Wielkie, Wąbrzeźno, Kraśnik, Piwniczna – Zdrój, Tarnów, Magnuszew, Jabłonna, Kolbudy, Milówka, Piła i Łobżenica oraz Powiaty: Oświęcimski i Gnieźnieński, w tym Gmina Magnuszew wniosła cztery skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę Gminy na cztery decyzje Ministra Finansów zobowiązujące do zwrotu nienależnie uzyskanej części oświatowej subwencji ogólnej za lata 2006. 2007, 2008 i 2009 w łącznej kwocie 4 068, 4 tys. zł. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych postępowania nie zostały zakończone.

7 Na dzień zakończenia czynności kontrolnych postępowania administracyjne wszczęte przez Ministra Finansów w sprawie zwrotu nienależnie uzyskanej części oświatowej subwencji ogólnej nie zostały zakończone w związku z wyznaczeniem dodatkowego terminu załatwienia sprawy dla czterech jednostek samorządu terytorialnego.

8 Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

9 Z tego 22 decyzje dotyczące ulg w spłacie należności z tytułu korekt części oświatowej subwencji ogólnej, trzy decyzje dotyczące ulg w spłacie należności z tytułu korekt części wyrównawczej subwencji ogólnej.

10 Różnica miedzy kwotą wykonaną a zaplanowaną w ustawie budżetowej została spowodowana przede wszystkim wprowadzeniem przez Ministra Finansów blokady wydatków w rozdziale 75805 (część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin) w wysokości 9 365,4 tys. zł.

11 W tym kwota rezerwy części oświatowej – 230 070,1 tys. zł.

12 W tym kwota rezerwy części oświatowej – 156 071,5 tys. zł.

13 W tym kwota rezerwy części oświatowej – 71 190,2 tys. zł.

14 W tym kwota rezerwy części oświatowej – 2 808,4 tys. zł.

- z tytułu części równoważącej (regionalnej) środki w kwocie 2 205 673,0 tys. zł; z tego gminom – 440 545,8 tys. zł, powiatom – 1 137 234,7 tys. zł, województwom – 627 892,5 tys. zł,
- z tytułu części rekompensującej dla gmin[15] środki w kwocie 15 634,6 tys. zł
- na uzupełnienie subwencji ogólnej z rezerw przekazano środki w kwocie 561 832,0 tys. zł, z tego gminom – 131 502,1 tys. zł, powiatom – 409 967,7 tys. zł, województwom – 20 362,2 tys. zł.

Kontrola wykazała, że wszystkie raty poszczególnych części subwencji ogólnej za 2011 r. zostały przekazane jednostkom samorządu terytorialnego w wysokości i z zachowaniem terminów określonych w art. 34 ust. 1 pkt 1 – 3 ustawy o dochodach j.s.t.

W 2011 r. Minister Finansów w drodze pięciu decyzji dokonał przeniesień planowanych wydatków pomiędzy poszczególnymi rozdziałami i paragrafami części 82 budżetu państwa. Wprowadzone zmiany były celowe[16] i zostały dokonane zgodnie z postanowieniami art. 171 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[17] (zwanej dalej ustawą o finansach publicznych).

4. NIK pozytywnie ocenia realizację zadań Ministra Finansów związanych z podziałem rezerw subwencji ogólnej. Kwoty rezerw zostały rozdysponowane w 2011 r. w pełnej wysokości, z zachowaniem trybu i terminów przewidzianych w ustawie o dochodach j.s.t.[18] i tak:

- rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej ustalona na rok 2011 w wysokości 230 070,1 tys. zł została rozdysponowana w terminie do 30 listopada 2011 r., na wniosek Ministra Edukacji Narodowej, zgodnie z *Kryteriami podziału 0,6% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2011* zaakceptowanymi przez Zespół ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego;
- rezerwa subwencji ogólnej, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. (tzw. *rezerwa drogowa*) ustalona na rok 2011 w kwocie 335 999,0 tys. zł została rozdysponowana zgodnie z propozycjami Ministra Infrastruktury zaakceptowanymi przez Zespół ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego;
- rezerwa subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. ustalona na rok 2011 w kwocie 225 833,0 tys. zł[19] została rozdysponowana zgodnie z zasadami ustalonymi przez Zespół ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

---

15 Część rekompensująca subwencji ogólnej przysługuje gminom z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budowli i budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnych stref ekonomicznych przez przedsiębiorców na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. Nr 188, poz. 1840 ze zm.).

16 Dokonane przeniesienia dotyczyły: zwiększenia części równoważącej subwencji dla gmin o kwotę 29 487,2 tys. zł pochodzącą ze zmniejszenia kwoty uzupełniającej części wyrównawczej na podstawie art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach j.s.t. (jedna decyzja), rozdysponowania kwoty 335 999,0 tys. zł tzw. *rezerwy drogowej* na podstawie art. 26 ust. 1 i 3 ustawy o dochodach j.s.t. (dwie decyzje), przekazania kwot subwencji uzyskanych nienależnie przez jednostki samorządu terytorialnego oraz nierozdysponowanej części równoważącej subwencji dla gmin w łącznej wysokości 225 833,0 tys. zł na zwiększenie rezerwy subwencji ogólnej na podstawie art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. (dwie decyzje).

17 Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

18 Art. 26 ust. 3, art. 28 ust. 3 i 4 oraz art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t.

19 Powstała z korekt części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej oraz nierozdysponowanej między jednostki samorządu terytorialnego kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin.

5. Kontrola wykazała, że wynikający z przepisów art. 175 ust. 1 ustawy o finansach publicznych obowiązek nadzoru i kontroli nad podległymi jednostkami realizowany był w części 82 w formie pisemnych, kwartalnych analiz zawierających m.in. wykaz zrealizowanych zadań oraz ocenę realizacji dochodów i wydatków budżetowych.

6. W trakcie kontroli stwierdzono, że sprawozdania budżetowe dysponenta części 82 za 2011 r.: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa oraz kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N, zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przedstawiają rzetelny obraz wykonanych w 2011 r. dochodów i wydatków. Sprawozdania te zostały przekazane w terminach określonych przepisami prawa[20].

*

* *

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości w realizacji dochodów i wydatków w 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen zawartych w tym wystąpieniu.



[20] Sprawozdania RB-23, Rb-27, Rb-28 zostały przekazane do Departamentu Budżetu Państwa Ministerstwa Finansów w terminach określonych w załączniku nr 42 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103), zaś sprawozdanie Rb-N zostało przekazane do Głównego Urzędu Statystycznego w terminie określonym w załączniku Nr 6 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247).