WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyła

KAP – 4100-001-11/2014
P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli — P/14/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2013 roku w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego

Jednostka przeprowadzająca kontrolę — Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontroler — Stefan Bator, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 89298 z 7 lutego 2014 r.
(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana — Ministerstwo Finansów, 00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12

Kierownik jednostki kontrolowanej — Mateusz Szczurek, Minister Finansów[1]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie[2] wykonanie przez Ministra Finansów w 2013 r. budżetu państwa w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności rzetelne zaplanowanie oraz realizacja dochodów i wydatków budżetowych z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[3] (zwanej dalej ufp). W ocenie NIK, Minister Finansów rzetelnie i zgodnie z przepisami:

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Podstawowe informacje w zakresie kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

Stosownie do zapisów § 21 regulaminu organizacyjnego MF, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 34 Ministra Finansów z dnia 27 lipca 2012 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Finansów[4], za realizację zadań Ministra w zakresie obsługi części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego odpowiada Departament Finansów Samorządu Terytorialnego (zwany dalej Departamentem ST). Do zadań tego Departamentu należało m.in. ustalanie poszczególnych części subwencji ogólnej dla każdej jednostki samorządu terytorialnego i wpłat do budżetu państwa; informowanie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego o wysokości ustalonych

---

1 Z dniem 27 listopada 2013 r. został powołany w skład Rady Ministrów (M. P. z 2013, poz. 1005). Poprzednio Ministrem Finansów Wiceprezesem Rady Ministrów był Pan Jan Vincent-Rostowski odwołany z dniem 27 listopada 2013 r. (M.P. z 2013 r., poz. 1004).

2 W kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z Załącznikiem 5. do Programu kontroli, stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

3 Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

4 Wprowadzony zarządzeniem nr 34 Ministra Finansów z 27 lipca 2012 r. Tekst jednolity został opublikowany w obwieszczeniu Ministra Finansów z 13 lutego 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Ministra Finansów w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Finansów (Dz. Urz. MF z 2014 r., poz. 6).

części subwencji ogólnej i wpłat, przyjętych na dany rok budżetowy, a także przekazywanie tym jednostkom rat poszczególnych części subwencji ogólnej.

Merytoryczny nadzór nad zadaniami realizowanymi przez Departament ST sprawowała Podsekretarz Stanu w MF - Pani Hanna Majszczyk. Z upoważnienia Ministra Finansów nadzorowała m.in. prace związane z planowaniem, ustalaniem i przekazywaniem poszczególnych części subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 3-35)

Zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Departamentu ST[5], zadania związane z obsługą części 82 budżetu państwa zostały przypisane w szczególności dla: Wydziału Subwencji dla Gmin, Powiatów i Województw; Wydziału Oświaty; Wydziału Finansów Powiatów i Województw oraz Wydziału Księgowości, który odpowiada za prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej w zakresie dochodów i wydatków tej części budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 40-61)

Do obsługi części 82 budżetu państwa w 2013 r. Departament ST posiadał otwartych w Narodowym Banku Polskim 13 rachunków pomocniczych[6] oraz dwa rachunki bieżące do obsługi dochodów i wydatków[7].

(dowód: akta kontroli str. 306-313)

2. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

Opis stanu faktycznego

W dniu 17 sierpnia 2012 r. Dyrektor Departamentu ST, zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 1 roporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013[8] (zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej), przekazała do projektu budżetu państwa informację o zaplanowanych kwotach dochodów[9] w części 82 wraz z częścią opisową. Obliczenia kwot wpłat do budżetu państwa dokonano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[10] (zwanej dalej ustawą o dochodach j.s.t.).

Ustalono, że z zachowaniem terminów określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1-2 ustawy o dochodach j.s.t. Minister Finansów poinformował[11] poszczególne jednostki samorządu terytorialnego o planowanych jak i wynikających z ustawy budżetowej na 2013 r.[12] kwotach wpłat do budżetu państwa oraz rocznych kwotach poszczególnych części subwencji ogólnej.

(dowód: akta kontroli str. 62-85, 118-169, 375-386)

W ustawie budżetowej na rok 2013 dochody budżetu państwa części 82 zostały zaplanowane w kwocie 2.383.262,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 2 232 912,1 tys. zł[13], tj. 93,7% kwoty planowanej, z tego z wpłat gmin – 584 674,9 tys. zł, z wpłat powiatów - 1 090 815,8 tys. zł, z wpłat województw – 557 421,4 tys. zł. Największy

---

5 Regulamin został wprowadzony zarządzeniem nr 34/BDG/2008 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 15 października 2008 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów.

6 Prowadzenie rachunków zostało uregulowane umową z dnia 18 listopada 2011 r.

7 Prowadzenie rachunków zostało uregulowane umową z dnia 31 sierpnia 2004 r. oraz aneksami nr 4, 5, 6 i 7 odpowiednio z dnia 28.09.2009 r.; 18.11.2011 r.; 07.03.2012 r. i 13.07.2012 r.

8 Dz. U. z 2012 r., poz. 628.

9 Dane o planowanych kwotach dochodów zostały opracowane w układzie klasyfikacji budżetowej, o której mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej oraz ujęte na formularzu BD-Zestawienie dochodów stanowiącym załącznik nr 18 do tego rozporzadzenia.

10 Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

11 Z upoważnienia Ministra Finansów, informacje o rocznych planowanych kwotach poszczególnych części subwencji ogólnej oraz o planowanej wysokości rocznych wpłat do budżetu państwa przyjętych w projekcie ustawy budżetowej zostały przekazane przez Podsekretarz Stanu w MF Panią Hannę Majszczyk, w dniu 10 października 2012 r. Natomiast informacje o rocznych kwotach poszczególnych części subwencji ogólnej oraz o wysokości rocznych wpłat przyjętych w ustawie budżetowej na 2013 r. zostały przekazane przez Podsekretarza Stanu w MF Pana Macieja Grabowskiego, w dniu 14 lutego 2013 r.

12 Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.).

13 W tym odsetki w kwocie 1 384,8 tys. zł.

udział w dochodach (98,8%) stanowiły wpływy z tytułu wpłat jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej (2 205 578,0 tys. zł[14]). Natomiast pozostałą część dochodów stanowiły zwroty do budżetu państwa nienależnie pobranych kwot części oświatowej subwencji ogólnej (22 888,9 tys. zł) i części wyrównawczej subwencji ogólnej (3 060,4 tys. zł), a także odsetki z tytułu nieterminowych i niepełnych wpłat wnoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz zwrotów nienależnie otrzymanej subwencji ogólnej (1 384,8 tys. zł).

W 2013 r. Minister Finansów, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach j.s.t., w drodze decyzji[15] zwiększył Gminie Rzgów wpłatę do budżetu państwa o kwotę 7,1 tys. zł, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji dla gmin.

Na koniec 2013 r. w części 82 wystąpiły należności budżetowe w kwocie 238 430,8 tys. zł, w tym zaległości netto 208 402,7 tys. zł. W porównaniu do 2012 r. były wyższe zarówno należności jak i zaległości, odpowiednio o 193 220,2 tys. zł i o 194 498,0 tys. zł.

Na zaległości netto na koniec 2013 r. składały się:

- zaległości 44 jednostek samorządu terytorialnego dotyczące zwrotów części oświatowej subwencji ogólnej za lata poprzednie (25 037,5 tys. zł),
- zaległości sześciu gmin (Nozdrzec, Jawornik Polski, Barlinek, Nowogródek Pomorski, Szczurowa, Pinczów) dotyczące zwrotów nienależnie pobranej części wyrównawczej subwencji ogólnej za lata poprzednie w łącznej kwocie 979,0 tys. zł (należność główna – 819,7 tys. zł, odsetki – 159,3 tys. zł),
- zaległości Gminy Rewal z tytułu wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej w kwocie 873,8 tys. zł (należność główna – 852,4 tys. zł, odsetki – 21,4 tys. zł),
- zaległości Województwa Mazowieckiego z tytułu wpłat na część regionalną subwencji ogólnej w kwocie 181 512,4 tys. zł (należność główna – 178 721,3 tys. zł, odsetki – 2 791,1 tys. zł).

Jak podała Dyrektor Departamentu ST, Pani Zdzisława Wasążnik, *główną przyczyną niższego wykonania dochodów części 82 budżetu państwa było niedokonanie wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw na 2013 r. przez Województwo Mazowieckie oraz Gminę Rewal. (...) W kwocie należności pozostałych do zapłaty - podstawową kwotę stanowią zaległości Województwa Mazowieckiego.* Brak wpłat, stosownie do wymogu określonego w art. 35 ustawy o dochodach j.s.t., spowodował wzrost zarówno należności jak i zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 170-277, 306-309, 314, 354-368, 387-393, 1490-1516,1677-1701)

W 2013 r. Minister Finansów, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach j.s.t., wydał 149 decyzji zobowiązujących jednostki samorządu terytorialnego do zwrotu nienależnie uzyskanych kwot za lata poprzedzające rok 2013 w łącznej wysokości 33 851,9 tys. zł, z tego:

- w ramach części oświatowej subwencji ogólnej na kwotę 30 229,7 tys. zł (126 decyzji[16]),
- w ramach części wyrównawczej subwencji ogólnej na kwotę 3 612,9 tys. zł (22 decyzje[17]),
- wpłata na część równoważącą subwencji ogólnej na kwotę 9,3 tys. zł (jedna decyzja za 2010 r.).

Wystawił także trzy tytuły wykonawcze[18] na łączną kwotę 246,2 tys. zł, w tym dwa tytuły dotyczyły zwrotu nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok 2013.

---

[14] Z tego: 101 gmin – 572 377,2 tys. zł; 60 powiatów – 1 076 612,3 tys. zł, dwa województwa – 556 588,5 tys. zł.

[15] Decyzja nr ST3/4826/13-26/DWX/13/RWPD-30426 z dnia 14 maja 2013 r.

[16] 106 decyzji dotyczyło zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej za 2009 r., 15 decyzji za 2010 r., trzy decyzje za 2011 r., a dwie decyzje za 2012 r.,

[17] Cztery decyzje dotyczyły zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części wyrównawczej za 2010 r., cztery decyzje za 2011 r., a 14 decyzji za 2012 r.

[18] Wobec gmin: Izbica (nr 40), Janowice Wielkie (nr 41), Nowogródek Pomorski (nr 42).

W przypadku 10 jednostek samorządu terytorialnego, wobec których orzeczono zwrot nienależnie uzyskanych kwot Minister Finansów, na podstawie art. 67a § 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[19] (zwanej dalej ustawą Ordynacja podatkowa) wydał 13 decyzji o rozłożeniu na raty spłaty należności na łączną kwotę 33 676,0 tys. zł, w tym 11 decyzji z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej (na kwotę 31 443,6 tys. zł). Natomiast wobec dwóch gmin[20] Minister Finansów, na podstawie art. 67a § 1 pkt 1 ustawy Ordynacja podatkowa oraz art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[21] (zwanej dalej Kpa), odmówił odroczenia terminu płatności.

Szczegółowym badaniem objęto łącznie 26 decyzji Ministra Finansów w sprawie zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej i części wyrównawczej subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok 2013 na łączną kwotę 12 399,9 tys. zł (36,2% łącznej kwoty należnych zwrotów). W wyniku badania tych decyzji stwierdzono, że:

- 19 decyzji[22] (wobec 14 jednostek samorządu terytorialnego na łączną kwotę 10 622,2 tys. zł) w sprawie 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 z Ministerstwa Edukacji Narodowej (dalej MEN) informacji o przekazywaniu do bazy danych systemu informacji oświatowej[23] nieprawdziwych danych stanowiących podstawę naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej. W każdym przypadku decyzje wydano z zachowaniem obowiązującej procedury[24], a także został zachowany ślad rewizyjny w postaci metryki sprawy. Do dnia 31 grudnia 2013 r. siedem jednostek samorządu terytorialnego[25] dokonało zwrotu nienależnie uzyskanych kwot w wysokości wskazanej w decyzjach. W przypadku trzech jednostek[26], Minister Finansów wydał trzy decyzje o rozłożeniu na raty należności na kwotę 2 010,6 tys. zł. Decyzje, zgodnie z obowiązującą procedurą[27], zostały wydane po przeprowadzeniu szczegółowej analizy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz wyjaśnień Ministra Edukacji Narodowej w przedmiotowych sprawach. Wobec Miasta i Gminy Mosina prowadzono postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym[28], który oddalił skargi na decyzje Ministra Finansów zobowiązujące do zwrotu nienależnie uzyskanych kwoty części oświatowej subwencji ogólnej. W przypadku Powiatu Białogardzkiego postępowanie administracyjne o zwrot nienależnie uzyskanej kwoty w wysokości 1 793,1 tys. zł było w toku, na skutek złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, natomiast dwa miasta na prawach powiatu[29], po wystawieniu przez Ministra Finansów w dniu 22 stycznia 2014 r. wezwań do zapłaty, wpłaciły do budżetu państwa nienależnie kwoty w łącznej wysokości 2 157,5 tys. zł. Do dnia 31 grudnia 2013 r. łącznie z tytułu zwrotów części oświatowej subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok budżetowy, w ramach badanych decyzji,

---

19 Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

20 Gminy: Nozdrzec, Izbica.

21 Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

22 Decyzje nr: ST5/0341/111b/BKU/2013/RWPD-64248/RD-100403, ST5/0341/265cb/BKU/2013/RWPD-131275/RD-132160, ST5/0341/98b/BKU/2013/RWPD-61933/RD-97323, ST5/0341/145b/PLJ/2013/RD-111982, ST5/0341/144b/PLJ/2013/RD-111983, ST5/0341/151b/PLJ/2013/RD-122210, ST5/0341/150b/PLJ/2013/RD-122121, ST5/0341/203b/PLJ/2013/RD-117926, ST5/0341/254b/KBM/2013/114975/RD-129315, ST5/0341/164b/PLJ/2013/RWPD-87425/RD-119141, ST5/0341/2p/KBM/12/2013/305/RD-11551/RD-40808, ST5/0341/3p/KBM/12/2013/305/RD-11533/RD-40807, ST5/0341/146b/KBM/2013/RWPD-76293/RD-121532, ST5/0341/147b/KBM/2013/RWPD-76293/RD-121528, ST5/0310/19b/KBM/2013/272/RD-27407, ST5/0341/115b/BKU/2013/RWPD-64587/RD-102937, ST5/0341/211c/KBM/2013/97512/RD-129312, ST5/0341/257b/KBM/2013/119706/RD-130385, ST5/0341/11b/KBM/2013/201/RD-1124/RD-27443.

23 O którym mowa w art. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2011 r. Nr 139, poz. 814 ze zm.).

24 Procedura wydawania decyzji w sprawach zmniejszenia lub zwrotu przez jednostki samorządu terytorialnego kwot części oświatowej subwencji ogólnej ustanowiona przez Dyrektora ST 8 września 2011 r.

25 Miasta na prawach powiatu: Białystok, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Jaworzno. Gminy: Kędzierzyn-Koźle, Oleśnica, Stary Dzików.

26 Dotyczy: Powiatu Będzińskiego, Miasta Miedzyrzec Podlaski, Miasta i Gminy Poniatowa.

27 Procedura 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 ustanowiona przez Dyrektora ST 8 września 2011 r.

28 Postępowanie zakończone wyrokami z dnia 20 lutego 2014 r.

29 Dotyczy: Zabrza (nr ST6/4812/16/wezw/13/AYW/2014/RD-6472) i Mysłowic (nr ST6/4812/15/wezw/12/AYW/2014/RD-6474).

od j.s.t. uzyskano dochód budżetu państwa w kwocie 3 647,9 tys. zł (tj. 34,3% kwoty ujętej w decyzjach);

- siedem decyzji[30] (wobec siedmiu jednostek samorządu terytorialnego na łączną kwotę 1 777,7 tys. zł) w sprawie zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części wyrównawczej zostało wydanych, na podstawie art. 36 ust 1 pkt 2 ustawy o dochodach j.s.t., po otrzymaniu korekt sprawozdań z wykonania dochodów podatkowych (Rb-PDP). We wszystkich badanych przypadkach postępowania prowadzono zgodnie z obowiązującą procedurą[31] i z zachowaniem śladu rewizyjnego w postaci metryki sprawy. Ustalono, że pięć gmin wpłaciło pełne kwoty wynikające z decyzji, dwie gminy (Łapy, Miedzyrzec Podlaski) wystąpiły z wnioskami o rozłożenie spłaty na raty. Wobec tych dwóch gmin Minister Finansów wydał w styczniu 2014 r. decyzje[32] o rozłożeniu na raty kwoty zwrotu nienależnie otrzymanej części wyrównawczej subwencji ogólnej. Łącznie z tytułu zwrotów części wyrównawczej subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok budżetowy, w ramach badanych decyzji, od gmin uzyskano na dzień 31 grudnia 2013 r. dochód budżetu państwa w kwocie 229,3 tys. zł, w tym odsetki w kwocie 33,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 306-314, 394-400, 426-427, 468-524, 622-832, 1012-1022, 1027-1040, 1471-1489)

Ustalono, że w 2013 r. wpłat do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej dokonało 101 gmin i 60 powiatów w łącznej kwocie 1 648 989,5 tys. zł, z tego gminy – 572 377,2 tys. zł[33], a powiaty – 1 076 612,3 tys. zł. Na część regionalną subwencji ogólnej wpłat w łącznej kwocie 556 588,5 tys. zł dokonały dwa województwa. Z tytułu nieterminowych wpłat pięć powiatów[34] zapłaciło odsetki w łącznej kwocie 1,3 tys. zł, dziewięć gmin[35] w kwocie 1,3 tys. zł. Natomiast z tytułu wnoszenia niepełnych wpłat Miasto Poznań zapłaciło odsetki w kwocie 4,5 tys. zł, dwie gminy[36] w kwocie 45,4 tys. zł oraz Województwo Mazowieckie w kwocie 833,0 tys. zł. Kwoty wpłat do budżetu państwa były niższe od kwot przypisanych w łącznej wysokości 179 573,7 tys. zł., z tego: Województwa Mazowieckiego o 178 721,3 tys. zł oraz Gminy Rewal o 852,4 tys. zł. Opóźnienia wnoszonych nieterminowo wpłat do budżetu państwa[37], z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej wyniosły od 1 do 113 dni, natomiast na część regionalną subwencji ogólnej wyniosły od 16 do 162 dni.

Minister Finansów, na podstawie art. 55 §2 i art. 62 §1 i 4 ustawy Ordynacja podatkowa, w stosunku do czterech jednostek samorządu terytorialnego (dwóch gmin[38], jednego powiatu[39] i jednego województwa[40]) dokonujących wpłat w niepełnej wysokości za 2013 r. wydał dziewięć[41] *Postanowień w sprawie zaliczenia wpłaty na poczet zaległości* na łączną kwotę 48 266,0 tys. zł[42]. Zaległości Gminy Rewal z tytułu wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej na 2013 r. zostały objęte postępowaniem egzekucyjnym[43]. Zaległości Gminy Rewal na dzień 31 marca 2014 r. wynoszą 293,7 tys. zł., w tym odsetki 9,4 tys. zł.

---

30 Decyzje nr: ST3/4826/12-145/BMQ/12/1564, ST3/4826/12-72/BMQ/13/RWPD-64220/RD-92183, ST3/4826/12-86/BMQ/13/RWPD-103947/RD-115845, ST3/4826/12-89/BMQ/13/RWPD-110202/RD-118238, ST3/4826/11-148/BMQ/12/1761, ST3/4826/10-75/BMQ/13/RWPD-88105/RD-102919, ST3/4826/10-3/BMQ/13/RWPD-880/RD-15717.

31 Procedura wydawania decyzji Ministra Finansów w sprawach rozkładnia na raty i odraczania terminu płatności podlegającej zwrotowi nienależnej subwencji ogólnej oraz odsetek wprowadzona do stosowania w Departamencie ST od 8 września 2011 r.

32 Decyzje nr: ST3/4826/RATY/7/BMQ/13/RWPD-135620/2014/RD-7309 (Miasto i Gmina Łapy), ST3/4826/RATY/10-4/DWX/14/RWPD-129365/RD-7711 (Gmina Międzyrzec Podlaski). W obydwu przypadkach termin płatności I raty został wyznaczony na 31 marca 2014 r.

33 W tym wpłaty czterech gmin za lata poprzedzające rok budżetowy w kwocie 1 884,1 tys. zł (należność główna).

34 Powiaty: Warszawski Zachodni, Krośnieński, Chorzowski, Poznański, Szczeciński.

35 Gminy: Szklarska Poręba, Osielsko, Rzgów, Pabianice, Raszyn, Solina, Połaniec, Suchy Las, Kobylanka.

36 Gminy: Nadarzyn i Rewal.

37 Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t., jednostki samorządu terytorialnego dokonują wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą/regionalną subwencji ogólnej w dwunastu równych ratach, w terminie do 15 dnia każdego miesiąca.

38 Gmina Rewal (pięć postanowień), Gmina Nadarzyn (jedno postanowienie).

39 Poznański (jedno postanowienie).

40 Województwo Mazowieckie (trzy postanowienia).

41 Osiem postanowień Minister Finansów wydał w 2013 r.

42 W tym odsetki w kwocie 882,9 tys. zł.

43 Wystawiono tytuł wykonawczy w 2013 r. (nr 37, 38 i 39) oraz w 2014 r. (nr 45).

Ustalono, że Minister Finansów w odniesieniu do Województwa Mazowieckiego zalegającego z tytułu wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej wystosował łącznie cztery wezwania do zapłaty[44], wydał trzy postanowienia w sprawie zaliczenia wpłat na poczet zaległości na łączną kwotę 114 684,9 tys. zł[45] (w tym jedno w 2013 r. na kwotę 1 500,8 tys. zł) oraz wystawił trzy tytuły wykonawcze[46] na łączną kwotę 115 838,6 tys. zł. W wyniku podjętych działań Województwo Mazowieckie wpłaciło do budżetu państwa kwotę 114 684,9 tys. zł. Na dzień 31 marca 2014 r. zaległości z powyższego tytułu wynoszą 111 954,6 tys. zł[47], w tym odsetki w kwocie 3 570,4 tys. zł.

Minister Finansów, na postawie art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 127 § Kpa oraz na podstawie art. 55 § 2 i art. 62 § 1 i 4 ustawy Ordynacja podatkowa, wydał także trzy postanowienia[48] utrzymujące w mocy zaskarżone postanowienie Ministra Finansów w sprawie zaliczenia nieterminowej wpłaty Województwa Mazowieckiego z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej za wrzesień, październik i listopad 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 306-309, 314, 354-368, 387-393, 1490-1516, 1536-1676, 1677-1701, 1704-1707)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i realizacji dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

3. Wydatki budżetu państwa

3.1. Planowanie wydatków budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W dniu 30 lipca 2012 r., stosownie do wymogów określonych w § 3 roporządzenia w sprawie opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, Departament ST otrzymał od Ministra Finansów informacje o wstępnej kwocie wydatków na rok 2013 w części 82 oraz o prognozowanych wskaźnikach makroekonomicznych, które stanowią podstawę do opracowania projektu budżetu państwa na rok 2013. Po 19 dniach[49] od otrzymania powyższej informacji Zastępca Dyrektora Departamentu ST, zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 2 powyższego roporządzenia, przekazał do projektu budżetu państwa informację o zaplanowanych kwotach wydatków w wysokości 51 286 871 tys. zł[50] w części 82 wraz z częścią opisową.

W ustawie budżetowej na rok 2013 wydatki budżetu państwa w części 82 zostały zaplanowane w kwocie 51 259 549,0 tys. zł, z tego:

- część oświatowa dla jednostek samorządu terytorialnego – 39 509 195,0 tys. zł,
- część wyrównawcza dla jednostek samorządu terytorialnego – 9 014 093,0 tys. zł,
- część rekompensująca dla gmin – 17 000,0 tys. zł,
- część równoważąca dla gmin i powiatów – 1 647 952,0 tys. zł,
- część regionalna dla województw – 735 310,0 tys. zł,
- uzupełnienie subwencji ogólnej – 335 999,0 tys. zł.

---

[44] Za miesiąc: wrzesień 2013 r. (na kwotę 55 195,7 tys. zł wraz z odsetkami na dzień 30.09.2013 r.), październik 2013 r. (na kwotę 54 313,7 tys. zł wraz z odsetkami na dzień 24.10.2013 r.), listopad 2013 r. (na kwotę 55 172,5 tys. zł wraz odsetkami na dzień 19.11..2013 r.), grudzień 2013 r. (na kwotę 55 142,3 tys. zł wraz z odsetkami na dzień 18.12.2013 r.).

[45] W tym odsetki w kwocie 3 507,5 tys. zł.

[46] Nr 43 (dotyczy należności za wrzesień 2013 r.), 44 (dotyczy należności za październik 2013 r.) i 46 (dotyczy należności za grudzień 2013 r.).

[47] Za listopad 2103 r. – 53 272,1 tys. zł oraz za grudzień 2013 r. – 55 112,1 tys. zł. Kwoty te nie obejmują odsetek.

[48] Nr ST6/4812/76/post/JAP/2013/RD-125283 z 3 grudnia 2013 r., Nr ST6/4812/19/post/JAP/2014/RD-11750 z 5 lutego 2014 r. oraz Nr ST6/4812/34/post/JAP/2014/RWPD-28998/RD-28415 z 24 marca 2014 r.

[49] Pisma z dnia 17 sierpnia 2012 r., znak: ST3/4111/3/EKY/2012/350 i ST3/4111/4/EKY/2012/350.

[50] Decyzjami Kierownictwa Ministerstwa Finansów kwota wydatków w części 82 na 2013 r. została zmniejszona o 25 464 tys. zł i wyniosła 51 261 407 tys. zł (pismo Departamentu ST z dnia 27 września 2012 r., znak ST3/4111/8/DWX/2012/1305, kierowane do Departamentu Budżetu Państwa w MF) oraz odstąpiono od planowania środków w rezerwach celowych.

Wydatki te zostały zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej[51] z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie o dochodach j.s.t.

Ustalono, że z zachowaniem terminów określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1-2 ustawy o dochodach j.s.t. Minister Finansów poinformował[52] poszczególne jednostki samorządu terytorialnego o planowanych jak i wynikających z ustawy budżetowej na 2013 r. kwotach wpłat do budżetu państwa oraz rocznych kwotach poszczególnych części subwencji ogólnej.

(dowód: akta kontroli str. 62-85, 118-169, 173-277, 306-309, 315-316)

W trakcie kontroli ustalono, że z upoważnienia Ministra Finansów Pani Hanna Majszczyk, realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej, dokonała w 2013 r. trzema decyzjami zmian w budżecie państwa w zakresie wydatków w części 82 na łączną kwotę 530 554,0 tys. zł. Zmiany te polegały na przeniesieniu kwot pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego działu i zostały dokonane zgodnie z przepisem określonym w art. 171 ust. 1 ufp. Szczegółowe badanie celowości dokonanych zmian, przeprowadzone na próbie jednej największej zmiany (na łączną kwotę 335 999,0 tys. zł) wykazało, że zmiany były celowe i wynikały z faktycznych potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 86-90, 92-114, 315-319)

W trakcie roku, na postawie art. 177 ust. 3 pkt 2 w związku z art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp, Pani Hanna Majszczyk decyzją z dnia 28 listopada 2013 r.[53] dokonała blokady wydatków w budżecie państwa na 2013 r. w części 82 w kwocie 2 457,0 tys. zł, tj. 14,6% kwoty zaplanowanej w części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin (17.000,0 tys. zł). Środki te planowano na wyrównanie ubytku dochodów, wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budowli i budynków, które są zajęte na prowadzenie przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej na terenie specjalnych stref ekonomicznych[54]. Decyzja w sprawie blokady wydatków została podjęta po analizie wniosków gmin o przyznanie w 2013 r. części rekompensującej, która wykazała niższe od planowanych wydatki.

(dowód: akta kontroli str. 86-87, 91, 176-178, 315-316)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

3.2. Realizacja wydatków budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu państwa w 2013 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego zostały zrealizowane w kwocie 51 257 088,4 tys. zł, co stanowiło 100,0% planu wg ustawy budżetowej na rok 2013 (51 259 549,0 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2012 r. wydatki zrealizowane w 2013 r. stanowiły 101,2%.

Całość wydatków w części 82 została zrealizowana w dziale 758 – Różne rozliczenia w ramach jednej grupy ekonomicznej (Dotacje i subwencje). W ramach wydatków subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano:

---

[51] Dane o planowanych kwotach wydatków zostały opracowane w układzie klasyfikacji budżetowej, o której mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej oraz ujęte na formularzu BW-Zestawienie wydatków stanowiącym załącznik nr 19 do tego rozporządzenia.

[52] Z upoważnienia Ministra Finansów, informacje o rocznych planowanych kwotach poszczególnych części subwencji ogólnej oraz o planowanej wysokości rocznych wpłat do budżetu państwa przyjętych w projekcie ustawy budżetowej zostały przekazane przez Podsekretarz Stanu w MF Panią Hannę Majszczyk, w dniu 10 października 2012 r. Natomiast informacje o rocznych kwotach poszczególnych części subwencji ogólnej oraz o wysokości rocznych wpłat przyjętych w ustawie budżetowej na 2013 r. zostały przekazane przez Podsekretarza Stanu w MF Pana Macieja Grabowskiego, w dniu 14 lutego 2013 r.

[53] Decyzja nr ST3/4135/4/APE/2013/RD-120916.

[54] Kwota części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin wynika 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.).

- z tytułu części oświatowej środki w łącznej wysokości 39 509 195,0 tys. zł[55], z tego gminom – 23 785 334,2 tys. zł[56], powiatom – 14 944 204,1 tys. zł[57], województwom – 779 656,7 tys. zł[58];
- z tytułu części wyrównawczej środki w łącznej wysokości 8 974 039,1 tys. zł, z tego gminom – 6 315 348,5 tys. zł, powiatom – 1 567 127,3 tys. zł, województwom – 1 091 563,3 tys. zł;
- z tytułu części równoważącej i regionalnej środki w łącznej wysokości 2 262 625,0 tys. zł, z tego gminom – 450 703,0 tys. zł, powiatom – 1 076 612,3 tys. zł, województwom – 735 309,7 tys. zł;
- z tytułu części rekompensującej dla gmin środki w kwocie 14 543,0 tys. zł;
- na uzupełnienie subwencji ogólnej (z rezerw) środki w łącznej wysokości 496 686,3 tys. zł, z tego gminom – 128 687,3 tys. zł, powiatom – 335 283,4 tys. zł, województwom – 32 715,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 173-277, 306-309, 315-316, 1194-1470)

Część oświatowa subwencji ogólnej

Planowane wydatki części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określone w ustawie budżetowej w kwocie 39 509 195,0 tys. zł zostały w całości zrealizowane. Kwota ta została terminowo przekazana jednostkom samorządu terytorialnego w dwunastu ratach miesięcznych, stosownie do wymogu określonego w art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. Część oświatową otrzymało 2 479 gmin, 380 powiatów, 16 województw.

(dowód: akta kontroli str. 170-277, 306-309, 315-316, 406, 833-1011)

Podział części oświatowej subwencji ogólnej został dokonany zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2013[59]. Stosownie do wymogów określonych w art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach j.s.t., projekt ww. rozporządzenia został zaopiniowany przez Ministra Finansów[60].

W 2013 r. Minister Finansów, na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. i art. 104 § 1 Kpa, wydał 72 decyzje, którymi zmniejszył część oświatową subwencji ogólnej na 2013 r. o łączną kwotę 12 595,5 tys. zł, z tego: 53 gminom (o kwotę 8 464,8 tys. zł), 10 powiatom (o kwotę 1 302,3 tys. zł), pięciu miastom na prawach powiatu (o kwotę 761,3 tys. zł) oraz czterem województwom samorządowym (o kwotę 2 067,1 tys. zł). Kwoty powyższe 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 12 losowo wybranych decyzji[61] Ministra Finansów w sprawie zmniejszenia jednostkom samorządu terytorialnego części oświatowej subwencji ogólnej na łączną kwotę 7.110,2 tys. zł (56,5% łącznej kwoty zmniejszeń). Ustalono, że zostały one wydane zgodnie z obowiązującą procedurą[62] oraz z zachowaniem śladu rewizyjnego w postaci metryki sprawy. Przyczyną korekt, we wszystkich objętych badaniem przypadkach, były błędy kierowników placówek oświatowych w przekazywaniu do bazy danych systemu informacji oświatowej[63] danych stanowiących podstawę naliczenia części

---

55 W tym łączna kwota rezerwy części oświatowej i rezerwy celowej – 170 634,0 tys. zł.

56 W tym łączna kwota rezerwy części oświatowej i rezerwy celowej – 97 371,9 tys. zł.

57 W tym łączna kwota rezerwy części oświatowej i rezerwy celowej – 69 062,5 tys. zł.

58 W tym łączna kwota rezerwy części oświatowej i rezerwy celowej – 4 199,6 tys. zł.

59 Dz. U. z 2012 r., poz. 1541 – rozporządzenie wygasło z dniem 31 grudnia 2013 r.

60 Pismo z dnia 19 listopada 2012 r. (nr ST5/0310/50/FLN/2012/16974) podpisane z up. Ministra Finansów przez Podsekretarza Stanu, Panią Hannę Majszczyk.

61 Decyzje nr: ST5/0341/31a/PLJ/2013/73709, ST5/0341/38a/PLJ/2013/73707, ST5/0341/83a/PLJ/2013/73695, ST5/0341/67b/PLJ/2013/RD-85936, ST5/0341/49b/PLJ/2013/RD-86046, ST5/0341/82b/PLJ/2013/RD-85937, ST5/0341/46b/PLJ/2013/RD-85946, ST5/0341/41b/PLJ/2013/RD-85925, ST5/0341/33b/PLJ/2013/RD-89377, ST5/0341/33d/PLJ/2013/RD-106152, ST5/0341/168b/PLJ/2013/RD-112630, ST5/0341/182b/PLJ/2013/RD-119983.

62 Procedura wydawania decyzji w sprawach zmniejszenia lub zwrotu przez jednostki samorządu terytorialnego kwot części oświatowej subwencji ogólnej ustanowiona przez Dyrektora Departamentu ST w dniu 8 września 2011 r.

63 O którym mowa w art. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej.

oświatowej subwencji ogólnej. Minister Finansów, o zakończonym postępowaniu administracyjnym, każdorazowo informował pisemnie jednostki samorządu terytorialnego wskazując na możliwość zapoznania się z aktami sprawy. Sprawy były załatwiane bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania, co było zgodne z art. 35 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 394-400, 401-405, 525-661, 1517)

Ustalono, że zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o dochodach j.s.t., z ogólnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej (39 509 195,0 tys. zł), wyłączona została 0,4% rezerwa w kwocie 158 038,5 tys. zł. W trakcie roku budżetowego została ona zwiększona o 12 595,5 tys. zł[64] do kwoty 170 634,0 tys. zł. Minister Finansów, na podstawie 13 wniosków Ministra Edukacji Narodowej, dokonał podziału rezerwy oraz przekazał terminowo powyższą kwotę na rachunki gmin (97 371,9 tys. zł), powiatów (69 062,5 tys. zł) i województw 4 199,6 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 Finansów trzech losowo wybranych wniosków Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podziału 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej[65] na kwotę 101 869,9 tys. zł, stanowiącą 59,7% łącznej kwoty rezerwy. Ustalono, że przy weryfikowaniu wniosków przestrzegano obowiązującej procedury[66] oraz został zachowany ślad rewizyjny w postaci metryki sprawy. Analizowane wnioski dotyczyły podziału rezerwy z tytułów określonych w *Kryteriach podziału 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2013*[67], w szczególności z tytułu: pomocy w przypadkach losowych, wzrostu zadań szkolnych i pozaszkolnych, dofinansowania wyposażenia w sprzęt szkolny i pomoce dydaktyczne, dofinansowania kosztów związanych z wypłatą odpraw dla zwalnianych i przechodzących na emeryturę nauczycieli, a także dofinansowania remontów bieżących mających na celu likwidację barier architektonicznych w odniesieniu do uczniów niepełnosprawnych. 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 kwotach części oświatowej wynikających z podziału ww. rezerwy.

(dowód: akta kontroli str. 170-277, 306-309, 315-316, 354-368, 407-425, 428-467, 948-1011)

Część wyrównawcza subwencji ogólnej

Planowane wydatki części wyrównawczej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określone w ustawie budżetowej w kwocie 9 014 093,0 tys. zł, zostały w trakcie roku zmniejszone, w efekcie zmian planu wydatków, do kwoty 8 974 041,0 tys. zł. Jednostkom samorządu terytorialnego przekazano ogółem kwotę 8 974 039,1 tys. zł (100,0% planu po zmianach). Całość tej kwoty została przekazana terminowo w dwunastu ratach miesięcznych[68], stosownie do wymogu określonego w art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach j.s.t. Część wyrównawczą otrzymało 2 131 gmin, 308 powiatów i 13 województw.

W 2013 r. Minister Finansów, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., wydał 66 decyzji, którymi zmniejszył części wyrównawczą subwencji ogólnej dla gmin na łączną kwotę 6 359,6 tys. zł. Kwota ta została potrącona z kolejnych rat subwencji 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. 176-277, 306-309, 315-316, 1012-1015, 1053, 1311-1436)

---

64 Kwota ta pochodzi ze zmniejszeń części oświatowej na rok 2013 (art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t.).

65 Wnioski nr: DWST-WSST-337-MS-42/2013 z dnia 26.06.2013 r.; DWST-WSST-337-MS-203/2013 z dnia 07.11.2013 r.; DWST-WSST-337-MS-203/2013 z dnia 13.11.2013 r. oraz skorygowany wniosek DWST-WSST-337-MS-203a/2013 z dnia 20.11.2013 r.

66 *Procedura podziału rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej* ustanowiona przez Dyrektora Departamentu ST 8 września 2011 r.

67 Kryteria zostały ustalone po przeprowadzeniu uzgodnień z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ze Stroną Samorządową Zespołu ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Minister Edukacji Narodowej w dniu w dniu 21 marca 2013 r. kryteria te przekazał jednostkom samorządu terytorialnego, Ministrowi Finansów, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, związkom gmin, powiatów i województw oraz Kuratorom Oświaty. W kryteriach ustalono siedem głównych kryteriów dofinansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego wraz ze wskazaniem terminów składania wniosków przez jednostki samorządu terytorialnego.

68 Raty wypacane w terminie od 12 do 14 dnia danego miesiąca.

Szczegółowym badaniem objęto 13 losowo wybranych decyzji Ministra Finansów[69] dotyczących zmniejszenia o nienależne kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej za 2013 r. dla gmin na łączną kwotę 2 549,8 tys. zł, tj. 40,1% łącznej kwoty zmniejszeń. Ustalono, że ich wydanie poprzedzono postępowaniami, które prowadzono rzetelnie z zachowaniem terminów i śladu rewizyjnego udokumentowanego w postaci metryki sprawy[70]. 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 2011. 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.

(dowód: akta kontroli str. 1012-1026, 1029-1052, 1054-1193, 1471-1472, 1488-1489)

Część równoważąca i regionalna subwencji ogólnej

Planowane wydatki części równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określone w ustawie budżetowej w kwocie 2 383 262,0 tys. zł zostały w trakcie roku zmniejszone, w efekcie zmian planu wydatków, do kwoty 2 262 626,7 tys. zł, która w całości została przekazana 1 616 gminom, 380 powiatom oraz 16 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 województwa została ustalona zgodnie z art. 25 ustawy o dochodach j.s.t. Wszystkie raty części równoważącej[71] i części regionalnej[72] zostały przekazane na rachunki budżetu poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w terminach i wysokościach, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 176-277, 306-309, 315-316, 1012-1025, 1053, 1194-1310)

W 2012 r. Minister Finansów, stosownie do art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., wydał jedną decyzję[73], na podstawie której zmniejszył kwotę części równoważącej subwencji ogólnej Gminie Ryjewo o 6,6 tys. zł. Kwota ta została potrącona z kolejnej raty subwencji ogólnej 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. 1012, 1014, 1016-1017, 1019-1025)

Część rekompensująca subwencji ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2013 wydatki części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin w kwocie 17 000,0 tys. zł, zostały zrealizowane w wysokości 14 543,0 tys. zł, tj. 85,5% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Pozostała kwota 2 457,0 tys. zł została zablokowana (opis w pkt 3.1. niniejszego wystąpienia). O wysokości przyznanej części rekompensującej subwencji ogólnej na 2013 r. poszczególne gminy zostały powiadomione pisemnie. Środki zostały terminowo (tj. 22 listopada 2013 r.) i w prawidłowej wysokości przekazane na rachunki 19 gmin, co było zgodne z art. 10 ust. 9 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw[74].

---

[69] Decyzje nr: ST3/4826/13-11/BMQ/13/RWPD-11677/RD-33869, ST3/4826/13-16/DWX/13/1207/2012/RD-35600, ST3/4826/13-21/DWX/13/RWPD-24028/RD-41223, ST3/4826/13-31/DWX/13/RWPD-39867, ST3/4826/13-34/DWX/13/45/RD-58043, ST3/4826/13-41/BMQ/13/141/2013/RD-60670, ST3/4826/13-49/BMQ/13/1423/2012/RD-64504, ST3/4826/13-65/WYR/DWX/13/1103/2012/RD-88115, ST3/4826/13-73/BMQ/13/RWPD-79903/RD-91748, ST3/4826/13-77/DWX/13/1538/2012/RD-102891, ST3/4826/13-77/DWX/13/1538/2012/RD-102891, ST3/4826/13-9/DWX/13/RWPD-16617/RD-33012, ST3/4826/13-94/DWX/13/RWPD-123068/RD-128172.

[70] Procedura wydawania decyzji Ministra Finansów w sprawach zmniejszenia subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego i zwiększenia wpłat do budżetu państwa ustanowiona przez Dyrektora Departamentu ST 8 września 2011 r.

[71] Część równoważąca dla gmin i powiatów została wypłacona w 12 ratach w terminie od 22 do 24 dnia danego miesiąca.

[72] Część regionalna dla województw została wypłacona w 12 ratach w terminie od 22 do 24 dnia danego miesiąca.

[73] Decyzja nr ST3/4826/13-66/RÓW/DWX/13/1103/2012/RD-86496.

[74] Dz. U. Nr 188, poz. 1840 ze zm. Zgodnie z zapisami tej ustawy minister właściwy do spraw finansów publicznych przekazuje gminom część rekompensującą w terminie do dnia 25 listopada roku, w którym gmina złożyła wniosek, za poprzedni rok.

Analiza dokumentacji dotyczącej 19 wniosków gmin[75] 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 wykazała, że poza jednym przypadkiem[76] właściwe regionalne izby obrachunkowe wywiązały się z obowiązku przekazania do Ministerstwa Finansów tych wniosków w terminie, o którym mowa w § 3 ust. 3 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[77]. Wszystkie wnioski zostały sporządzone w sposób zgodny ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia i zawierały informacje, o których mowa w § 3 ust. 2 pkt 1-3 tego rozporządzenia, tj. podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości odrębnie dla gruntów, budynków i budowli, stawki podatku od nieruchomości, ustalone przez radę gminy jak również kwotę rocznych skutków zwolnienia z podatku od nieruchomości. Podstawą do określenia kwoty części rekompensującej subwencji ogólnej stanowiły dane za 2012 r. zawarte we wnioskach gmin sporządzonych wg ww. wzoru.

(dowód: akta kontroli str. 278-309, 315-319)

Uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego

Wydatki na uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego wyniosły łącznie 496 686,3 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. Ich planowanie i realizacja odbywały się w ramach dwóch rezerw subwencji ogólnej, tj.:

- rezerwy, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t., którą dysponuje Minister Finansów w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego (art. 26 ust. 3 ww. ustawy) oraz planowanej na etapie tworzenia ustawy budżetowej;
- rezerwy, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. tworzonej w trakcie realizacji budżetu z korekt kwot części wyrównawczej i równoważącej/regionalnej subwencji ogólnej, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki z rezerwy, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t., w kwocie 335 999,0 tys. zł zostały rozdysponowane w całości przez Ministra Finansów na wniosek Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Kryteria[78] podziału rezerwy dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zostały zaakceptowane przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu plenarnym w dniu 30 stycznia 2013 r. Zasadnicze kryteria podziału rezerwy to preferowanie zadań inwestycyjnych obejmujących budowę lub przebudowę obiektów inżynierskich posiadających decyzje o pozwoleniu na budowę oraz projektów dotyczących remontów dróg lub obiektów inżynierskich na drogach krajowych i wojewódzkich w miastach na prawach powiatu, w szczególności zadań realizowanych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków. Poziom dofinansowania nie może być wyższy niż 50% wartości zadania, a w przypadku obiektów wpisanych do rejestru zabytków nie wyższy niż 75% wartości zadania. Podział środków rezerwy został dokonany na posiedzeniu powyższej Komisji w dniu 24 kwietnia 2013 r. Stosownie do ustaleń środki z tej

---

[75] Wykaz gmin, którym przysługiwała część rekompensująca subwencji ogólnej został zawarty w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 5 sierpnia 2013 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2012 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1041).

[76] Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze wniosek Gminy Kostrzyn nad Odrą przekazała do Ministerstwa Finansów w dniu 12 września 2013 r., tj. dwa dni po terminie. Ustalono, że powyższa gmina sporządzony wniosek przekazała do RIO w dniu 9 września 2013 r., tj. 15 dni po terminie, o którym mowa w § 3 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 ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych.

[77] Dz. U. Nr 65, poz. 599 ze zm.

[78] Zasady i kryteria podziału rezerwy subwencji ogólnej, ustalone z Ministrem Finansów, zostały przekazane przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego pismem z dnia 5 grudnia 2012 r., Nr TA-7/MS/441/30/38979/12. Kryteria te zostały uzgodnione w dniu 21 stycznia 2013 r. na posiedzeniu Zespołu ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej i Środowiska.

rezerwy zostały przekazane w pięciu transzach[79] dla 126 jednostek samorządu terytorialnego (32 miasta na prawach powiatu – 214 045,0 tys. zł, 82 powiaty – 89 238,4 tys. zł, 11 województw – 32 715,6 tys. zł) na dofinansowanie:

- inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 291 731,0 tys. zł,
- remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 22 268,0 tys. zł,
- utrzymania rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2 000 pojazdów na dobę (w Świnoujściu) w kwocie 22 000,0 tys. zł.

Powyższe środki zostały przekazane przez Ministra Finansów na rachunki właściwych jednostek samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 92-114, 306-309, 315-319, 1437-1470)

Utworzona w trakcie roku na podstawie jednej decyzji[80] Ministra Finansów rezerwa, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., w kwocie 160 687,3 tys. zł[81] została w całości podzielona pomiędzy 460 gmin (128 687,3 tys. zł), 313 powiatów (32 000,0 tys. zł). Minister Finansów, stosownie do wymogu określonego w art. 36a ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t., dokonał podziału całej kwoty według przyjętych przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego zasad podziału rezerwy subwencji ogólnej na rok 2013[82]. Podziału powyższej kwoty dokonano decyzją w sprawie zmian w budżecie państwa na 2013 r. z dnia 20 grudnia 2013 r., co było zgodne z art. 2 ustawy o zmianie ustawy o dochodach j.s.t.[83], który stanowi, że w 2013 r. podział rezerwy następuje do dnia 31 grudnia. Całość środków przekazano na rachunki właściwych jednostek samorządu terytorialnego w dniu 30 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 86-87, 90, 309, 320-321, 354-368, 1437-1470, 1702-1703)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

4.1. Prawidłowość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2013 dysponenta części 82 budżetu państwa:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb- 23),

a także sprawozdania finansowe za IV kwartał 2013 r. o stanie:

- należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

---

[79] Ustalone limity miesięcznych transz: maj – 50 018,4 tys. zł, czerwiec – 49 980,2 tys. zł, lipiec 100 173,9 tys. zł, sierpień – 100 000,0 tys. zł, wrzesień – 35 826,5 tys. zł. Limity te obejmowały także środki dla miasta Świnoujścia przeznaczone na utrzymanie rzecznych przepraw promowych. Jednostki samorządu terytorialnego, którym przyznano środki z rezerwy zostały poinformowanie przez Dyrektora Departamentu ST pismami z dnia 14 maja 2013 r.

[80] Decyzja w sprawie zmian w budżecie państwa na 2013 r. z dnia 20 grudnia 2012 r. (nr ST3/4135/4/EKY/2013).

[81] Kwota 6 359,6 tys. zł ze zmniejszeń części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin, kwota 6,6 tys. zł ze zmniejszenia części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin, kwota 154 321,1 tys. zł z nierozdysponowanej kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin.

[82] Stanowisko w sprawie podziału rezerwy subwencji ogólnej zostało podjęte w dniu 18 grudnia 2013 r.

[83] Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 1609).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej[84] i z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych[85]. Sporządzone przez Departament ST sprawozdania zostały przekazane do: Departamentu Budżetu Państwa w MF (Rb-23, Rb-27, Rb-28), Urzędu Statystycznego we Wrocławiu (Rb-N, Rb-Z).

Ustalono, że sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2013 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 2 232 912,1 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 51 257 088,4 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym dochodów i wydatków został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 2 232 912,1 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota wydatków ogółem za 2013 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 51 257 088,4 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z budżetu państwa. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota należności wymagalnych wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 205 431,0 tys. zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta 221.

W 2013 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

Do okresów sprawozdawczych roku 2013 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym[86]. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Wykonanie mierników w zakresie działań na koniec 2013 r. wyniosło 100,0% w części oświatowej i 99,98% w pozostałych częściach subwencji ogólnej. Realizacja wydatków była prezentowana w kwartalnej informacji o wykonanych zadaniach, która każdorazowo przedkładana jest członkowi Kierownictwa Ministerstwa Finansów, nadzorującemu Departament ST. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu i przekazane do Departamentu Reformy Finansów Publicznych w MF.

(dowód: akta kontroli str. 115-117, 170-277, 354-368, 375-386, 1518-1535)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej prawidłowości i rzetelności sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

[84] Dz. U. Nr 20, poz. 103. Rozporządzenie utraciło moc z dniem 24 stycznia 2014 r.
[85] Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.
[86] Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

5. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

Wynikający z art. 175 ust. 1 ufp obowiązek nadzoru i kontroli dysponenta głównego nad podległymi jednostkami realizowany był w zakresie części 82 w formie pisemnych analiz kwartalnych sporządzanych przez Departament ST i przedkładanych dla Podsekretarza Stanu w MF, Pani Hannie Majszczyk. Przedmiotem ww. analiz były zagadnienia wyszczególnione w art. 175 ust. 2 pkt 1-4 ufp[87]. Zawierały one m.in. wykaz zrealizowanych zadań oraz ocenę realizacji dochodów i wydatków w poszczególnych kwartałach 2013 r., a także prawidłowość realizacji planu wydatków w układzie zadaniowym, gdzie analizowano mierniki[88] stopnia realizacji celów. W celu poprawy nadzoru i kontroli nad realizacją zadań finansowanych z budżetu państwa analizowano także rozwiązania dotyczące budżetów jednostek samorządu terytorialnego w układzie zadaniowym.

W 2013 r. zadania związane z gospodarką finansową w zakresie części 82 nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej oraz audytu.

(dowód: akta kontroli str. 36-39, 1518, 322-374, 375-386)

Ustalone nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości w realizacji budżetu państwa w części 82 Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

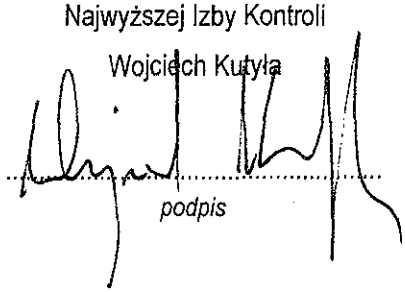
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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.

Warszawa, dnia 10... kwietnia 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyła



[87] T.j. prawidłowość i terminowość pobierania dochodów; zgodność wydatków z planowanym przeznaczeniem; prawidłowość wykorzystania środków finansowych, w tym zakres zrealizowanych zadań, a także efektywność i skuteczność realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

[88] Za miernik, dla działania 3.1.8.1 Część oświatowa subwencji ogólnej oraz działania 4.3.1.2. Subwencje ogólne dla j.s.t. z wyłączeniem części oświatowej, przyjęto *Poziom wykonania wydatków w stosunku do planu (w%).*