



**Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli**  
*Józef Górny*

Warszawa, dnia 13 kwietnia 2010 r.

**Pan  
Jan Vincent-Rostowski  
Minister Finansów**

KAP-4100-13-01/2010

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, (zwanej dalej ustawą o NIK), Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od dnia 4 stycznia do dnia 26 marca 2010 r. kontrolę wykonania przez Ministra Finansów budżetu państwa w 2009 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 1 kwietnia 2010 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 2009 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.** W ocenie NIK, Minister Finansów w sposób rzetelny 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.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

1. Wyniki kontroli NIK wykazały że, Minister Finansów dokonał wyliczenia kwot należnych jednostkom samorządu terytorialnego za 2009 r. części subwencji ogólnej oraz wpłat do budżetu państwa w sposób zgodny z przepisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>2</sup> (zwanej dalej ustawą o dochodach j.s.t.). Minister Finansów 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 2009 r.<sup>3</sup> 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 do właściwych jednostek samorządu terytorialnego informacje o rozdysonowaniu rezerw subwencji ogólnej.

W 2009 r. Minister Finansów w drodze 232 decyzji dokonał zmniejszenia o łączną kwotę 71 322,0 tys. zł poszczególnych części subwencji ogólnej przyznanych jednostkom samorządu terytorialnego<sup>4</sup> oraz, w drodze dwóch decyzji, zwiększenia wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji w wysokości 292,9 tys. zł. Przyczyną korekt były błędy jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników placówek oświatowych, popełniane przy sporządzaniu sprawozdań stanowiących podstawę wyliczenia poszczególnych części subwencji oraz błędy Ministerstwa Edukacji Narodowej popełnione przy ustalaniu kwot części oświatowej subwencji.

W wyniku badania próby 41 losowo wybranych decyzji na kwotę 29 022,9 tys. zł, stanowiącą 40,5 % 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 2009 r. w kwocie 2 705 852,9 tys. zł, tj. 100,1 % kwoty planowanej w ustawie budżetowej (2 702 037,0 tys. zł). W ramach ww. kwoty wpływy z tytułu wpłat jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na część równoważącą (regionalną) subwencji ogólnej wyniosły 2 702 049,1 tys. zł (§ 293). Pozostałą część dochodów stanowiły zwroty do budżetu państwa

---

<sup>2</sup> Art. 20–26 oraz 29–32 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm.).

<sup>3</sup> Ustawa budżetowa na rok 2009 r. z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz. U. Nr 10, poz. 58).

<sup>4</sup> Z tego: 13 decyzji na kwotę 21 452,6 tys. zł z tytułu korekt części oświatowej subwencji za lata poprzedzające 2009 r., 16 decyzji na kwotę 997,3 tys. zł z tytułu korekt części wyrównawczej za lata poprzedzające 2009 r., 90 decyzji na kwotę 39 807,6 tys. zł z tytułu korekt części oświatowej za 2009 r., 110 decyzji na kwotę 9 017,5 tys. zł z tytułu korekt części wyrównawczej za 2009 r. oraz trzy decyzje na kwotę 47,0 tys. zł z tytułu korekt części równoważącej za 2009 r.

nienależnie pobranych kwot części oświatowej i wyrównawczej subwencji za lata poprzedzające 2009 r. (3 610,0 tys. zł) oraz odsetki z tytułu zwrotów nienależnie otrzymanych części subwencji oraz nieterminowych i niepełnych wpłat wnoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego (193,8 tys. zł).

Należności budżetowe w części 82 na koniec 2009 r. wyniosły łącznie 19 248,5 tys. zł, w tym zaległości netto 10 863,3 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2008 r., należności wzrosły o 19 124,5 tys. zł, a zaległości netto były wyższe o 10 739,3 tys. zł. Wzrost zaległości został spowodowany toczącym się postępowaniem odwoławczym w sprawie dokonania przez Powiat Oświęcimski i Gminę Magnuszew zwrotu subwencji na łączną kwotę 10 454,8 tys. zł oraz zwiększeniem zaległości Gminy Rewal (z kwoty 124,0 tys. zł na koniec 2008 r. do 408,4 tys. zł na koniec 2009 r.). W przypadku Gminy Rewal Minister Finansów podjął działania mające na celu wyegzekwowanie zaległości polegające na: wystawieniu 13 wezwań do zapłaty, wydaniu 11 postanowień w sprawie zaliczenia wpłaty na poczet zaległości oraz skierowaniu dwóch tytułów wykonawczych do właściwego miejscowo urzędu skarbowego.

W 2009 r. Minister Finansów na podstawie art. 67a § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>5</sup> wydał cztery decyzje dotyczące zastosowania ulg w spłacie należności z tytułu korekt subwencji ogólnej za lata poprzedzające 2009 r. Należności trzech jednostek samorządu terytorialnego na łączną kwotę 9 838,1 tys. zł zostały rozłożone na raty oraz odroczone należność jednej jednostki w wysokości 420,1 tys. zł. W wyniku badania dokumentacji stanowiącej podstawę sporządzania ww. decyzji NIK ustaliła, że zostały one wydane po przeprowadzeniu szczegółowej analizy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego (w tym wysokości dochodów, zdolności do regulowania zobowiązań i wartości realizowanych inwestycji) oraz po uzyskaniu opinii właściwych miejscowo regionalnych izb obrachunkowych.

Badanie próby dochodów w wysokości 902 294,8 tys. zł, stanowiącej 33,4 % łącznej kwoty dochodów zrealizowanych w 2009 r. w części 82 budżetu państwa wykazało, że zostały one terminowo oraz w pełnej wysokości przekazane na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

<sup>6</sup> Tj. w terminach określonych w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.).

3. Wydatki w części 82 zostały zrealizowane w kwocie 45 303 620,6 tys. zł, tj. w wysokości 99,96 % kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2009 r.<sup>7</sup> (45 320 111,0 tys. zł) oraz 100 % planu po zmianach. Ogółem gminom przekazano kwotę 26 745 514,4 tys. zł, powiatom 15 761 351,0 tys. zł, a województwom 2 796 755,2 tys. zł. W ramach subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano:

- z tytułu części oświatowej środki w łącznej wysokości 33 399 798,0 tys. zł<sup>8</sup>;
- z tytułu części wyrównawczej środki w łącznej wysokości 8 830 860,2 tys. zł;
- z tytułu części równoważącej (regionalnej) środki w kwocie 2 524 739,6 tys. zł;
- z tytułu części rekompensującej<sup>9</sup> środki w kwocie 14 497,4 tys. zł

oraz na uzupełnienie subwencji ogólnej z rezerw przekazano środki w kwocie 533 725,4 tys. zł.

Wyniki kontroli NIK wykazały, że wszystkie raty poszczególnych części subwencji ogólnej za 2009 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 2009 r. Minister Finansów w drodze sześciu decyzji dokonał przeniesień planowanych wydatków pomiędzy poszczególnymi rozdziałami i paragrafami części 82 budżetu państwa. Wprowadzone zmiany były celowe<sup>10</sup> i zostały dokonane zgodnie z postanowieniami art. 148 ust. 1 – 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>11</sup> (zwanej dalej ustawą z 2005 r. o finansach publicznych).

4. NIK pozytywnie ocenia realizację zadań Ministra Finansów związanych z podziałem rezerw subwencji ogólnej. Kwoty rezerw zostały rozdysponowane w 2009 r. w pełnej wysokości, z zachowaniem trybu i terminów przewidzianych w ustawie o dochodach j.s.t.<sup>12</sup> i tak:

- rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej ustalona na rok 2009 w wysokości 240 208,3 tys. zł została rozdysponowana w terminie do 30 listopada 2009 r. na wniosek

<sup>7</sup> Różnica między kwotą wykonaną, a zaplanowaną w ustawie budżetowej została spowodowana przede wszystkim wprowadzeniem przez Ministra Finansów blokady środków w rozdziale 75805 § 292 (część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin) w wysokości 16 372,6 tys. zł oraz przeniesieniem zablokowanych wydatków do nowo utworzonej rezerwy celowej na sfinansowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa.

<sup>8</sup> W tym kwota rezerwy części oświatowej 240 208,3 tys. zł.

<sup>9</sup> 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 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.).

<sup>10</sup> Dokonane przeniesienia dotyczyły: zwiększenia części równoważącej subwencji dla gmin o kwotę 21 905,1 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 325 506,0 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 208 219,4 tys. zł na zwiększenie rezerwy subwencji ogólnej na podstawie art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. (trzy decyzje).

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

<sup>12</sup> Art. 26 ust. 3, art. 28 ust. 3 i 4 oraz art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t.

Ministra Edukacji Narodowej, zgodnie z *Kryteriami podziału 0,6% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2009* 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 2009 w kwocie 325 506,0 tys. zł została rozdysponowana zgodnie z propozycjami Ministra Infrastruktury zatwierdzonymi przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, po uzyskaniu pozytywnej opinii Zespołu 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 2009 w kwocie 208 219,4 tys. zł<sup>13</sup> została rozdysponowana zgodnie z zasadami ustalonymi przez Zespół ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

5. Kontrola wykazała, że wynikający z przepisów art. 153 ust. 2 ustawy z 2005 r. 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, ocenę realizacji dochodów i wydatków budżetowych oraz ocenę przestrzegania procedur kontroli.

6. NIK ustaliła, że sprawozdania budżetowe dysponenta części 82 za 2009 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 2009 r. dochodów i wydatków. Sprawozdania zostały przekazane do właściwych Departamentów Ministerstwa Finansów w terminach określonych w załączniku nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>14</sup>.

7. W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 w układzie zadaniowym część 82 została ujęta w Funkcji 4 *Zarządzanie finansami państwa*, w zadaniu 4.1. *Opracowanie i wykonywanie budżetu państwa*, jako podzadanie 4.1.2. *Opracowanie*

---

<sup>13</sup> Powstała z korekt części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej oraz nierozdysponowanej między jednostki samorządu terytorialnego kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin.

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.

*i wykonywanie budżetu państwa.* Celem ww. podzadania było *Zaplanowanie i przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego subwencji ogólnej w wysokości wynikającej z przepisów prawa, a miernikiem realizacji poziom wykonania wydatków do planu w %.*

Wyniki kontroli NIK wykazały, iż opisany powyżej cel został zrealizowany poprzez przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego 100 % kwoty subwencji określonej w planie finansowym części 82 budżetu państwa po zmianach. Monitoring realizacji miernika podzadania 4.1.2. prowadzony był z wykorzystaniem ewidencji księgowej części 82, w której ujęto wszystkie zmiany planu finansowego subwencji<sup>15</sup> oraz kwoty faktycznie przekazane poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego.

NIK zwraca uwagę, że wydatki odnoszące się do części 82, ujęte w ww. podzadaniu, stanowiły w całości kwotę przekazaną do jednostek samorządu terytorialnego. Planowane wydatki związane z obsługą subwencji ogólnej (w tym na wynagrodzenia pracowników wykonujących poszczególne działania) zostały przypisane do innego podzadania, finansowanego z części 19 budżetu państwa. Natomiast zgodnie z obowiązującą na etapie przygotowywania ustawy budżetowej na rok 2009 r. metodologią konstruowania budżetu zadaniowego<sup>16</sup> cechami konstytutywnymi podzadania budżetowego są:

- wyodrębnienie w jego ramach grupy działań;
- przypisanie do podzadania wydatków służących realizacji zadania budżetowego.

W związku z powyższym, w opinii NIK, nie było zasadne wykazywanie wydatków części 82 jako odrębnego podzadania.

Jednocześnie NIK uwzględnia fakt, że w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2010 r. przedstawiono nowe podejście, w ramach którego część 82 nie została już ujęta jako odrębne podzadanie. Kwota subwencji ogólnej została wykazana w ramach podzadania 4.1.2. *Wykonywanie budżetu państwa* wraz z innymi częściami, w przypadku których Minister Finansów dokonuje redystrybucji środków budżetowych<sup>17</sup> z jednoczesnym wskazaniem kosztów związanych z obsługą podzadania, ponoszonych w ramach części 19 budżetu państwa.

---

<sup>15</sup> Zmiany planu finansowego części 82 były ewidencjonowane na koncie pozabilansowym 980 – *Plan finansowy wydatków budżetowych.*

<sup>16</sup> Pkt 71 ppkt 4 oraz pkt 73 ppkt 8 załącznika nr 63 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz. U. z 2008 r., Nr 87, poz. 537).

<sup>17</sup> Tj. część 83 – rezerwy celowe oraz część 85 – województwa.

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości w realizacji dochodów i wydatków w 2009 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.