



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

Tekst ujednoczony

KBF.410.009.01.2016

P/16/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24
kbf@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/009 – Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	Jan Werenowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/44/2016 z dnia 22 września 2016 r. Piotr Mienicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/43/2016 z dnia 22 września 2016 r. Marcin Tomalak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/55/2016 z dnia 17 listopada 2016 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str.1-6)</p>
Jednostka kontrolowana	Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Plac Bankowy 3/5, 00-001 Warszawa (dalej: MUW, Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zdzisław Sipiera, Wojewoda Mazowiecki, uprzednio do 8 grudnia 2015 r. Wojewodą Mazowieckim był Jacek Kozłowski

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że stosowany w latach 2015-2016, a wprowadzony w latach wcześniejszych, faktyczny sposób finansowania zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego (j.s.t.) z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami (dalej zadania zlecone) w części nie odpowiadał wymogom określonym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ (dalej ufp). W wyniku tego j.s.t. nie otrzymywały środków niezbędnych do pełnego sfinansowania zadań. Wobec braku rzetelnych obliczeń skala niedofinansowania nie jest znana.

Przy ustalaniu wielkości dotacji celowych (dalej dotacje) na zadania zlecone Wojewoda Mazowiecki (dalej Wojewoda) nie obliczał kwot dotacji według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju w przypadkach, w których przepisy nie wskazywały innego sposobu kalkulowania dotacji. Dotyczyło to rozdziałów 01008, 01078, 60003, 70005, 71015, 75011, 85156 (rozdziały 80101, 85211, 85212 były wyłączone spod stosowania art. 129 ufp w związku z obowiązywaniem odrębnych przepisów). W szczególności Wojewoda nie obliczał kwot dotacji dla poszczególnych jednostek z uwzględnieniem podstawowych grup wydatków, w tym wynagrodzeń, niezbędnych do wykonania zadań zleconych. W związku z tym działanie Wojewody było niezgodne z art. 129 ufp.

¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870

W przypadku zadań dofinansowanych ze środków własnych j.s.t. Wojewoda nie pozyskiwał danych z dotowanych jednostek ani nie sporządzał szacunków, na podstawie których mógłby wypełnić dyspozycję przepisu art. 149 ust. 1 ufp i art. 49 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego². W trakcie prac nad budżetem państwa Wojewoda nie ustalał, ile realizacja tych zadań powinna kosztować, aby sfinansowane one były wyłącznie ze środków dotacji. J.s.t. otrzymywały środki nieadekwatne do ponoszonych wydatków na zadania zlecone, dlatego dofinansowywały te zadania własnymi środkami, co ograniczało im możliwość finansowania zadań własnych.

Brak rzetelnych obliczeń w MUW powodował, że j.s.t. nie mogły się do nich odwołać w celu dostosowania planowanych przez siebie wydatków na zadania zlecone do wielkości przyjętych w budżecie państwa. Nie mogły się również na te obliczenia powoływać w celu skutecznego dochodzenia od Skarbu Państwa swoich roszczeń z tytułu niewystarczającej wysokości dotacji na realizację zadań zleconych.

W ocenie NIK na sytuację tę wpływ miały ograniczenia zewnętrzne wobec Wojewody. Mimo braku kompleksowych obliczeń Wojewoda w okresie objętym badaniem corocznie informował Ministra Finansów o niedoszacowanym limicie wydatków w części 85/14 budżetu państwa, a także w poszczególnych jej rozdziałach. Informował także Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o braku możliwości zapewnienia kwot dotacji w wysokościach postulowanych przez j.s.t.

Wojewoda kalkulował dotacje zgodnie z rozporządzeniami Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015³ i 2016⁴. Dla wydatków określonych w dziale 750 Wojewoda stosował algorytm podziału dotacji, zgodnie z którym podział środków pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego był dokonywany w ramach możliwości finansowych budżetu wojewody, według kryterium liczby realizowanych spraw oraz ujednoczonego czasu realizacji jednej sprawy. W ocenie NIK obliczane i przekazywane przez Wojewodę kwoty dotacji, wynikające z ustalonego przez Ministra Finansów systemu zadaniowego, nie gwarantowały dotacji w wysokości zapewniającej realizację zadań zleconych, co stanowiło naruszenie art. 49 ust. 1 i 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i art. 149 ust. 1 ufp.

Niepełne finansowanie przez Wojewodę zadań zleconych j.s.t. wynikało ze zbyt małych środków otrzymywanych na ich realizację. Problem polegał jednak również na tym, że dokładnie nie było wiadomo, ile tych środków było potrzebnych, gdyż Wojewoda nie obliczał zapotrzebowania j.s.t. na pełne sfinansowanie zadań zleconych.

Wojewoda terminowo informował j.s.t. o przyjętych przez Radę Ministrów w projekcie ustawy budżetowej kwotach dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, zadania inspekcji i straży oraz o kwotach dochodów związanych z

² Dz. U. z 2016 r. poz. 198 ze zm.

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. poz. 825)

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz. U. poz. 955 ze zm.)

realizacją zadań zleconych w latach 2015-2017. Również terminowo informował j.s.t. o kwotach określonych w ustawach budżetowych na 2015 i 2016 r.

Wojewoda Mazowiecki tylko częściowo refundował j.s.t. wydatki poniesione przez te jednostki ze środków własnych na realizację zadań zleconych. Refundacje wynikały przede wszystkim ze sposobu rozliczania niektórych dotacji, niezależnego od działania Wojewody.

Podlegające zwrotowi do budżetu państwa środki, przekazane wcześniej przez Wojewodę na realizację zadań zleconych, były skutecznie egzekwowane od j.s.t. W przypadku wykorzystania tych środków niezgodnie z przeznaczeniem lub w nadmiernej wysokości wysyłane były pisma o konieczności zwrotu dotacji z należnymi odsetkami.

Sposób wykorzystania dotacji na zadania zlecone j.s.t. weryfikowany był w MUW w trakcie kontroli prowadzonych w dotowanych podmiotach oraz poprzez analizę sprawozdań i rozliczeń przekazywanych przez jednostki, którym przekazywano dotacje.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zgodność z przepisami sposobu ustalania i wykonywania dotacji z budżetu państwa na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego oraz ocena adekwatności dotacji do wydatków niezbędnych do efektywnego i skutecznego wykonania zadań zleconych

Opis stanu faktycznego

Na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej Mazowiecki Urząd Wojewódzki zaplanował w 2015 roku łącznie 1.710.625,0 tys. zł (kwota zawiera dotacje na współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków UE). Plan po zmianach na koniec roku wyniósł 2.123.686,8 tys. zł. Na 2016 rok zaplanowano kwotę 3.761.194 tys. zł (tak duży wzrost kwoty planowanej wynikał z realizacji programu rządowego *Rodzina 500 plus*).

(dowód: akta kontroli str. 229, 554)

Wojewoda wiedział, że kwoty dotacji były niedoszacowane. Informował Ministra Finansów o niedoszacowanym budżecie województwa mazowieckiego. Informował także ministra właściwego do spraw administracji o braku możliwości zapewnienia kwot dotacji w wysokościach postulowanych przez j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 22-46, 47-80, 229-247, 1546-1554, 1580-1581)

Dotacje kalkulowane były zgodnie z rozporządzeniami Ministra Finansów w sprawie *szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015 i 2016*, wytycznymi Ministra Finansów dotyczącymi zasad planowania budżetu kierowanymi do dysponentów części budżetowych przy piśmie limitowym oraz odpowiednimi ustawami, regulującymi działalność dla poszczególnych rozdziałów budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 22-46, 81-119, 229-247, 249-379, 484-551, 712-802)

Poszczególne wydziały Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, zaangażowane w proces planowania i przyznawania dotacji stosowały własne standardy naliczania

wysokości dotacji na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, nie były one jednak oparte na algorytmach zapewniających zgodność wyliczanych kwot z art. 129 ufp. Powyższe praktyczne standardy uzależnione były od specyfiki rozdziału, w którym obliczano i przyznawano dotacje.

(dowód: akta kontroli str. 22-46, 81-119, 229-247, 249-355, 356-379)Wojewoda Mazowiecki wyjaśnił, między innymi, że przy podziale kwot dotacji na działy klasyfikacji budżetowej Mazowiecki Urząd Wojewódzki kieruje się określonym limitem wydatków przekazywanym przez Ministra Finansów oraz szczegółowymi wytycznymi wynikającymi z pisma Ministra. Projekt budżetu opracowywany jest zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na dany rok oraz odpowiednimi ustawami. Wojewoda rokrocznie informuje Ministra Finansów o niedoszacowanym budżecie województwa mazowieckiego.

Wojewoda wyjaśnił także, że do większości kalkulowanych kwot dotacji zastosowanie ma wyłączenie wynikające z art. 129 ustawy o finansach publicznych, a kwoty szacowane są zgodnie z odrębnymi przepisami (jak np. pomoc społeczna, która stanowi ponad 80% planu po zmianach dotacji na 2016 r.). Wojewoda podniósł także, że metodologia i wycena kosztów zadań jednostek samorządu terytorialnego z zakresu spraw obywatelskich jest określona przez Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 1482-1484)

NIK nie kwestionuje faktu, że część dotacji ustalana jest według innych reguł niż wskazane w art. 129 ufp, określonych w odrębnych ustawach, oraz że Minister Finansów odgórnie określił stawkę roboczogodziny dla zadań zleconych j.s.t. z zakresu spraw obywatelskich. Izba prezentuje jednakże stanowisko, że w przypadku zadań zleconych, dla których nie określono w ustawach szczególnego trybu obliczania dotacji, wielkość tych dotacji należało planować zgodnie z zasadami wskazanymi art. 129 ufp, przy uwzględnieniu treści art. 149 ust. 1 ufp. Przedstawiona w czasie kontroli metodologia obliczania dotacji wskazuje, że powyższe zasady nie były stosowane. W MUW na ogół nie kalkulowano dotacji na zadania zlecane według takich samych zasad, według jakich są kalkulowane wydatki podobnego rodzaju w budżecie państwa. Dysponenci budżetu państwa planują wydatki na działalność podległych im jednostek, przekazując ich kierownikom informację o planowanych limitach w poszczególnych grupach wydatków, z wyodrębnieniem wydatków na wynagrodzenia. Tymczasem obliczanie dotacji sprowadzało się w wielu przypadkach do dosyć mechanicznego podziału łącznej kwoty dotacji, wynikającej z dostępnego limitu wydatków, pomiędzy poszczególne j.s.t., a zatem nie stosowano szczegółowej kalkulacji zapotrzebowania dotowanych jednostek na środki potrzebne do realizacji zadań w podziale na główne grupy wydatków.

Stosowana w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim metodologia (procedura) planowania i przyznawania dotacji nie została opracowana w formie pisemnej. Praktyka uzależniona była od specyfiki rozdziału, w ramach którego obliczano dotacje.

(dowód: akta kontroli str. 7-46, 66-69, 1482-1484)

Prace nad określeniem sposobu podziału dotacji w dziale 750 – Administracja publiczna i w rozdziale 75011 trwają w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim od 2011 r. W rozdziale tym podział środków pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego jest dokonywany w ramach możliwości finansowych budżetu wojewody, według kryterium liczby realizowanych przez nie spraw oraz ujednoczonych dla wszystkich jednostek czasu realizacji jednej sprawy w ramach każdego zadania. Nie kalkulowano natomiast kwot dotacji z uwzględnieniem kryterium konieczności realizacji zadania przez j.s.t., niezbędnej ilości etatów do wykonania zadania. Wielkość środków przy naliczaniu wysokości dotacji w dziale 750 uzależniona jest od dwóch parametrów – liczby zrealizowanych spraw oraz czasochłonności realizacji jednej sprawy (jednakowej, uśrednionej dla wszystkich jednostek).

(dowód: akta kontroli str. 7-20, 121-123, 380-385, 484-551, 552-553)

Podział dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (Dział 750, Rozdział 75011, §2010) wynikające z ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego⁵, ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁶ oraz ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych⁷ (tzw. spraw obywatelskich) od 2015 r. odbywa się według jednolitego, obowiązującego wojewodów w całym kraju sposobu kalkulacji wysokości kosztów zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego - zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów. Nowy sposób podziału dotacji związany jest z wejściem w życie od 1 marca 2015 r. ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, zgodnie z którą wiele czynności zostało odmiejscowionych. Zmiana sposobu finansowania zadań (według rzeczywistego obciążenia jednostki zadaniami) miała na celu umożliwienie wojewodom realokacji przyznawanych z budżetu państwa środków, z jednostek mniej obciążonych na rzecz bardziej obciążonych zadaniami dużych jednostek miejskich. Wojewoda prezentuje stanowisko, że zmiana sposobu finansowania tych zadań, polegająca na uwzględnianiu przy podziale dotacji liczby zrealizowanych spraw, uwzględnia kierunek zmiany przepisów oraz porządkuje w kraju zasady kalkulacji wysokości kosztów przedmiotowych zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Zdaniem Wojewody finansowanie zadań według jednolitego w całym kraju algorytmu opartego o liczbę zrealizowanych spraw, z uwzględnieniem ujednoczonego czasu realizacji zadań oraz przyjętej stawki roboczogodziny uwzględniającej - zgodnie ze stanowiskiem Ministra Finansów – wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotowych zadań pozwala na wyeliminowanie przypadków finansowania kosztów pracy pracowników realizujących obok zadań zleconych także zadania własne jednostki samorządu terytorialnego.

Zdaniem NIK ujednoczenie algorytmu obliczania dotacji na niektóre zadania zlecone, zgodnie z którym wielkość dotacji zależy od liczby realizowanych spraw, pozwala co prawda na obiektywizację kryteriów podziału środków, lecz nie rozwiązuje problemów związanych z realizacją przepisów ani nie zapewnia

⁵ Dz.U. poz. 1741 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 722 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 391 ze zm.

dotowanym jednostkom pełnego finansowania zadań zleconych. Należy pamiętać, że ponoszone przez j.s.t. wydatki nie są doskonale elastyczne względem liczby załatwianych spraw, a w dodatku wydatki te mogą się różnić między jednostkami z innych powodów niż liczba realizowanych spraw.

Zgodnie z art. 146 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego minister właściwy do spraw wewnętrznych po dwóch latach obowiązywania tej ustawy, w terminie do dnia 30 kwietnia 2017 r., przeprowadzi analizę wpływu rozwiązań przyjętych w ustawie na funkcjonowanie urzędów stanu cywilnego, co pozwoli na ocenę przyjętego sposobu kalkulacji i podziału dotacji na ww. zadania.

Ministerstwo Finansów nie przekazywało do wojewody informacji o szczegółowym sposobie ujęcia różnego rodzaju kosztów w stawce roboczogodziny, a Wojewoda nie weryfikował powyższej kwestii w j.s.t. Na rok 2015 Ministerstwo Finansów przyjęło stawkę roboczogodziny w wysokości 22,92 zł, a na 2016 r. – 24,16 zł. Stawki zostały przekazane do wojewodów przy tzw. piśmie limitowym ministra finansów.

(dowód: akta kontroli str. 98, 130-132, 230, 246, 484-551, 552-553)

Łączna kwota dotacji w rozdziale 75011 jest to kwota, którą wojewoda planuje po otrzymaniu limitów z Ministerstwa Finansów. Kwota ta jest niedoszacowana. W ciągu roku na związane z realizacją przez gminy zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich uruchamiane są rezerwy celowe (w 2015 r. województwo otrzymało w sumie 413.062 tys. zł więcej środków finansowych). Jednakże zwiększenia z rezerwy celowej nie zawsze zapewniały poziom środków niezbędny do realizacji zadań zleconych.

(dowód akta kontroli: str. 8-10, 25, 32, 38, 40-41, 94, 229-232, 356-359, 476, 1648 -1718)

Mazowiecki Urząd Wojewódzki przy planowaniu dotacji przeznaczonej na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki wodnej (dział 010, rozdział 01008, §2210 i §6510) występował do Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Warszawie (WZMiUW)⁸ o szczegółową analizę potrzeb dla województwa. Realizując zadania zlecone beneficjent opracowuje materiały planistyczne do projektu ustawy budżetowej, wypełnia właściwe formularze, przygotowuje plany rzeczowo-finansowe realizowanych zadań jak również w formie opisowej uzasadnia zgłaszane potrzeby. Środki przyznawane były w oparciu o pulę środków przekazanych przez Ministerstwo Finansów. W przypadku dotacji dotyczących zadań zleconych w zakresie usuwania skutków klęsk żywiołowych (wydatki klasyfikowane w rozdziale 01078) MUW prowadził korespondencję z Urzędem Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego, jednak podziału środków dokonuje MSWiA w ramach rezerwy (poz. 4). Aktualizacja wykazu zadań inwestycyjnych do realizacji w danym roku odbywa się co miesiąc w ramach nadzoru i kontroli nad realizacją zadań pod kątem wydatkowania środków budżetowych. Środki przekazywane do WZMiUW z uwzględnieniem zwiększeń z rezerwy celowej były niższe od kwot zgłaszanych jako niezbędne do realizacji zadań zleconych.

⁸ Jednostka bezpośrednio realizująca zadanie.

(dowód akta kontroli: str. 7-46, 66-69, 241-243, 246, 555-711, 1564-1565, 1574-1597)

Zasady oraz tryb zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej normuje ustawa z 10 marca 2006 r. *o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej*⁹. W budżecie wojewoda nie planował środków z przeznaczeniem na zwrot podatku akcyzowego. W przypadku zapotrzebowania, tj. przekazania wniosku j.s.t., uruchamiana była rezerwa celowa. Tryb przekazywania gminom dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej i jego wypłatę, sposób rozliczania dotacji oraz zakres i tryb składania sprawozdań w tym zakresie określa rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23 sierpnia 2006 r. *w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej i jego wypłatę*¹⁰. W MUW sporządzano i przekazywano ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi oraz ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych okresowe i roczne rozliczenie dotacji oraz okresowe i roczne sprawozdanie rzeczowo-finansowe z realizacji wypłat producentom rolnym zwrotu podatku akcyzowego.

Wydatki przewidziane na pokrycie kosztów szacowania szkód zaplanowane są w budżecie państwa w paragrafie 2210. Zarówno w 2015 r., jak i w 2016 r. była to kwota 82,0 tys. zł. Środki finansowe na wypłatę odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne w obwodach łowieckich polnych i na obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich pochodzą z rezerwy celowej budżetu państwa poz.16. W roku 2015 plan po zmianach wyniósł 1.784,1 tys. zł, a wykonanie 1.765,7 tys. zł (99,0%), natomiast w 2016 r. odpowiednio 1.864,8 tys. zł i 1.804,0 tys. zł (96,7%).

(dowód: akta kontroli str. 242-243, 399-466)

Zdaniem Wojewody nie ma możliwości precyzyjnego oszacowania ilości środków niezbędnych na realizację przez starostów zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami z działu 700 Gospodarka mieszkaniowa, rozdziału 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami. Zadania realizowane przez starostów z zakresu gospodarowania nieruchomościami w zasadzie nie są wykonywane przez jednostki podległe wojewodzie, więc brak jest możliwości porównywania w MUW wysokości tych wydatków.

Planowanie dotacji na rok 2015 i 2016 odbywało się na zasadzie procesu monitorowania oraz analizowania sposobu gospodarowania środkami budżetowymi przez powiaty, szczególnie w przypadkach wydatków nieznajdujących pokrycia w przyznawanych corocznie limitach dotacji na zadania zlecone z gospodarki nieruchomościami. Wydział Skarbu Państwa i Nieruchomości Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego zbiera półroczne informacje w formie ankiet o zrealizowanych przez powiaty zadaniach z zakresu administracji rządowej

⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 1340.

¹⁰ Dz.U. z 2013 r. poz. 1339.

w obszarze gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa oraz o projektowanych działaniach na kolejny rok. Powyższe informacje nadsyłane przez starostwa służą jako materiał do analiz między innymi przy planowaniu i rozdziale dotacji na realizację zadań zleconych. Ponadto zgodnie z wymogami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹ starostowie wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej zobowiązani są w terminie do 30 kwietnia do przedkładania wojewodzie sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Wydział Skarbu Państwa i Nieruchomości Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego gromadzi również i analizuje inne informacje o faktycznych problemach i zagrożeniach w realizacji zadań z zakresu administracji rządowej w tym między innymi poprzez analizę indywidualnych wniosków z zakresu gospodarki nieruchomościami kierowanych do wojewody.

(dowód: akta kontroli str. 249-352, 768-802)

W wyniku wprowadzonych w 2015 r. zmian w finansowaniu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej związanych z gospodarką nieruchomościami polegających na włączeniu do działu 700, rozdział 70005 kosztów wynagrodzeń pracowników samorządowych realizujących te zadania, MUW przyjął założenie, że co do zasady środki na płace powinny w zależności od zakresu prowadzonych spraw zawierać się w przedziale 25% - 35% rocznego limitu dotacji według ustawy budżetowej (bez środków z rezerw celowych). W sytuacjach wyjątkowych, takich jak np. znaczne zwiększenie wydatków starostw związanych z kosztami zatrudnienia przy rozpatrywaniu spraw z zakresu wywłaszczeń i zwrotów nieruchomości gminnych możliwe jest niewielkie zwiększenie procentowego udziału płac, wymaga to jednak szczegółowego uzasadnienia. W przypadku pozostałych wydatków starostw na zadania zlecone związane z gospodarką nieruchomościami są to środki wydatkowane bezpośrednio na realizację konkretnych działań określonych w art. 23 ustawy o gospodarce nieruchomościami i innych zadań finansowanych dotacją, gdy przepisy szczególne nakładają taki obowiązek.

(dowód: akta kontroli str. 7-42, 66-69, 229-247, 356-379, 484-551, 484-551)

W rozdziale 71015 – nadzór budowlany wysokość dotacji uzależniano od liczby wydanych pozwoleń na budowę (waga 30%), liczby mieszkańców w powiecie (waga 40%) oraz liczby wydanych przez dany PINB w roku poprzednim decyzji administracyjnych (waga 30%). Ponadto całość była korygowana o tzw. *współczynnik regionalny*, wynoszący dla powiatów ziemskich – 1, dla powiatów grodzkich oraz ziemskich z siedzibą w mieście na prawach powiatu – 1,2, dla powiatów okołowarszawskich i miasta stołecznego warszawy – 1,4.

(dowód: akta kontroli str. 24-26, 229-247)

W zakresie dotacji dla samorządu województwa na zadania bieżące w rozdziale 60003 Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe – zgodnie z art. 8a ustawy z 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego¹² koszty związane z finansowaniem ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów pokrywane są z budżetu

¹¹ Dz.U. z 2015 r.1774 ze zm.

¹² Dz.U. z 2012 r. poz. 1138 ze zm.

państwa. Zadanie przekazywania przewoźnikom dopłaty do przewozów z tytułu stosowania ustawowych ulg, na podstawie zawartych umów, powierzono samorządom województw (art. 8a ust. 2 ustawy). Finansowanie ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznymi transportu zbiorowego autobusowego opiera się na liczbie sprzedanych biletów. Samorząd województwa mazowieckiego comiesięcznie przekazuje do MUW informację na temat liczby sprzedanych biletów ulgowych podlegających refundacji oraz kwoty podlegającej refundacji, a także szczegółową miesięczną specyfikację liczby sprzedanych biletów ulgowych podlegających refundacji w poszczególnych kategoriach, w rozbiciu na PKS

i prywatnych przewoźników, uzasadniającą kwotę należnej dopłaty. MUW nie dotuje kosztów obsługi w UMWM dopłat do biletów. W MUW przyjmuje się, że pismo limitowe MF wskazuje, że środki dotacji przeznaczone są wyłącznie na sfinansowanie przewoźnikom dopłat z tytułu ulgowych i bezpłatnych biletów.

(dowód: akta kontroli str. 22-42, 467-483)

W zakresie rozdziałów: 85156 – składki na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego, 85203 – ośrodki wsparcia, 85211 – świadczenia wychowawcze, 85212 – świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, 85226 – ośrodki adopcyjne, 85228 – usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, 85321 – zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności - wstępne wydatki na zadania zlecone zostały zawarte w projekcie budżetu na 2016 rok.

Obliczanie dotacji odbywa się w oparciu o zapotrzebowanie składane dwa razy w miesiącu przez jednostki samorządu terytorialnego w aplikacji CAS. Jest ono weryfikowane poprzez porównanie z zapotrzebowaniami składanymi przez j.s.t. w poprzednich miesiącach oraz na podstawie nadsyłanych pism.

(dowód: akta kontroli str. 7-42, 66-69, 249-355, 386-398, 512-551, 978-1084)

Z dokumentów przekazanych kontrolerom NIK przez Urząd Miasta Stołecznego Warszawy (UMSW) wynika, że UMSW wielokrotnie w ciągu 2016 r. informował MUW o niewystarczających środkach przyznanych decyzją Wojewody na realizację programu *Rodzina 500 plus* (pisma UMSW: z dnia 16 maja 2016 r. znak PS-P.8250.5.30.2016.AOB, 27 czerwca 2016 r. znak PS-P.8250.5.51.2016.AOB, 11 lipca 2016 r. znak PS-BR.3024.3.8.2016.AWR, 22 lipca 2016 r. znak PS-BR.3024.3.3.2016.AWR, 9 sierpnia 2016 r. znak PS-BR.3024.2.15.2016.WST(1), 23 września 2016 r. PS-BR.3024.21.2016.AWR, 3 listopada 2016 r. znak PS-BR.3024.21.2016.AWR). Zapotrzebowanie na środki finansowe z budżetu Wojewody w ujęciu narastającym do końca listopada 2016 r. UMSW przekazał do MUW w dniu 26 października 2016 r., a wpłynęło ono do MUW w dniu 31 października 2016 r.). Z powyższego dokumentu wynika, że zapotrzebowanie na środki w ramach programu *Rodzina 500 plus* narastająco do końca listopada 2016 r. wyniosło 513,1 mln zł. Środki otrzymane z budżetu Wojewody do końca października 2016 r. wyniosły 449,8 mln zł. Natomiast w listopadzie 2016 r.- do dnia 29 listopada włącznie, do UMSW wpłynęło z MUW 53,3 mln zł. Otrzymane łącznie kwoty były więc niższe o 10,0 mln zł od zapotrzebowania. W dniu 29 listopada

2016 r. UMSW zwrócił się do MUW o pilne przekazanie środków w kwocie 7,1 mln zł. Środki zostały przekazane 30 listopada.

Wojewoda mazowiecki wyjaśnił, między innymi, że na koniec października 2016 r. UMSW posiadał nadwyżkę środków w wysokości 10,0 mln zł. Ponieważ MUW identyfikował także w UMSW w poprzednich miesiącach 2016 r. (lipiec – wrzesień) niewykorzystane kwoty dotacji w znacznej wysokości, kwota powyższa została potrącona z IV transzy dotacji na miesiąc listopad (18 listopada). O tym, iż od listopada 2016 r. UMSW będzie miał pomniejszone zapotrzebowanie na kolejny miesiąc o nadwyżkę pozostającą na koncie gminy w poprzednim miesiącu, Wydział Polityki Społecznej MUW poinformował pismem przesłanym w dniu 21 października 2016 r. do Biura Pomocy i Projektów Społecznych UMSW. Ponadto Wojewoda wyjaśnił, że w trakcie kontroli MUW w UMSW, która odbyła się w dniach 27 września - 9 listopada 2016 r., stwierdzono szereg istotnych nieprawidłowości – między innymi w Urzędzie Dzielnicy Bielany nieterminowo wypłacono świadczenia za sierpień 2016 r. na kwotę 946,0 tys. zł, pomimo posiadania przez UMSW wolnych środków na rachunku bankowym.

(dowód: akta kontroli str. 1599-1630)

Wojewoda terminowo informował j.s.t. o przyjętych przez Radę Ministrów w projekcie ustawy budżetowej kwotach dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, zadania inspekcji i straży oraz o kwotach dochodów związanych z realizacją zadań zleconych w latach 2015-2017. Również terminowo informował j.s.t. o kwotach określonych w ustawach budżetowych na 2015 i 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 133-228)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Wojewoda nie obliczał kwot dotacji na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju. Dotyczyło to rozdziałów 01008, 01078, 60003, 70005, 71015, 75011, 85156. W szczególności Wojewoda nie kalkulował kwot dotacji z uwzględnieniem poszczególnych składników wydatków, w tym w przypadku wynagrodzeń liczby etatów, które w jego ocenie byłyby adekwatne do realizowanego zadania. Działanie powyższe było niezgodne z art. 129 ustawy o finansach publicznych. W związku z tym, że Wojewoda nie obliczał dotacji na zadania zlecone j.s.t. w sposób wskazywany w wyżej wymienionym przepisie, nie ustalił tym samym, ile realizacja zadań zleconych powinna kosztować, aby sfinansowane one były wyłącznie ze środków dotacji, bez udziału finansowania ze środków własnych j.s.t. Przyjęcie przez Wojewodę ustalonego przez Ministra Finansów zadaniowego systemu planowania i rozliczania dotacji było nie tylko niezgodne z wyżej wymienionym przepisem, ale i nie gwarantowało j.s.t. dotacji w wysokości zapewniającej realizację zadań zleconych, co było z kolei niezgodne z art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego*. Oprócz tego Wojewoda, jako dysponent budżetu państwa, nie przekazywał j.s.t. środków pozwalających na pełne finansowanie zadań zleconych, co powodowało przede wszystkim konieczność niezgodnego z art. 149 ust. 1 ufp dofinansowania tych

zadań przez dotowane jednostki lub narażało osoby podejmujące decyzje w j.s.t. na odpowiedzialność w przypadku zaniechania wykonania zadań.

2. Wojewoda nie przekazywał Samorządowi Województwa Mazowieckiego metodologii obliczania dotacji ograniczając w ten sposób dotowanej jednostce możliwość dostosowania jej wydatków do wielkości przyjętych w obliczeniach.

Wojewoda wyjaśnił, że w latach wcześniejszych przekazywał stosowne wyliczenia do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego. Ponieważ kwota wydatków w związku z zamrożeniem wynagrodzeń nie ulegała zmianie w stosunku do zapotrzebowania składanego przez UMWM, Wojewoda nie przekazywał stosownych wyliczeń w okresie objętym kontrolą.

Zdaniem NIK Wojewoda powinien przekazywać wyliczenia, o które wnioskował UMWM.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że potrącenie przez Wojewodę kwoty 10,0 mln zł z IV transzy dotacji dla UMSW na realizację w listopadzie 2016 r. programu Rodzina 500 plus obarczone było w dużym stopniu ryzykiem nieterminowego wypłacenia świadczeń beneficjentom. Działanie to dotyczyło bowiem samorządu realizującego powyższe zadanie w stosunku do najwyższej w kraju liczby beneficjentów, a ponadto miało miejsce w pierwszym roku funkcjonowania programu Rodzina 500 plus. Okoliczności te powodowały istotne trudności w określeniu rzeczywistego zapotrzebowania na środki z omawianej dotacji. W rezultacie środki w wysokości 431,3 tys. zł, dotyczące wypłat listopadowych, zostały przekazane dopiero w grudniu 2016 r. Zdaniem NIK, powyższe ryzyka powinny być uwzględniane przy zarządzaniu płatnościami przez Wojewodę.

Ocena cząstkowa

Przy ustalaniu wielkości dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego Wojewoda nie obliczał kwot dotacji według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju. Dotyczyło to rozdziałów 01008, 01078, 60003, 70005, 71015, 75011, 85156 (rozdziały 80101, 85211, 85212 były wyłączone spod zastosowania art. 129 ufp w związku z obowiązywaniem odrębnych przepisów). Działanie powyższe było niezgodne z art. 129 ustawy o finansach publicznych. W związku z tym, że Wojewoda nie obliczał dotacji na zadania zlecone j.s.t. w sposób wskazywany w wyżej wymienionym przepisie, nie ustalał tym samym ile realizacja zadań zleconych powinna kosztować, aby sfinansowane one były wyłącznie ze środków dotacji. J.s.t. nie otrzymywały środków w wysokości zapewniającej pełne sfinansowanie wykonania zadań. Wynikało to w szczególności z czynników zewnętrznych od Wojewody. Wojewoda w okresie objętym badaniem kilkakrotnie informował Ministra Finansów o niedoszacowanym budżecie województwa mazowieckiego łącznie, a także w poszczególnych rozdziałach budżetu państwa, jednak ze względu na fakt, że nie obliczał dotacji w wyżej wymienionych rozdziałach zgodnie z art. 129 ufp, przy uwzględnieniu art. 149 ust. 1 ufp, nie było wiadomo, jakie było rzeczywiste niedofinansowanie zadań zleconych. Wojewoda informował także Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o braku możliwości zapewnienia kwot dotacji w wysokości postulowanych przez j.s.t. Problem ten nie został jednak całościowo rozwiązany.

Opis stanu
faktycznego

Wojewoda kalkulował dotacje zgodnie z Rozporządzeniami Ministra Finansów *w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015 i 2016*, wytycznymi Ministra Finansów dotyczącymi zasad planowania budżetu kierowanymi do dysponentów części budżetowych przy piśmie limitowym oraz odpowiednimi ustawami, regulującymi działalność specyficzną dla poszczególnych rozdziałów budżetu państwa. Kalkulacje te nie zapewniały obliczenia dotacji zgodnie z art. 129 ufp.

Refundacja wydatków poniesionych przez j.s.t.

W 2015 r. Wojewoda nie refundował wydatków poniesionych na realizację zadań zleconych w 2014 r. przez j.s.t. W 2015 r. łączna kwota refundowanych wydatków wykazanych w Rb – 50 wyniosła 2.449.903,70 zł, co stanowiło 0,08% wykonanych dotacji celowych na zadania zlecone. Na koniec III kwartału 2016 r. refundacja wyniosła 434.127,79 zł, tj. 0,01 % .

W latach 2015-2016 podlegały refundacji wydatki ujmowane w działach 758 – Różne rozliczenia wypłacane ze środków Miasta Stołecznego Warszawy w poprzednim roku budżetowym, jako odszkodowania. W 2015 roku była to kwota 26 533 151 zł, a w roku 2016 łącznie 1 990 775 zł. Przyczyną takiego działania było późne nadesłanie (7 stycznia 2016 r.) wniosków o dodatkowe środki na ten cel. Wydatki na zadania zlecone w zakresie działania Wydziału Polityki Społecznej dokonywane są przez j.s.t. w ramach środków przyznanych w planie budżetu z zachowaniem ustawowego terminu dokonywania zmian kwoty dotacji celowych na zadania zlecone j.s.t., wynikającego z art. 170 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Po tym terminie, ewentualne niedobory w świadczeniach rodzinnych zgłaszane są, jako zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa. Powyższa praktyka wynika z konieczności wypłaty świadczeń osobom, które złożyły wniosek w terminie do 10 danego miesiąca, a więc w tym samym miesiącu muszą otrzymać decyzję administracyjną i w przypadku przyznania świadczenia otrzymać świadczenie najpóźniej do 30 dnia miesiąca. Pozostałe świadczenia j.s.t. wypłacają w kolejnym roku budżetowym, w ramach środków finansowych przewidzianych w projekcie budżetu. J.s.t. składając zapotrzebowanie na styczeń uwzględniają potrzeby obejmujące wypłaty świadczeń wynikające z decyzji wydanych po 10 grudnia.

W zakresie działania Wydziału Spraw Obywatelskich pierwsza refundacja niepełnego finansowania zadań zleconych miała miejsce w 2016 r. polegała na przekazaniu dwóm jednostkom kwoty wyrównania, obliczanej jako różnica pomiędzy należną kwotą dotacji wynikającą z rozliczenia liczby zadań za cały rok, a kwotą dotacji przyznanej na dany rok budżetowy. Refundacja wydatków w roku, w którym wydatki były ponoszone jest niemożliwa ze względu na przyjęty ujednolicony system dotowania zadań. Szczegółowe rozliczenie dokonywane jest po zakończeniu roku budżetowego, na podstawie przesyłanych przez poszczególne jednostki sprawozdań z liczby zrealizowanych zadań za okres od 1 stycznia do 31 grudnia włącznie. Sprawozdania z jednostek – stanowiące podstawę dokonania ostatecznego rozliczenia środków pochodzących z dotacji – weryfikowane są przez pracowników wydziału sprawujących nadzór merytoryczny.

Wojewoda Mazowiecki refundował j.s.t. wydatki poniesione na realizację zadań zleconych, jednak wynikało to z opóźnień w przesyłaniu wniosków przez j.s.t. jak również ze sposobu rozliczania tych dotacji, co było niezależne od Wojewody.

(dowód: akta kontroli str. 370-371, 1093)

Zapotrzebowanie na dodatkowe środki w związku z większymi wydatkami na realizację zadań zleconych niż wyniosły limity przyznaných im dotacji na lata 2015-2016

W badanym okresie j.s.t. zgłaszały zapotrzebowania na dodatkowe środki w związku z większymi, ich zdaniem wydatkami na realizację zadań zleconych niż wynosiły limity przyznaných im dotacji na lata 2015 – 2016. W przypadku stwierdzenia, że środki finansowe przewidziane w ustawie budżetowej są nieadekwatne do realnych potrzeb oraz w odpowiedzi na pisma z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zawierające prośbę o oszacowanie niedoborów, Wydział Polityki Społecznej przeprowadzał okresowe analizy potrzeb na środki finansowe na zadania zlecone. O niedoborach środków finansowych na poszczególne zadania informował właściwymi pismami Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Pełnomocnika Rządu do spraw Niepełnosprawnych w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego otrzymywał od j.s.t. wnioski o zapotrzebowanie na dodatkowe środki finansowe z przeznaczeniem na realizację zadań obrony cywilnej, które obejmowały organizację szkoleń i ćwiczeń z zakresu obrony cywilnej, utrzymanie i konserwację sprzętu obrony cywilnej, w tym sprzętu łączności radiotelefonicznej funkcjonującej w ramach Radiowej Sieci Zarządzania Wojewody Mazowieckiego oraz ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach, a także wykorzystywanego na potrzeby systemu wykrywania i alarmowania. Zdaniem Wojewody kwoty przyznane na gospodarkę wodną nie zabezpieczają wszystkich potrzeb związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa powodziowego. W pierwszej kolejności dostępne środki przeznaczane są na konserwację obiektów najistotniejszych z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa – wałów przeciwpowodziowych i pompowni. W dalszej kolejności z pozostałych środków finansowane jest utrzymanie zbiorników wodnych, cieków naturalnych oraz kanałów. Wraz z postępującą realizacją inwestycji większego zaangażowania wymagają środki na utrzymanie nowo powstałych obiektów w stanie zapewniającym ich efektywne funkcjonowanie oraz na obiekty zmodernizowane i odbudowane po powodzi z 2010 r. Brak odpowiedniego bieżącego utrzymania obiektów może skutkować poniesieniem większych kosztów na remont i odbudowę oraz brakiem wypełnienia zobowiązania 5-letniego utrzymania inwestycji zrealizowanych ze środków Unii Europejskiej.

Zapotrzebowania na środki pochodzące z rezerw celowych zgłaszane były do Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości przez starostów doraźnie w szczególności na wypłatę odszkodowań stanowiących wymagalne zobowiązania Skarbu Państwa, a także w przypadku rezerwy celowej przeznaczonej na uzupełnienie wydatków na gospodarkę nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 249-352, 1119-1139, 1169-1176, 1194-1225)

Dochodzenie przez j.s.t. roszczeń z tytułu dotacji na realizację zadań zleconych

W latach 2015-2016 toczyło się przed sądem sześć spraw dotyczących dochodzenia przez j.s.t. należnego świadczenia na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami o:

- zapłatę 153.328,15 zł z powództwa Województwa Mazowieckiego z tytułu nie przekazania w dziale 630 - turystyka, dotacji celowej za zadania zlecone z zakresu turystyki realizowane w roku 2006 oraz o zapłatę kwoty 668.992,52 zł z tytułu brakujących środków na koszty osobowe, tj. wynagrodzenia pracowników realizujących zadania z zakresu administracji rządowej. W sprawie zapadł wyrok zasądający całą dochodzona należność. Od wyroku została złożona apelacja. Na terminie rozprawy w dniu 24 kwietnia 2015 r. Sąd Apelacyjny dopuścił z urzędu dowód z opinii biegłego na okoliczność czy konieczne było zatrudnienie przez powoda dodatkowych pracowników w związku z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej. Postępowanie przed sądem drugiej instancji jest nadal w toku.
- zapłatę kwoty 24.606.042,29 zł z powództwa Województwa Mazowieckiego z tytułu wydatkowanych z budżetu Województwa Mazowieckiego środków własnych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w latach 2007-2013. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, przed sądem pierwszej instancji postępowanie nie zostało zakończone.
- zapłatę kwoty 1.847.797,70 zł Samorządowi Województwa Mazowieckiego na zadania z zakresu gospodarki wodnej realizowane w 2012 r. Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 4 września 2015 r. zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody Mazowieckiego na rzecz Województwa Mazowieckiego kwotę 1.846,0 tys. zł wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych. Pozwany złożył skargę kasacyjną. W dniu 22.09.2016 r. Sąd Najwyższy przyjął skargę do rozpoznania.
- zapłatę kwoty 503.031,75 zł z powództwa Powiatu Legionowskiego z tytułu wydatkowanych przez starostwo legionowskie środków własnych na realizację zadań związanych z przekazaniem spraw do załatwienia a dotyczących zwrotu nieruchomości stanowiących własność m.st. Warszawy. Na dochodzone roszczenie składa się koszt wynagrodzeń pracowników oddelegowanych do ww. zadania oraz koszt zakupu sprzętu biurowego (komputery, oprogramowanie itp.) służących do jego realizacji. Roszczenia dotyczą lat 2007-2013.
- zapłatę kwoty 1.758.860 zł z powództwa m.st. Warszawy z tytułu skapitalizowanych odsetek należnych za okres opóźnienia w przekazaniu dotacji na odszkodowania wypłacone za wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości. W dniu 25 kwietnia 2016r. została złożona apelacja.
- zapłatę na rzecz miasta stołecznego Warszawy należnego świadczenia z tytułu wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej dotyczących wypłat odszkodowań wynikających z decyzji administracyjnych

i orzeczeń sądowych za wyłączone na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości. W dniu 22 lipca 2014 r. zapadł wyrok zasądający od pozwanego kwotę 928.378,00 zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych od dnia 10 czerwca 2013 r. do dnia zapłaty oraz 53.619 zł tytułem zwrotu kosztów procesu. W dniu 10 września 2015 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację.

W 2013 r., po kolejnym wystąpieniu Marszałka wskazującym na niedoszacowanie, w jego ocenie, kwoty dotacji przekazywanej na wykonywanie zadań zleconych, Wojewoda Mazowiecki i Marszałek Województwa Mazowieckiego wspólnie podjęli decyzję o powołaniu zespołów roboczych do spraw wyceny tych zadań. W październiku 2013 r. Wydział Finansów, Certyfikacji i Rozwoju Regionalnego otrzymał z Urzędu Marszałkowskiego tabele dotyczące realizowanych przez UMWM zadań zleconych, uzupełnione o dane dotyczące czasu niezbędnego w ocenie UMWM na ich realizację, liczbę etatów oraz koszty. Według Wojewody koszty obliczone przez UMWM, zbliżone do prognoz kosztów realizacji zadań przedstawionych w wystąpieniu do MUW z 3 kwietnia 2013 r., w ocenie przedstawicieli wojewody uczestniczących w pracach powołanych zespołów roboczych, nie tylko nie pozwalały na weryfikację rzeczywistego obciążenia pracą związaną z wykonywaniem zadań zleconych, ale wręcz ukrywały informację niezbędne do jego oceny, czyli nie spełniały wymogu stworzenia obiektywnej i rzetelnej podstawy do wyceny kosztu wykonywania tych zadań. W związku z powyższym Zespół ds. podziału dotacji w MUW nie był w stanie prawidłowo wyliczyć kosztu zadania. W następstwie powyższego w 2014 roku pracownicy Wydziału Kontroli przeprowadzili w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego kontrolę realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz wykorzystania dotacji otrzymanych na ich realizację przez samorząd województwa mazowieckiego. Kontrolą objęto okres od stycznia 2012 r. do 31 marca 2014 r. Pomimo podtrzymywanych przez Marszałka Województwa deklaracji współpracy, w toku kontroli trzykrotnie odmówiono przedstawienia danych w konfiguracji określonej przez organ kontroli, niezbędnej w celu ustalenia stanu faktycznego i dokonania na tej podstawie oceny kontrolowanej działalności, w szczególności w zakresie wydatkowania środków w sposób gospodarny, tj. z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Z uwagi na okoliczności współpracy oraz wobec wystąpienia przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Mazowieckiemu z pozwem o zwrot środków własnych wydatkowanych na realizację zadań rządowych, odstąpiono od przedmiotowej kontroli na podstawie art. 50 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹³.

(dowód: akta kontroli str. 373-376, 1113-1118)

Mazowiecki Urząd Wojewódzki współpracował z ministrami i wojewodami w sprawach dotyczących zadań zleconych j.s.t. Właściwi ministrowie informowani byli o ewentualnych niedoborach środków finansowych na realizację zadań zleconych oraz występowało o zajęcie stanowiska w zakresie stosowania przepisów poszczególnych ustaw. W latach 2014 – 2015. Wojewoda współpracował z Ministerstwem Finansów nt. wypracowania mechanizmów umożliwiających

¹³ Dz. U. Nr 185, poz. 1092

przyjęcie jednolitych sposobów kalkulacji wysokości kosztów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych zadań z zakresu administracji rządowej. Przedmiotem analiz były dotacje przekazywane dla powiatów oraz samorządowi województwa.

W 2015 r. w siedzibie Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego zostało zorganizowane spotkanie wojewodów. W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji oraz przedstawiciele Ministerstwa Finansów. Przedmiotem narady były wyniki ankiety czy i które z zadań realizowanych przez samorządy województw powinny zostać przekazane administracji rządowej (wojewodom), a które powinny stać się zadaniami własnymi samorządów.

(dowód: akta kontroli str. 376-377, 1101-1104, 1141-1145, 1193-1231)

Mazowiecki Urząd Wojewódzki gromadził i porównywał dane na temat jakości i efektywności realizacji poszczególnych zadań zleconych j.s.t. jednak informacje te nie były przedmiotem porównań z innymi urzędami wojewódzkimi.

Wydział Polityki Społecznej badał efektywność realizacji poszczególnych zadań zleconych poprzez okresowe sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym. Weryfikacja realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej polegała na analizie dokumentów przesłanych w rozliczeniu dotacji, potwierdzających prawidłowe wydatkowanie przyznanych środków. Ponadto, jakość i efektywność realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej, innych niż przeznaczenie ww. dotacji, sprawdzane było w toku prowadzonych kontroli w powiatach, zgodnie z planem kontroli zewnętrznych Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego na dany rok. W Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego gromadzone były i porównywane protokoły z kontroli problemowych wykonywania zadań obronnych przez j.s.t. Protokoły te zawierają informację na temat, jakości przygotowania urzędów do wykonywania zadań obronnych.

Wydział Skarbu Państwa i Nieruchomości Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego zbierał półroczne informacje w formie ankiet o zrealizowanych przez powiaty zadaniach z zakresu administracji rządowej w obszarze gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa oraz o projektowanych działaniach na kolejny rok. Według Wojewody informacje nadsyłane przez starostwa służą, jako materiał do analiz między innymi przy planowaniu i rozdziale dotacji na realizację zadań zleconych.

(dowód: akta kontroli str. 377-379, 1119 -1139)

2. Rozliczanie dotacji i nadzór nad wykonywaniem zadań zleconych

Rozliczenie niewykorzystanych dotacji w ustawowym terminie

W 2016 r. j.s.t. zwróciły na konto dochodów budżetowych MUW łącznie kwotę 7 425 942,92 zł. Z ewidencji księgowej MUW nie ma możliwości wygenerowania odrębnego zestawienia dla odsetek wpłacanych w związku ze zwrotem dotacji po

terminie, gdyż wszystkie odsetki (z oprocentowania rachunku, ze zwrotu dotacji) ewidencjonowane są na jednym koncie.

W 2016 r. wydano decyzje orzekające zwrot dotacji przekazanych w 2015 r. na łączną kwotę główną 70 119,07 zł. Do 31 października br. nie dokonano zwrotu kwoty 39 388,96 zł. Podmioty, które dobrowolnie nie dokonały zwrotów, otrzymały decyzje administracyjne. Wojewoda w 2016 r. wystawił ogółem 10 decyzji administracyjnych nakazujących zwrot środków otrzymanych w ramach dotacji, które dotyczyły m.in. pobranej w nadmiernej wysokości dotacji lub wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem. W każdej decyzji określona była kwota zwrotu wraz z należnymi odsetkami. W trzech przypadkach j.s.t. złożyły odwołanie od decyzji orzekających zwrot dotacji. Wobec pięciu jednostek, które po wezwaniu dokonały zwrotu części dotacji pobranej w nadmiernej wysokości, lecz nie dotrzymały terminu zwrotu, wystosowano pisma, informujące o konieczności uiszczenia należnych odsetek od kwot głównych, w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 1127-1168)

Sprawowanie przez Wojewodę nadzoru i kontroli nad wykorzystaniem dotacji udzielonych z budżetu państwa

W MUW weryfikowano sposób wykorzystania przez j.s.t. udzielonych dotacji poprzez analizę składanych sprawozdań jak również w trakcie kontroli prowadzonych w j.s.t. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym MUW, nadzór nad realizacją przez j.s.t. zadań zleconych na podstawie ustawy sprawują wydziały merytoryczne a zadania kontrolne realizuje Wydział Kontroli, który odpowiada za prowadzenie i koordynację kontroli zewnętrznych w j.s.t., a Wydział Finansów, w porozumieniu z innymi komórkami organizacyjnymi, prowadzi sprawy związane z finansowaniem zadań z zakresu administracji rządowej.

Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego sprawował nadzór nad wykorzystaniem dotacji poprzez analizę składanych przez beneficjenta sprawozdań i rozliczeń z realizowanych zadań. W przypadku stwierdzenia wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem zobowiązywano jednostkę do zwrotu środków finansowych. Jednocześnie Wydział prowadził kontrolę zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Po przeprowadzeniu kontroli zespół kontrolujący formułował wnioski pokontrolne, w których stwierdzał czy środki przeznaczone na realizację wytypowanych do kontroli zadań zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

W Wydziale Polityki Społecznej nadzór i kontrolę nad wykorzystaniem dotacji sprawował Oddział do spraw Wspierania Rodziny i Pieczy Zastępczej oraz Oddział do spraw Pomocy Środowiskowej, który analizował i weryfikował sprawozdania rzeczowo – finansowe. Oddział do spraw Pomocy Środowiskowej, w ramach sprawowanego nadzoru przeprowadza kontrole zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. W przypadku stwierdzonych nieprawidłowości jednostce poddanej kontroli wydawane są zalecenia pokontrolne.

W zakresie działania Wydziału Spraw Obywatelskich nie ma pisemnych procedur w zakresie nadzoru nad realizacją zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Sprawowanie nadzoru odbywa się poprzez bieżący monitoring.

(dowód: akta kontroli str. 1154-1160)

W latach 2015 -2016 Wojewoda przeprowadził kontrole w j.s.t. dotyczące realizacji zadań zleconych ustawowo. W zakresie działania Wydziału Bezpieczeństwa

i Zarządzania Kryzysowego przeprowadzono kontrolę w 47 j.s.t. w zakresie wykonywania zadań obronnych, w 12 podmiotach w zakresie bezpieczeństwa powodziowego i melioracji wodnych, 116 j.s.t. skontrolowano w zakresie działania Wydziału Polityki Społecznej na zadania zlecone. Wydział Kontroli przeprowadził łącznie kontrolę w 198 j.s.t. w szczególności w zakresie wykorzystywania środków przekazanych w ramach dotacji.

W przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli uchybień lub nieprawidłowości kierowane były do j.s.t. pisma z zaleceniami. Na podstawie zbadanej próby 7 kontroli stwierdzono, że w MUW analizowano sposób realizacji zadań na podstawie informacji przesyłanych przez j.s.t.

W latach 2015-2016 Zespół Audytu Wewnętrznego nie przeprowadzał zadań audytowych w zakresie nadzoru i kontroli wojewody nad realizacją przez j.s.t. zadań zleconych.

(dowód: akta kontroli str. 1160-1192, 1232-1481)

Do 2014 roku starostwa otrzymywały dotację celową w ramach działu 750, rozdział 75011 przeznaczoną na płace pracowników samorządowych realizujących między innymi zadania zlecone w zakresie gospodarki gruntami i nieruchomościami. W wyniku wprowadzonych w ubiegłym roku zmian w finansowaniu zadań zleconych polegających na włączeniu do działu 700, rozdział 70005 kosztów wynagrodzeń pracowników samorządowych realizujących w/w zadania starostowie zaczęli skrupulatnie analizować wydatki płacowe.

W ocenie Wojewody w odróżnieniu od wydatków rzeczowych dokładne oszacowanie środków służących finansowaniu wynagrodzeń pracowników samorządowych nastęrcza znaczne trudności i należy tu podkreślić, że arbitralne ustalenie, czy ich wysokość jest wystarczająca czy nie, może być zarzewiem konfliktów z j.s.t., ponieważ powiaty niejednokrotnie inaczej to przeliczają niż Mazowiecki Urząd Wojewódzki. Starostowie wielokrotnie podnoszą problem konieczności utrzymania pracownika (pracowników) o wysokich kwalifikacjach do realizacji tych zadań i ponoszone koszty związane z ich gotowością do świadczenia pracy mimo okresowego spadku ilości załatwianych spraw.

NIK nie kwestionuje tego, że obliczenie dotacji na zadania zlecone nastęrcza trudności, jednakże dopóki zadania te będą wykonywane przez powiaty jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, Wojewoda ma obowiązek zapewnienia powiatom środków na ich pełną realizację.

Standaryzacja zadań zleconych

Centra Powiadamiania Ratunkowego podlegają standaryzacji w zakresie ich prowadzenia i funkcjonowania. Standardy te są określone w przepisach.

Standardy w zakresie działania Wydziału Polityki Społecznej zostały określone dla następujących zadań zleconych: prowadzenie środowiskowych domów samopomocy, specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz ośrodków adopcyjnych. W województwie mazowieckim opracowano „Zasady realizacji specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi” oraz „Zasady finansowania realizacji programów oddziaływań korekcyjno - edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie”, zamieszczone na stronie internetowej. W zadaniu dotyczącym organizacji i prowadzeniu ośrodków adopcyjnych przez samorząd województwa w pierwszych latach wprowadzono

standardy dotyczące zasad realizacji usług świadczonych przez ośrodki adopcyjne w województwie mazowieckim, opracowane z udziałem inspektorów WPS.

Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej nadzorowane przez Wydział Spraw Obywatelskich realizowane są wyłącznie na podstawie obowiązujących ustaw i aktów wykonawczych do nich. Nie podlegają standaryzacji w zakresie jakości ich wykonywania.

Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiaty w zakresie gospodarki gruntami i nieruchomościami podlegają ocenie w ramach sprawowanego nadzoru pod kątem jakości ich wykonywania. W ocenie Wojewody biorąc pod uwagę rodzaj i charakter tych zadań trudno jest wprowadzać ich standaryzację. W przypadku wydawanych przez j.s.t. decyzji administracyjnych standardem jest zgodność tych rozstrzygnięć z obowiązującymi regulacjami prawnymi, a w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa starostowie z mocy samego prawa - art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami zobowiązani są do gospodarowania tym mieniem zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki.

(dowód: akta kontroli str. 1181-1187)

Osiągnięte efekty ilościowe i jakościowe w wybranych rozdziałach klasyfikacji budżetowej

W związku z brakiem konieczności sporządzania umów dotacyjnych obejmujących przekazywanie dotacji w dziale 754, rozdz. 75414 - obrona cywilna oraz brakiem szczegółowych aktów prawnych regulujących sposób i zasady finansowania zadań z zakresu obrony cywilnej, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego rozlicza ww. dotacje poprzez analizę dokumentów przesłanych z j.s.t., potwierdzających prawidłowe wydatkowanie przyznanych środków, pod kątem osiągnięcia efektów ilościowych realizacji danego zadania. Wykonanie zadania, na które j.s.t. otrzymały dotacje, uznawane jest po analizie wszystkich dokumentów przesłanych w rozliczeniu dotacji, potwierdzających realizację danego zadania. Kwoty dotacji uznane jako wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem i zakwalifikowane do zwrotu wskazywane były przez pracownika merytorycznego prowadzącego sprawy związane z finansowaniem zadań z zakresu obrony cywilnej. Ze względu na przeznaczenie dotacji w dziale 754, rozdziale 75414, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego nie opracował metodologii szacowania stopnia wykonania zadań, na które dotacja jest przekazywana. Niewykorzystane środki przyznane w ramach ww. dotacji, j.s.t. zwracają do Wydziału Finansów, który przekazuje środki do budżetu państwa.

Podstawą do rozliczenia dotacji w dziale 752 rozdziale 75212 jest osiągnięcie założonych w koncepcji przygotowania i przeprowadzenia ćwiczenia obronnego, celów szkoleniowych. Dane te pozyskuje się poprzez analizę Sprawozdania końcowego przesyłanego do Wojewody przez Kierownika ćwiczenia po jego zakończeniu oraz udział przedstawicieli WBZK w realizowanym przedsięwzięciu szkoleniowym.

Podstawą do rozliczenia dotacji przekazywanych z budżetu państwa na zadania związane z bezpieczeństwem powodziowym i melioracją wodną było osiągnięcie przez Samorząd Województwa Mazowieckiego efektów ilościowych i jakościowych określonych w wytycznych dotyczących zapotrzebowania, uruchamiania i rozliczania

środków z dotacji oraz w umowach dotacyjnych. Wykonanie zadania w przypadku zadań zleconych definiowane było w momencie przedłożenia przez beneficjenta kompletu dokumentów potwierdzających realizację zadania w ustalonym terminie. Dokumenty podlegały weryfikacji przez wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego.

W ocenie Wojewody przy rozliczeniach dotacji przeznaczonych na rutynowe i z reguły powtarzalne zadania dotyczące gospodarki gruntami i nieruchomościami realizowane przez starostów efekty ilościowe mają znaczenie decydujące, natomiast jakość pracy oceniana jest głównie pod kątem poprawności działań w granicach określonych prawem w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Wojewoda jak organ nadzorujący może stosować wyłącznie takie środki, jakie przyznaje mu ustawa.

(dowód: akta kontroli str. 1187-1191)

Przeznaczenie dotacji w dziale 754, rozdziale 75414 obejmuje organizację szkoleń i ćwiczeń z zakresu obrony cywilnej, utrzymanie, konserwację sprzętu obrony cywilnej, w tym sprzętu łączności radiotelefonicznej funkcjonującej w ramach Radiowej Sieci Zarządzania Wojewody Mazowieckiego oraz ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach. Ze względu na ww. przeznaczenie dotacji Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego uznaje te zadania za wykonane po weryfikacji dokumentów potwierdzających ich realizację, które j.s.t. przekazują do wydziału. Jednostki, które wykorzystały przyznane środki niezgodnie z przeznaczeniem zobowiązane były do zwrotu dotacji. Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego prowadzi kontrole w powiatach, sprawdzając prawidłowość, efektywność i skuteczność realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 1191-1193)

Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie ocenia działania MUW w zakresie rozliczenia dotacji udzielonych na zadania zlecone j.s.t. w skontrolowanym zakresie, jak również weryfikację sposobu wykorzystania dotacji.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴, wnosi o:

1. Obliczanie dotacji na zadania zlecone j.s.t. w sposób zgodny z art. 129 ustawy o finansach publicznych oraz udostępnianie j.s.t. metodologii obliczania dotacji.
2. Przekazywanie j.s.t. dotacji w kwotach zapewniających im pełne finansowanie zadań zleconych, a w przypadku nieujęcia przez Ministra Finansów, we wstępnym limicie wydatków budżetu państwa, środków wystarczających na pełne finansowanie zadań zleconych lub w przypadku nieujęcia takich środków w budżecie państwa informowanie ministra właściwego do spraw administracji publicznej o niemożności wypełnienia przepisów w zakresie finansowania zadań zleconych.

¹⁴ Dz.U. z 2015 r., poz.1096 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 21 grudnia 2016 r.

Za zgodność z treścią Uchwały
Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli
Nr KPK-KPO.443.014.2017
z dnia 17 lutego 2017 r.

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów

Stanisław Jarosz

Warszawa, marca 2017 r.