



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.009.02.2016
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
Kontroler	1. Roman Sulej, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli Nr KBF/40/2016 z dnia 22 września 2016 r. 2. Wiesław Lipski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr KBF/41/2016 z dnia 22 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie, 03-719 Warszawa, ul. Jagiellońska 26
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ planowanie i wykonywanie wydatków na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz nadzór nad realizacją tych zadań w latach 2015-2016 przez Samorząd Województwa Mazowieckiego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zgłaszane do Wojewody Mazowieckiego (dalej Wojewoda) zapotrzebowania na środki z dotacji celowych na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (dalej zadania zlecone) wyliczane były z uwzględnieniem wszystkich wydatków niezbędnych do prawidłowego wykonania tych zadań. Na lata 2015-2016 Marszałek Województwa Mazowieckiego (dalej Marszałek) wnioskował o dotacje w wysokości odpowiednio 301.361,6 tys. zł i 242.359,3 tys. zł i przekazał Wojewodzie szczegółową kalkulację kosztów realizacji zadań zleconych. Kwota dotacji przyjęta w projekcie ustawy budżetowej na lata 2015-2016 wynosiła odpowiednio 166.093,0 tys. zł, tj. 55,1% kwoty wnioskowanej i 117.063,0 tys. zł, tj. 48,3%. W budżetach Samorządu Województwa Mazowieckiego (dalej Samorząd lub Województwo) na lata 2015-2016 ujęto dochody z tytułu dotacji celowych w kwotach zgodnych z danymi przekazanymi przez Wojewodę. W związku z otrzymaniem niższych od wnioskowanych dotacji celowych, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego (dalej Urząd) oraz inne jednostki organizacyjne Samorządu realizujące zadania zlecone występowały do Wojewody o zwiększenie przyznanej dotacji celowej. Wystąpienia zawierały szczegółowe uzasadnienie i wyjaśnienia dotyczące wnioskowanej wielkości kwoty dotacji niezbędnej do pełnego sfinansowania zadań zleconych. Ogółem na 2015 r. Wojewoda zwiększył kwotę dotacji o 25.096,0 tys. zł, a do dnia 30 czerwca 2016 r. o 32.451,7 tys. zł. Urząd prawidłowo rozliczał wykorzystanie otrzymanych dotacji. Wojewodzie

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe wyjaśnienie.

przekazywane były do zatwierdzenia roczne oraz narastająco kwartalne rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym.

W celu zapewnienia właściwego poziomu jakości realizacji zadań zleconych, Samorząd dofinansowywał wydatki na ten cel ze środków własnych od 2006 r. Wyszacowana kwota dofinansowania w 2015 r. wyniosła 4.920,0 tys. zł, co stanowiło 2,9% otrzymanej dotacji i wynikała z dofinansowania realizacji zadań przekazanych Samorządowi tzw. ustawami kompetencyjnymi². W związku z orzeczeniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 18 marca 2014 r. o zakazie finansowania realizacji zadań zleconych ze środków własnych Samorządu, wydatki na realizację zadań zleconych finansowane ze środków własnych Urząd ewidencjonował w rozdziale 75018 – Urząd Marszałkowski. Samorząd dochodził w postępowaniu sądowym należnego świadczenia z tytułu zwrotu wydatkowanych środków własnych na realizację zadań zleconych w latach 2006-2013. W przygotowaniu był pozew do sądu o należności za lata 2014-2015.

System ewidencji księgowej Urzędu umożliwiał wyodrębnienie wydatków na zadania zlecone, w tym wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi i wydatków administracyjnych, co zapewniało prawidłowe agregowanie danych do sprawozdawczości finansowej. Sprawozdania jednostkowe Urzędu Rb-27S, Rb-28S i Rb-50 za 2015 r. i pierwsze półrocze 2016 r. były zgodne z ewidencją księgową w zakresie dochodów i wydatków w rozdziałach objętych kontrolą. W sprawozdaniach zbiorczych Rb-50 i Rb-28S za ten okres ujęte były wszystkie dane ze sprawozdań jednostek organizacyjnych Samorządu.

Zapewniona była kontrola instytucjonalna i nadzór departamentów merytorycznych nad prawidłowością i jakością realizacji zadań zleconych przez Urząd i inne jednostki organizacyjne Samorządu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Planowanie dotacji celowych na zadania zlecone

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 237 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyodrębnia się dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami. Art. 257 pkt 1 i 4 tej ustawy upoważnia zarząd do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego w toku jego wykonywania w zakresie dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem dotacji przekazywanych z budżetu państwa oraz ze zwrotem dotacji otrzymanych z budżetu państwa.

² Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. Nr 175 poz. 1462, ze zm.) i ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz.U. Nr 92, poz. 753, ze zm.).

³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870.

W budżecie Samorządu na lata 2015-2016 ujęto dochody z tytułu dotacji celowych na zadania zlecone w kwotach zgodnych z danymi przekazanymi przez Wojewodę. Plan dochodów i wydatków na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez Samorząd na 2015 r. przyjęty był Uchwałą Nr 60/15/15 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 27 stycznia 2015 r., a na 2016 r. Uchwałą Nr 1761/109/15 z dnia 22 grudnia 2015 r. Zmiany do planów wynikające z decyzji Wojewody o zmianie wielkości dotacji celowych z budżetu państwa, wprowadzono uchwałami Zarządu Województwa.

Marszałek zgłaszał do Wojewody zapotrzebowanie na środki z dotacji celowych na realizację zadań zleconych na lata 2015-2017 pismami odpowiednio z dnia 15 kwietnia 2014 r., 14 kwietnia 2015 r. i 12 kwietnia 2016 r.

W pismach tych szczegółowo określone były rodzaje i grupy wydatków w podziale na rozdziały klasyfikacji budżetowej. Do zapotrzebowania na 2015 r. załączona była szczegółowa kalkulacja kosztów realizacji poszczególnych zadań zleconych. Dla każdego zadania określona była liczba etatów i miesięczne koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi, miesięczne koszty administracyjne oraz pozostałe koszty miesięczne (delegacji, korespondencji, szkoleń i inne). Zapotrzebowania na lata 2016-2017 nie zawierały tak szczegółowej kalkulacji kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 247-587)

Po otrzymaniu informacji z Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej Urząd Wojewódzki) o kwotach dotacji celowych przyjętych w projekcie ustawy budżetowej na 2015 r., na realizację zadań zleconych zaplanowano dochody i wydatki w wysokości 156.228,0 tys. zł (181.324,0 tys. zł w planie po zmianach na dzień 31 grudnia 2015 r.), a na 2016 r. – w wysokości 102.947,0 tys. zł (136.992,1 tys. zł w planie po zmianach na dzień 30 czerwca 2016 r.).

Przyjęte w planie po zmianach kwoty dotacji na realizację zadań zleconych stanowiły 6,5% planu wydatków ogółem Samorządu na 2015 r. i 5,7% na dzień 30 czerwca 2016 r.

W rozdziałach objętych kontrolą zaplanowano dochody i wydatki na lata 2015-2016 odpowiednio w wysokości:

- 01008 (melioracje wodne) – 61.019,0 tys. zł (76.300,3 tys. zł w planie po zmianach na dzień 31 grudnia 2015 r.), 13.335,0 tys. zł (37.864,0 tys. zł w planie po zmianach na dzień 30 czerwca 2016 r.),
- 01078 (usuwanie skutków klęsk żywiołowych) – 0,0 tys. zł (7.026,9 tys. zł), 0,0 tys. zł (8.000,0 tys. zł),
- 60003 (krajowe pasażerskie przewozy autobusowe) – 78.925,0 tys. zł (78.458,9 tys. zł), 81.000,0 tys. zł (80.992,7 tys. zł),
- 75011 (urzędy wojewódzkie) – 1.807 tys. zł (2.168,7 tys. zł), 2.641,0 tys. zł (2.571,0 tys. zł),
- 85212 (świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego) – 1.132,0 tys. zł (1.565,5 tys. zł), 1.456,0 tys. zł (1.456,0 tys. zł),
- 85226 (ośrodki adopcyjne) – 3.727,0 tys. zł (4.308,9 tys. zł), 3.803,0 tys. zł (3.803,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 140-149, 247-249, 508-587)

Marszałek występował do Wojewody o zwiększenie przyznanej dotacji celowej na lata 2015-2017 pismami odpowiednio z dnia 7 listopada 2014 r., 23 listopada 2015 r. i 9 listopada 2016 r. Wystąpienia zawierały uzasadnienie i wyjaśnienia dotyczące wnioskowanej wielkości kwoty dotacji niezbędną do pełnego sfinansowania

realizacji zadań zleconych w danym roku budżetowym. Ponadto po otrzymaniu informacji o kwotach dotacji celowych przyznanych na 2016 r. Urząd pismami z dnia 5 listopada 2015 r. i 7 kwietnia 2016 r. zwrócił się do Urzędu Wojewódzkiego o wskazanie przeznaczenia środków na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w 2016 r. ze wskazaniem podstaw prawnych tych zadań oraz kalkulacji, na podstawie których oszacowano wysokość przyznanych środków. W odpowiedzi Urzędu Wojewódzkiego z dnia 4 grudnia 2015 r. i 4 maja 2016 r. wskazano ogólne zasady planowania tych dotacji, ale nie wskazano w jaki sposób skalkulowano wysokość środków przyznanych Województwu na 2016 r. Takich informacji Urząd nie otrzymał również w przypadku projektu planu dotacji celowych na lata 2015 i 2017.

(dowód: akta kontroli str. 334, 431, 481,580-584)

Plany dochodów i wydatków, na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez Samorząd, na lata 2015-2016 były wielokrotnie zmieniane w ciągu roku na podstawie decyzji Wojewody w sprawie zmian w planie dotacji. W okresie objętym kontrolą Urząd i inne jednostki Samorządu wielokrotnie występowały do Wojewody z wnioskami o zwiększenie przyznanej dotacji celowej na realizację poszczególnych zadań zleconych, ponieważ kwoty przyznanych dotacji były niższe od wnioskowanych. Wystąpienia zawierały uzasadnienie i wyjaśnienia dotyczące wnioskowanej kwoty dotacji niezbędnej do pełnego sfinansowania realizowanych zadań.

W planie na 2015 r. zwiększono kwotę dotacji o 25.096,0 tys. zł, a na 2016 r. (do dnia 30 czerwca 2016 r.) o 34.045,1 tys. zł, tj. odpowiednio o 16,1% i 33,1%.

Ogółem w rozdziałach objętych kontrolą w 2015 r. zwiększono kwotę dotacji o 23.219,2 tys. zł, tj. o 15,8%, w tym w rozdziale:

- 01008 kwotę dotacji zwiększono o 15.281,3 tys. zł, tj. o 25,0%,
- 01078 zwiększono o 7.026,9 tys. zł, tj. o 100,0%,
- 60003 zmniejszono o 466,1 tys. zł, tj. o 0,6%,
- 75011 zwiększono o 361,7 tys. zł, tj. o 20,0%,
- 85212 zwiększono o 433,5 tys. zł, tj. o 38,3%,
- 85226 zwiększono o 581,9 tys. zł, tj. o 15,6%.

W 2016 r. (do dnia 30 czerwca) ogółem zwiększono kwotę dotacji o 32.451,7 tys. zł, tj. o 31,7%, w tym w rozdziale:

- 01008 kwotę dotacji zwiększono o 24.529,0 tys. zł, tj. o 183,9%,
- 01078 zwiększono o 8.000,0 tys. zł, tj. o 100,0%,
- 60003 zmniejszono o 7,3 tys. zł, co stanowi 0,0%,
- 75011 zmniejszono o 70,0 tys. zł, tj. o 2,7%.

(dowód: akta kontroli str. 140-149, 181-249, 508-587)

Zgłaszane przez Urząd kwoty zapotrzebowania na środki z dotacji celowych na realizację zadań zleconych wyliczane były według metodyki przyjętej przez Departament Organizacji Urzędu dla zadań finansowanych w rozdziałach 60003 i 75011, Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych (WZMiUW) – w rozdziałach 01008 i 01078 oraz Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej (MCPS) – w rozdziałach 85212 i 85226.

W Urzędzie wdrożono Zintegrowany System Zarządzania. W ramach tego systemu obowiązywała procedura, zaakceptowana przez Sekretarza Województwa – Dyrektora Urzędu w dniu 25 kwietnia 2013 r., która regulowała proces planowania, ewidencjonowania i dokumentowania wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, w tym w szczególności kwestie dotyczące:

- prowadzenia wykazu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez Urząd,
- sporządzania wykazu pracowników realizujących zadania zlecone, ze wskazaniem: realizowanych zadań, wymiaru czasu pracy na ich realizację oraz miejsca ich realizacji,
- przygotowania wystąpienia do Wojewody o dotacje na realizację zadań zleconych,
- opracowania projektu budżetu Województwa oraz planu dochodów i wydatków na realizację zadań zleconych,
- zasad oznaczenia dokumentacji dotyczącej wydatków na realizację zadań zleconych oraz prowadzenia ewidencji księgowej tych wydatków,
- trybu występowania w trakcie roku budżetowego o przyznanie niezaplanowanej dotacji na zadania zlecone,
- rozliczenia dotacji z budżetu państwa na zadania zlecone,
- dokumentowania wydatków na realizację zadań zleconych ze środków własnych Urzędu.

Kwoty dotacji zgłaszane w zapotrzebowaniu do Wojewody ustalane były dla Urzędu przy udziale komórek organizacyjnych realizujących zadania zlecone i na podstawie kalkulacji przekazanych przez jednostki Samorządu.

W kalkulacji wydatków Urzędu na realizację tych zadań uwzględniano koszty: wynagrodzeń pracowników, szkoleń, delegacji, transportu, wysyłki korespondencji, czynszu, eksploatacji i energii. Podstawą do wyliczenia tych kosztów było ustalenie odpowiedniego poziomu zatrudnienia. Do wyliczenia kosztów zatrudnienia pracowników wykonujących zadania zlecone w niepełnym wymiarze czasu pracy prowadzone były karty czasu pracy. Liczba etatów przypisanych do realizacji zadań zleconych była kalkulowana w oparciu o ocenę złożoności tych zadań oraz ilości dokumentów składanych przez interesantów przy załatwianiu w Urzędzie poszczególnych spraw. Koszty związane z zakupami artykułów biurowych wyliczane były algorytmem w ten sposób, że całość poniesionych kosztów dzielona była przez średnioroczne zatrudnienie i mnożona przez liczbę pracowników realizujących zadania zlecone. W kosztach czynszu i eksploatacji uwzględniany był faktycznie zajmowany, przez pracowników realizujących zadania zlecone, metraż pomieszczeń mnożony przez cenę metra kwadratowego w poszczególnych budynkach. Koszty energii wyliczano na podstawie faktycznego jej zużycia w poszczególnych budynkach proporcjonalnie do liczby pracowników wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej. Koszty paliwa szacowane były na podstawie kosztów poniesionych w poprzednim roku. W kalkulacji kosztów realizacji zadań zleconych Urząd nie uwzględniał kosztów związanych z obsługą: księgową, kadrową, administracyjną, prawną, informatyczną oraz kosztów sprzątnia i ochrony, a także kosztów wynagrodzenia kierownictwa Urzędu i jednostek Samorządu.

W kalkulacji wydatków na realizację zadań zleconych klasyfikowanych w rozdziałach: 01008, 01078, 85212 i 85226 uwzględniano wszystkie koszty związane z realizacją tych zadań.

Wydatki na realizację zadań zleconych w rozdziale 01008 – melioracje wodne i 01078 – usuwanie skutków klęsk żywiołowych na lata 2015-2016 określone były na podstawie procedury przeprowadzania kontroli obiektów budowlanych oraz przeglądów wód i urządzeń melioracji wodnych podstawowych utrzymywanych przez WZMiUW w Warszawie⁴. W ramach corocznych kontroli okresowych i przeglądów określany był ogólny stan techniczny obiektów budowlanych i typowano wody i urządzenia do wykonania robót konserwacyjnych oraz określano

⁴ Procedura wprowadzona została Zarządzeniem Nr 5/2014 Dyrektora Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2014 r.

stopień pilności i kolejność realizacji robót. Na podstawie przedmiaru robót i sporządzonych kosztorysów inwestorskich dokonywano kalkulacji kosztów i opracowywano propozycje podziału środków finansowych na utrzymanie poszczególnych wód i urzędzeń, uwzględniając przy tym kryterium pilności realizacji zadań.

W rozdziale 60003 – krajowe pasażerskie przewozy autobusowe planowane były tylko dopłaty dla przewoźników autobusowych z tytułu stosowania przez nich ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów osób uprawnionych, natomiast pozostałe koszty realizacji tego zadania, tj. koszty wynagrodzenia pracowników Urzędu oraz koszty rzeczowe planowane były w rozdziale 75011 – Urzędy wojewódzkie. Przyjęty tryb klasyfikowania tych kosztów wynikał z interpretacji Ministerstwa Finansów przekazanej w piśmie z dnia 28 lipca 2009 r. Skarbnikowi Województwa Mazowieckiego. W piśmie tym Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej poinformował, że „Wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej powinny być klasyfikowane w dziale i rozdziale właściwym dla charakteru danego zadania wynikającego z przepisów ustaw, zgodnie z przeważającym rodzajem działalności. Natomiast wydatki przeznaczone na koszty obsługi tych zadań, tj. wynagrodzenia, szkolenia, podróże służbowe pracowników, powinny być klasyfikowane w dziale i rozdziale właściwym dla jednostki realizującej dane zadanie.” Taki sposób klasyfikowania tych kosztów przyjęty był w przekazywanych przez Wojewodę corocznie projektach planu dotacji celowych.

(dowód: akta kontroli str. 73-79, 85-101, 619, 2347-2360)

W związku z prowadzoną analizą niektórych zadań zleconych, mającą na celu wprowadzenie mechanizmów umożliwiających przyjęcie jednolitego sposobu kalkulacji wysokości dotacji przekazywanych z budżetu państwa na zadania zlecone realizowane przez Samorząd, w okresie objętym kontrolą Urząd Wojewódzki zwracał się do Urzędu o przekazanie informacji dotyczących:

- szacowanego średniego czasu realizacji spraw, liczby zrealizowanych spraw oraz kwot dotacji przekazanych w latach 2013-2014 w ramach zadania wynikającego z ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁵,
- szacowanego średniego czasu realizacji spraw, liczby zrealizowanych spraw oraz kwot dotacji przekazanych w latach 2013-2014 w ramach zadania wynikającego z ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁶, oraz ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach⁷,
- wydatków przeznaczonych na funkcjonowanie Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego na Mazowszu w I kwartale 2016 r.

Urząd przekazał w tych sprawach żądane informacje i stosowne wyjaśnienia.

(dowód: akta kontroli str. 84, 626-648)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie planowania dotacji celowych na realizację zadań zleconych nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Wykonanie dotacji celowych na realizację zadań zleconych

Opis stanu
faktycznego

Ogółem w 2015 r. Samorząd otrzymał dotacje celowe na zadania zlecone w kwocie 169.510,8 tys. zł, a w I półroczu 2016 r. – 56.057,3 tys. zł.

⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.

⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 1629.

⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 1506.

W rozdziałach objętych kontrolą, kwota otrzymanych dotacji w 2015 r. wyniosła 158.092,5 tys. zł, a w I półroczu 2016 r. – 46.457,6 tys. zł.

Dotacje otrzymane w 2015 r. zostały rozdysponowane w następujący sposób.

- W rozdziale 01008 wydatkowana kwota 67.271,3 tys. zł dotyczyła realizacji przez WZMiUW zadań wymienionych w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁸, tj. wydatków bieżących i inwestycyjnych na budowę i utrzymanie urządzeń melioracji wodnych oraz związanych z realizacją Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej PROW).

W ramach tej dotacji zrealizowano najpilniejsze prace na kwotę 27.461,9 tys. zł związane z utrzymaniem infrastruktury szczególnie istotnej z punktu widzenia ochrony życia i mienia, tj. wałów przeciwpowodziowych i budowli wałowych, stacji pomp, zbiorników oraz obsługi i naprawy urządzeń piętrzących. Otrzymana dotacja na te zadania w kwocie 27.521,0 tys. zł nie wystarczyła na realizację pilnych potrzeb w tym zakresie określonych przez WZMiUW na kwotę 50.119,0 tys. zł. Dyrektor WZMiUW wyjaśnił, że niedostateczne finansowanie utrzymania powierzonego majątku związanego z gospodarką wodną podnosi ryzyko występowania podtopień i powodzi oraz powoduje degradację urządzeń wodnych i przyspiesza ich dekapitalizację, co w przyszłości doprowadzi do wzrostu wydatków majątkowych niezbędnych do odbudowy i odtworzenia tych urządzeń. Urząd nie otrzymał również zgłoszonej we wniosku na 2015 r. dotacji na cyfryzację danych w zakresie realizacji zadań z ustawy Prawo wodne. Zapotrzebowanie na środki w kwocie 4.943,0 tys. zł obejmowało zakup oprogramowania, sprzętu komputerowego i pomiarowego do prowadzenia rejestru publicznego ewidencji wód, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów. Wojewoda odmówił finansowania w tym zakresie, powołując się na stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w którym Minister wskazał, że źródłem finansowania modernizacji systemu do prowadzenia ewidencji wód mogą być np. środki z budżetu państwa, lub fundusze unijne na poziomie regionalnym. W związku z tym, we wniosku do Wojewody o dotacje na 2016 r. Urząd wystąpił o 1.188,0 tys. zł na ten cel, a we wniosku na 2017 r. o 400,0 tys. zł. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Wojewoda nie przekazał wnioskowanej dotacji, a Urząd nie aplikował o środki na ten cel z funduszy unijnych.

Ponadto z otrzymanej w 2015 r. dotacji w rozdziale 01008 wydatkowano 5.973,2 tys. zł na inwestycje oraz 33.836,2 tys. zł na realizację zadań w ramach PROW. W związku z oszczędnościami środków przydzielonych w 2015 r. w ramach PROW, Urząd wystąpił do Wojewody o umożliwienie ich wykorzystania w kwocie 7.000,0 tys. zł na zadania inwestycyjne związane z przebudową wałów przeciwpowodziowych oraz zadania bieżące związane z utrzymaniem wód i urządzeń melioracji wodnych, ale Minister Finansów nie wyraził na to zgody.

- W rozdziale 01078 wydatkowana kwota 6.907,1 tys. zł dotyczyła realizacji przebudowy i budowy wałów przeciwpowodziowych na różnych odcinkach rzeki Wisły i jednym odcinku rzeki Narew i Jeziorki.

Dyrektor WZMiUW wyjaśnił, że:

- zadania realizowane przez WZMiUW zlecane były wykonawcom w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹,

⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.

⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

- WZMiUW dopuszczał możliwość składania ofert częściowych, co wpłynęło na zmniejszenie wydatków związanych z udzieleniem zamówienia publicznego o wysokość podatku VAT, ponieważ umożliwiono składanie ofert osobom nie prowadzącym działalności gospodarczej oraz małym i średnim przedsiębiorcom nie płacącym podatku VAT,
- w większości przeprowadzonych przetargów WZMiUW dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty w oparciu o najniższą cenę (kryterium to stanowiło 90% obecnie 60%) oraz innych kryteriów, np. termin wykonania zamówienia, okres gwarancji (kryterium to stanowiło 10% obecnie 40%).
- W rozdziale 60003 wydatkowana kwota 75.728,4 tys. zł wynikała z miesięcznych rozliczeń dopłat składanych przez 125 przewoźników autobusowych, z którymi Zarząd Województwa Mazowieckiego podpisał umowy w sprawie dopłat.
- W rozdziale 85212 wydatkowana kwota 1.565,2 tys. zł dotyczyła wynagrodzeń dla pracowników realizujących zadania z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz kosztów administracyjnych MCPS.
- W rozdziale 85226 wydatkowana kwota 4.307,6 tys. zł dotyczyła wynagrodzeń osobowych i bezosobowych, kosztów administracyjnych związanych z prowadzeniem przez MCPS wojewódzkiego ośrodka adopcyjnego z pięcioma oddziałami zamiejscowymi w Płocku, Ciechanowie, Radomiu, Ostrołęce i Siedlcach. Ponadto realizację procedur adopcyjnych przekazano czterem ośrodkom niepublicznym, które w każdym roku dla zachowania ciągłości pracy partycypowały z własnych środków w kosztach realizacji zleconego im zadania.
- W rozdziale 75011 wydatkowana kwota 2.168,7 tys. zł dotyczyła kosztów:
 - wytworzenia i dostarczenia 300 dokumentów praw jazdy dla personelu przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych (24,6 tys. zł),
 - zorganizowania spotkań, zjazdów, obchodów rocznicowych, kongresów, konferencji i wystaw w ramach integracji środowisk kombatanatów (12,0 tys. zł),
 - przeprowadzenia naboru i powołania Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego w województwie mazowieckim oraz zorganizowania inauguracyjnego posiedzenia Rady (1,0 tys. zł),
 - przeprowadzenia, na podstawie umowy zlecenia, 4 kontroli wykonywania badań lekarskich i wydawania orzeczeń lekarskich do kierowania pojazdem (2,0 tys. zł),
 - zorganizowania 13 transportów medycznych w związku z realizacją postanowień sądowych o przyjęciu osób psychicznie chorych do szpitala psychiatrycznego (9,6 tys. zł);
 - realizacji dwóch umów z lekarzami specjalistami w dziedzinie psychiatrii upoważnionymi przez Marszałka Województwa do oceny zasadności zastosowania przymusu bezpośredniego w stosunku do osób chorych psychicznie (20,0 tys. zł),
 - wynagrodzenia osób wprowadzających dane do Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (12,0 tys. zł),
 - wynagrodzenia pracowników realizujących inne zadania zlecone z zakresu administracji rządowej na kwotę (2.057,0 tys. zł),
 - zakupu materiałów związanych z realizacją zadań zleconych (18,2 tys. zł),
 - delegacji osób realizujących zadania zlecone (12,4 tys. zł).

W okresie objętym kontrolą Urząd otrzymywał zaplanowane dotacje celowe zgodnie z zapotrzebowaniem, tj. w sposób umożliwiający terminowe regulowanie zobowiązań. Urząd przekazywał dotacje bezzwłocznie jednostkom organizacyjnym Samorządu.

dowód: akta kontroli str. 810-924, 1968-2025)

Rozliczanie dotacji

Kwota dotacji otrzymanych w 2015 r. nie była w pełni wykorzystana. Ogółem zwrócono 294,8 tys. zł. W rozdziałach objętych kontrolą zwrócono 143,9 tys. zł, co stanowiło 0,09% kwoty otrzymanych dotacji, w tym w rozdziale:

- 01008 zwrócono 85,9 tys. zł; kwota ta wynikała z oszczędności po przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych i powstałych po rozliczeniu prac utrzymaniowych na wodach i urządzeniach melioracji wodnych,
- 01078 – 26,1 tys. zł niewykorzystanego depozytu sądowego,
- 60003 – 30,4 tys. zł nadpłaty zaliczki za miesiąc grudzień,
- 85212 – 0,2 tys. zł i 85226 – 1,3 tys. zł; kwoty te wynikały z oszczędności w opłatach za energię elektryczną i usługi telekomunikacyjne, w rozliczeniach zwolnień lekarskich, a także z oszczędności na składkach na PFRON i ZUS.

Niewykorzystane dotacje zwrócone zostały na rachunek bankowy Urzędu Wojewódzkiego do końca stycznia 2016 r., tj. w terminie określonym w art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zwrotu dotacji w wyniku niewłaściwego wykonania zadań zleconych.

Urząd przekazywał do zatwierdzenia przez Urząd Wojewódzki roczne oraz narastająco kwartalne rozliczenia z wykonania zadań zleconych. Rozliczenia zawierały między innymi szczegółowy opis przeznaczenia wydatkowanych środków i stopnia realizacji poszczególnych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 150-164, 810, 1968-2025, 2046-2060)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie wykonania dotacji celowych na realizację zadań zleconych nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.3. Adekwatność dotacji do wydatków niezbędnych do efektywnego i skutecznego wykonywania zadań zleconych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 49 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁰ oraz art. 149 ustawy o finansach publicznych jednostce samorządu terytorialnego wykonującej zadania zlecone powinny zostać przekazane z budżetu państwa dotacje celowe w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie tych zadań.

Samorząd otrzymywał od Wojewody mniejsze niż zgłaszane we wnioskach kwoty dotacji celowych na zadania zlecone.

We wniosku o dotację na 2015 r. zgłoszonym w piśmie z dnia 15 kwietnia 2014 r. Marszałek wystąpił o dotację w wysokości 301.224,7 tys. zł. Pismem z dnia 24 października 2014 r. Urząd Wojewódzki poinformował, że przyjęta w projekcie ustawy budżetowej na rok 2015 kwota dotacji na realizację zadań zleconych wynosi 156.228,0 tys. zł. W szczególności niska była kwota przydzielonych dotacji w rozdziale 01008 na jedno z trzech zadań wymienionych w ustawie z dnia Prawo wodne, tj. na wykonywanie obowiązków właścicielskich na wodach i urządzeniach melioracji wodnych, w stosunku do zgłoszonego zapotrzebowania. Urząd

¹⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 198.

wniósł o dotację w wysokości 105.417,0 tys. zł, Wojewoda przydzielił dotację w kwocie 7.335,0 tys. zł, a ostatecznie po zmianach w kwocie 27.521,0 tys. zł, tj. w wysokości 26,1% wnioskowanej kwoty.

Na 2016 r. Urząd wniósł o dotację na realizację zadań zleconych w kwocie 230.700,4 tys. zł, a w projekcie ustawy budżetowej przyjęto kwotę 102.947,0 tys. zł. Na 2017 r. Urząd wniósł o dotację w kwocie 171.675,0 tys. zł, a w projekcie ustawy budżetowej przyjęto kwotę 92.903,0 tys. zł.

W 2014 r. Samorząd sfinansował ze środków własnych wydatki poniesione na realizację zadań zleconych w kwocie 3.420,1 tys. zł, a w 2015 r. w kwocie 4.920,0 tys. zł. Wydatki te stanowiły od 0,1% do 0,2% poniesionych wydatków ogółem Samorządu w tych latach. Po zakończeniu i rozliczeniu roku budżetowego Urząd informował Wojewodę o brakującej kwocie dotacji, która była niezbędna do uregulowania wszystkich zobowiązań wynikających z realizacji zadań zleconych. Samorząd dofinansowywał ze środków własnych realizację zadań zleconych od 2006 r., tj. od wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej. Skala tego dofinansowania wzrosła po wejściu w życie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie. W piśmie z dnia 7 października 2016 r. Sekretarz Województwa poinformował, że problemy finansowe Urzędu wynikające z niskich wpływów z podatku CIT w 2013 r. oraz wzrost kwoty środków własnych wydatkowanych na realizację zadań zleconych spowodowały podjęcie decyzji przez Kierownictwo Urzędu o przeprowadzeniu w departamentach realizujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej pogłębionej analizy ryzyka w przypadku ograniczenia wydatków ze środków własnych na ich realizację. Z podsumowania tej analizy przygotowanego w lutym 2014 r. wynika, że głównym zagrożeniem ograniczenia finansowania ze środków własnych realizacji zadań zleconych będzie obniżenie jakości ich realizacji. W celu zminimalizowania skutków zagrożeń zidentyfikowanych w wyniku analizy wskazano między innymi następujące działania:

- informowanie wojewody, ministrów i innych przedstawicieli administracji rządowej o niewystarczającej wysokości dotacji przekazywanych na realizację zadań zleconych i skutkach związanych z niemożliwością ich realizacji w pełnym zakresie,
- wystąpienie z pozwem przeciwko Skarbowi Państwa o zwrot środków własnych przeznaczonych na realizację zadań zleconych,
- zwracanie uwagi administracji rządowej na konieczność dokonania analizy, które z zadań obecnie realizowanych jako zlecone powinny stać się zadaniami własnymi, z jednoczesnym zwiększeniem udziału samorządu w dochodach z podatku CIT, a które mogłyby być realizowane przez służby wojewodów posiadających podobne do urzędów marszałkowskich struktury organizacyjne oraz podjęcie działań na rzecz zmiany przepisów prawa.

(dowód: akta kontroli str. 70-74, 126-135, 257-587, 661-663, 1006-1090)

Problemy Samorządu z dofinansowywaniem ze środków własnych realizacji zadań zleconych wynikały również ze stanowiska Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w tej sprawie. Izba wielokrotnie kwestionowała finansowanie zadań zleconych ze środków własnych Samorządu, w tym Uchwałą Nr 9.124.2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 18 marca 2014 r. orzekło o nieważności uchwały Nr 218/323/14 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 11 lutego 2014 r. w sprawie zmian w planie wydatków budżetu Województwa Mazowieckiego na 2014 r. Zmiany polegały na przeniesieniu kwoty 100,0 tys. zł z rozdziału 75818 – Rezerwy ogólne i celowe do rozdziału 75011

– Urzędy wojewódzkie, z przeznaczeniem na sfinansowanie ze środków własnych zadań z zakresu administracji rządowej. W uzasadnieniu orzeczenia Kolegium podało, że na realizację zadań z zakresu administracji rządowej Województwo powinno otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa w wysokości zapewniającej realizację zadania, a przyjęty przez Samorząd sposób finansowania tych zadań narusza przepisy art. 49 ust. 1 i 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Marszałek w 2014 r. podjął decyzję o ograniczeniu finansowania realizacji zadań zleconych ze środków własnych, zmniejszając zatrudnienie przy obsłudze tych zadań z 87,9 do 49,2 etatów. Analiza skutków wprowadzonych zmian wykazała, że nastąpiło obniżenie jakości zadań wykonywanych przez Urząd. Wydłużył się czas realizacji zadań zleconych i wystąpiły przekroczenia ustawowych terminów załatwiania spraw oraz wzrosła ilość skarg na sposób ich załatwiania. Najpoważniejsze skutki odnotowano w Departamencie Środowiska, który realizował najwięcej zadań zleconych w Urzędzie. Przewlekłe prowadzenie spraw w Urzędzie skutkowało między innymi opóźnieniami w inwestycjach drogowych i wydawaniu zaświadczeń uprawniających do przewozu towarów niebezpiecznych (ADR). W 2015 r. poszerzył się katalog zadań zleconych realizowanych przez Urząd w zakresie obsługi techniczno-administracyjnej Wojewódzkiej Rady Konsultacyjnej ds. Działaczy Opozycji i Osób Represjonowanych i Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego oraz wynikającym z art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹¹. W związku z tym za zgodą Zarządu Województwa Mazowieckiego w 2015 r. zwiększono liczbę etatów na realizację zadań zleconych do 91,5 a w 2016 r. do 100,1.

Ilość czynności wykonanych przez Urząd w ramach realizacji zadań zleconych istotnie wzrosła w 2008 r. a następnie w 2011 r. i 2015 r. W porównaniu z 2007 r. wzrost ten wynosił odpowiednio o 14.103 wykonane czynności, tj. o 555,4%, 24.520%, tj. o 891,7%, 39.383, tj. o 1.371,6%.

(dowód: akta kontroli str. 71-84, 610-625, 1091-1100)

Marszałek informował w latach 2013-2014 Prezesa Rady Ministrów, Ministra Finansów, Ministra Administracji i Cyfryzacji o sytuacji w zakresie niedofinansowania Samorządu na realizację zadań zleconych i wynikających z tego konsekwencjach dla jakości obsługi interesantów Urzędu.

Problem niedoszacowania kosztów realizacji zadań zleconych był przedmiotem korespondencji Marszałka z Wojewodą i podlegającymi mu pracownikami Urzędu Wojewódzkiego. Na wnioski składane w ciągu roku o zwiększenie przyznanej dotacji na realizację poszczególnych zadań zleconych, Marszałek otrzymał między innymi następujące odpowiedzi:

- w piśmie Wojewody z dnia 11 czerwca 2013 r. – *„Jednocześnie nadmieniam, że pomimo zwiększonych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej limit wydatków przekazany przez Ministerstwo Finansów nie został zwiększony, również nie otrzymałem dodatkowych środków z budżetu państwa, które można przeznaczyć na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Obecnie nie mam możliwości zwiększenia planowanej dotacji w 2013 r., jednakże w przypadku zaistnienia takiej możliwości wnioski zostaną ponownie rozpatrzone”;*
- w piśmie Wojewody z dnia 4 lipca 2013 r. – *„Jednocześnie pragnę zauważyć, że realizacja zadań z zakresu administracji rządowej przez jednostki samorządu terytorialnego, mimo że następuje w imieniu administracji rządowej, stanowi*

¹¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 672, ze zm.

nałożony w drodze ustawy obowiązek każdej jednostki samorządu terytorialnego i jej własną kompetencję. Ustawodawca nie dopuszcza do sytuacji w której jednostka samorządu terytorialnego mogłaby zostać zwolniona czy też zaprzestać wykonywania nałożonych ustawami zadań z zakresu administracji rządowej. W zaistniałej sytuacji Wojewoda Mazowiecki zmuszony jest przypomnieć Panu Marszałkowi, że art. 231 § 1 Kodeksu karnego penalizuje zachowanie funkcjonariusza publicznego polegające na działaniu na szkodę interesu publicznego poprzez niedopełnianie obowiązków. W związku z powyższym wyrażam nadzieję, że Pan Marszałek przed podjęciem decyzji o ewentualnym zawieszeniu realizacji zleconych ustawami zadań z zakresu administracji rządowej weźmie pod uwagę fakt, że rzetelna realizacja tych zadań leży w interesie nie tylko administracji rządowej, ale też społeczności lokalnej województwa mazowieckiego”;

- w piśmie Dyrektora Wydziału Finansów Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 15 stycznia 2013 r. – *„Kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za realizację zleconego zadania z zakresu administracji rządowej i do niego należy wybór sposobu realizacji zadania i działań niezbędnych do jego zrealizowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi”.*

Efektom tej korespondencji było powołanie w 2013 r. zespołu składającego się z pracowników obu Urzędów w celu wypracowania wspólnego stanowiska w kwestii obciążenia zadaniami rządowymi, które byłyby wykorzystane przy planowaniu wysokości dotacji z budżetu państwa na realizację zadań zleconych. Zespół nie osiągnął zakładanych celów, w związku z tym Wojewoda zlecił Wydziałowi Kontroli Urzędu Wojewódzkiego przeprowadzenie kontroli *realizacji zadań z zakresu administracji rządowej przez Organy Samorządu Województwa Mazowieckiego oraz wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne, a także wykorzystania dotacji otrzymanych na ten cel w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 maja 2014 r.* Kontrola została przeprowadzona w okresie od 3 marca do 4 lipca 2014 r. przez 5-osobowy zespół kontrolny. Kontrowersje związane ze sposobem i zakresem prowadzenia kontroli podnoszone przez Urząd oraz wynikające z trzykrotnej odmowy przedstawienia danych w konfiguracji określonej przez kontrolujących, na co zwracał uwagę Wojewoda spowodowały, że pismem z dnia 4 lutego 2015 r. Wojewoda poinformował Marszałka o odstąpieniu¹² od dalszego prowadzenia czynności kontrolnych i sporządzenia wystąpienia pokontrolnego. Ponadto, jako powód odstąpienia od kontynuowania kontroli, Wojewoda wskazał fakt wystąpienia przez Marszałka w dniu 9 grudnia 2014 r. z pozwem przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie o zwrot środków własnych wydatkowanych na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w latach 2007-2013, wobec czego rozstrzygnięcie w zakresie prawidłowości wydatkowania środków z dotacji celowych należeć będzie do sądu. Stanowisko Marszałka w kwestii sposobu przeprowadzenia kontroli oraz jej zasadności i celowości, przedstawione zostało w piśmie do Wojewody z dnia 20 stycznia 2015 r., w którym Marszałek poinformował Wojewodę, że nie otrzymanie wyników kontroli oznacza brak stwierdzenia nieprawidłowości oraz uznanie wykazanych kwot i obsady osobowej realizacji zadań zleconych za właściwe, wiarygodne i nie budzące wątpliwości. Wojewoda nie podzielił tej opinii w przytoczonym wyżej piśmie z dnia 4 lutego 2015 r. Sekretarz Urzędu w wyjaśnieniach z dnia 6 grudnia 2016 r. poinformował, że *„W przypadku*

¹² Podstawą odstąpienia był art. 50 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092).

kontroli MUW przeprowadzonej w Urzędzie w okresie od dnia 3 marca 2014 r. do dnia 4 lipca 2014 r., nie tylko udostępniono kontrolerom pełną dokumentację realizowanych w Urzędzie zadań zleconych, ale też przekazano liczne zestawienia (sporządzone na podstawie wzorów przekazanych przez zespół kontrolny MUW), do których przygotowania i weryfikacji zaangażowano większość komórek organizacyjnych Urzędu. Mimo, iż dane żądane przez zespół kontrolny MUW każdorazowo przekazywano zgodnie z układem określonym przez kontrolujących, to po 4 miesiącach czynności kontrolnych w Urzędzie zespół kontrolny MUW nadal oczekiwał sporządzania tabelarycznych zestawień, które powielają uprzednio przekazane dane, przedstawiały te dane w innej konfiguracji lub w innym stopniu szczegółowości. W efekcie wnioskowane przez MUW dane stawały się co raz bardziej kuriozalne, bowiem dotyczyły np. średniego jednostkowego czasu realizacji takich czynności/zdarzeń, jak: pogrzeb zasłużonego kombatantha, zawarcie umowy, zawarcie aneksu, prowadzenie korespondencji, pozostawienie sprawy bez rozpoznania, żądanie akt od starostw, wykreślenie na wniosek decyzji, czy wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania. Wobec powyższego, a także mając na uwadze dobór minimalnej próby kontrolnej (nieadekwatnej do liczby oraz rodzaju realizowanych spraw), wystąpiły wątpliwości dotyczące celowości i rzetelności kontroli przeprowadzanej w Urzędzie przez MUW oraz wiarygodności dokonywanych ustaleń.”

(dowód: akta kontroli str. 664-807, 1444-1548)

Realizacja zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w tym rzeczywiste koszty realizacji oraz ich faktyczne finansowanie przez Wojewodę były przedmiotem corocznej szczegółowej analizy przeprowadzanej przez Samorząd, a w styczniu 2016 r. zorganizowane zostało spotkanie Marszałka z Wojewodą, w trakcie którego omówione były między innymi kwestie niedostatecznego finansowania zadań zleconych. Nawiązując do tego spotkania, Marszałek w piśmie z dnia 22 stycznia 2016 r. poinformował Wojewodę o problemach z finansowaniem z budżetu państwa zadań kluczowych dla Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 649-655, 925-989)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonywanie przez Samorząd dotacji z budżetu państwa na realizację zadań zleconych.

Rzetelnie szacowane były wydatki na realizację zadań zleconych i we wnioskach do Wojewody przekazywano szczegółową kalkulację kosztów realizacji tych zadań. Jednak otrzymywane od Wojewody kwoty dotacji były mniejsze niż zgłaszane potrzeby w tym zakresie i nie zapewniały pełnej realizacji zadań zleconych. W związku z tym, w celu pełnej realizacji zleconych zadań i zapewnienia odpowiedniego poziomu obsługi interesantów Urząd dofinansowywał ze środków własnych wydatki na realizację tych zadań. NIK ocenia, że takie działanie Urzędu poprzedzone wystąpieniami do Wojewody o zwiększenia dotacji celowych było uzasadnione, ponieważ zaprzestanie wykonywania przez Urząd tych zadań mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której obywatel pozbawiony byłby przysługujących mu ze strony państwa różnego rodzaju usług.

2. Prawidłowość rozliczenia dotacji i skuteczność nadzoru nad wykonywaniem zadań zleconych

2.1. Ewidencja otrzymanych dotacji

Opis stanu faktycznego

Kwoty otrzymanych dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w kontrolowanych rozdziałach klasyfikacji budżetowej 75011, 60003, 01008, 01078, 85212, 85226 (na zadania bieżące i inwestycje) wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Rb-27S za 2015 r. i za pierwsze półrocze 2016 r. pomniejszone o zwroty niewykorzystanej dotacji, były równe rzeczywistym wpływom z dotacji wykazanymi w tych odpowiednich rozdziałach klasyfikacji budżetowej w sprawozdaniach Rb-50. Dane te były zgodne z prezentowanymi w zestawieniu obrotów i sald dla rozdziałów klasyfikacji budżetowej z zakresie dochodów (konto 901). Dane te były zgodne z zestawieniem wewnętrznym – Rozliczeniem dotacji celowych za 2015 r. Administracja rządowa.

(dowód: akta kontroli str. 2101, 2119, 2061-2100)

Ustalone nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Ewidencja wydatków z dotacji

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą kwoty wydatków na realizację zadań zleconych wykazane w sprawozdaniach zbiorczych Rb-50 i Rb-28S obejmujących cały 2015 r. i pierwsze półrocze 2016 r. prezentowały sumy wydatków ze sprawozdań jednostek organizacyjnych Samorządu: Urząd Marszałkowski (rozdziały 75011 i 60003), WZMiUW (rozdziały 10008 i 01078) oraz Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej (MCPS) rozdziały 85212 i 85226.

(dowód: akta kontroli str. 2248-2251, 2265-2277, 2201-2240)

Wydatki z dotacji na realizację zadań zleconych w analizowanych 6 rozdziałach wykazane w sprawozdaniach zbiorczych Województwa Rb-50 za 2015 r. i za I półrocze 2016 były zgodne z wydatkami wykazanymi w Rb-28S. Wydatki Urzędu na zadania zlecone z dotacji w rozdziałach 75011 i 60003, były zgodne z ewidencją księgową przedstawioną w zbiorczym zestawieniu obrotów i sald dla tych rozdziałów.

(dowód: akta kontroli str. 2101, 2178-2180, 2121-2203)

W sprawozdaniach zbiorczych jak i jednostkowych Rb-50 i Rb-28S za cały 2015 r. i dwa kwartały 2016 r. dotyczących w sześciu analizowanych rozdziałów zadań zleconych, Urząd jak i inne jednostki Samorządu: WZMiUW i MCPS, nie wykazywały wydatków poniesionych w danym roku ze środków własnych. Urząd wykazał te wydatki w tych latach w sprawozdaniu Rb-28S zbiorczym i jednostkowym w rozdziale 75018.

Katalog rodzajowy wydatków na realizację zadań zleconych w 2015 r. i w III kwartałach 2016 r. sfinansowanych z otrzymanej dotacji i ze środków własnych Województwa, sporządzony był w formie zestawienia w arkuszu kalkulacyjnym EXCEL zgodnie z obowiązującymi procedurami Zintegrowanego Systemu Zarządzania ISO w Urzędzie. Procedura ta wprowadzona w dniu 10 grudnia 2013 r. przez Sekretarza Województwa zawierała metodykę, ewidencjonowania i dokumentowania rzeczywistych lub szacunkowych wydatków na zadania zlecone.

W szczególności:

- W rozdziale 60003 poniesione wydatki zostały zrealizowane zgodnie z planem finansowym Urzędu oraz na podstawie dyspozycji płatności na dopłaty do przewozów autobusowych z tytułu stosowania ulg ustawowych,

przekazanych przez departament merytoryczny. W 2015 r. plan dotacji przewidujący tylko w tym rozdziale kwoty dopłaty do przewozów wynosił 78.458.920 zł. Urząd otrzymał 75.758.811 zł, z czego wykorzystano 75.728.448,52 zł (na 31.12.2015 r. saldo ewidencji księgowej w tym rozdziale w paragrafie 263). Poniesione koszty na realizację tego zadania dotyczyły wyłącznie dopłat przewoźników bez kosztów związanych z obsługą realizacji tego zadania (m.in. wynagrodzeń). Marszałek w przekazanym do Wojewody w dniu 17 kwietnia 2014 r. zapotrzebowaniu na dotacje na 2015 r. w rozdziale 75011 (w załączonej szczegółowej kalkulacji kosztów) planował jednak koszty obsługi tego zadania w kwocie łącznej 16.607,4 zł stanowiące miesięczne: wynagrodzenie wraz z pochodnymi dla 2,75 etatu, koszty administracyjne, koszty korespondencji, oraz koszty szkoleń. Urząd otrzymał dotacje jedynie na kwoty dopłat do biletów. Koszty obsługi tego zadania zostały sfinansowane ze środków własnych Województwa w rozdziale 75018, na co wskazuje lista osób których wynagrodzenia są przypisane do tego rozdziału. Marszałek nie występował do Wojewody o sfinansowanie obsługi administracyjnej tego zadania z dotacji w rozdziale 60003.

Zgodnie z art. 39 ust.1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, dochody i wydatki klasyfikuje się według działów i rozdziałów określających rodzaj działalności. W kwestii nieplanowania i niefinansowania w latach 2015-2016 wydatków w zakresie obsługi tego zadania (osobowych i administracyjnych) w rozdziale 60003, a sfinansowania tych kosztów ze środków własnych z rozdziału 75018, Sekretarz Województwa wyjaśnił, że *kierował się stanowiskiem Ministerstwa Finansów z dnia 28 lipca 2009 r. zgodnie z którym wydatki związane z realizacją zadań powinny być klasyfikowane w dziale i rozdziale właściwym dla charakteru danego zadania wynikającego z przepisów ustaw, zgodnie z przeważającym rodzajem działalności. Natomiast wydatki przeznaczone na koszty obsługi tych zadań, tj. wynagrodzenia i pozostałe koszty powinny być klasyfikowane w dziale i rozdziale właściwym dla jednostki realizującej dane zadanie.*

- W rozdziale 75011 ze środków dotacji celowej sfinansowano wydatki na realizację zadań. Natomiast na ile wystarczało środków z dotacji, sfinansowano część wynagrodzeń pracowników Urzędu obsługujących zadania w tym rozdziale oraz koszty realizacji niektórych zadań przez podmioty zewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 2026-2044, 2847, 2320)

- W przypadku zadań zleconych klasyfikowanych w rozdziałach 01008 i 01078, które dotyczyły melioracji wodnych i usuwania skutków klęsk żywiołowych, realizowanych przez WZMiUW, wydatki majątkowe oraz wydatki bieżące dotyczące wynagrodzeń osób wykonujących te zadania oraz wydatki administracyjne związane z tymi zdaniami, finansowane były do wysokości dotacji, natomiast wydatki na wynagrodzenia dla kierownictwa w WZMiUW finansowane były z wydatków na koncie 126 rozdziału 01006 (Zarządy melioracji i urzędzeń wodnych).

Wydatki te do wysokości dotacji wykazane były na kontach księgowych zespołu 1 i ujęte były w sprawozdaniu Rb-50. Natomiast w sprawozdaniu Rb-28S ujęte były te wydatki na zadania zlecone łącznie z wydatkami na zadania własne ze środków własnych i wykazano je na koncie pozabilansowym „903”. Problem podwójnej ewidencji rozwiązano w ten sposób, że równocześnie wydatki księguje się na koncie „1” i w przypadku tych samych wydatków z dotacji równocześnie na koncie pozabilansowym 903.

- W ramach rozdziału 01008 wykonywane były zadania zlecone przez wydzielone sekcje terenowe (grupy pracowników WZMiUW) i dlatego z dotacji finansowano wydatki rzeczowe jak i wynagrodzenia tych pracowników wykonujących bezpośrednio te zadania. Odmienna sytuacja wystąpiła w rozdziale 01078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w którym z dotacji finansowano jedynie wydatki rzeczowe dotyczące zleconych usług remontowych celem wykonania zdania, lecz bez wynagrodzeń kierownictwa WZMiUW, które finansowane były z rozdziału 01006. Koszty tych wynagrodzeń kierownictwa WZMiUW zostały wykazane w sprawozdaniu Rb-28S w rozdziale 01006 – dotyczącym wydatków dla wszystkich zadań WZMiUW (zleconych i własnych). W związku z tym WZMiUW w zapotrzebowaniu na dotacje z 7 listopada 2014 r. w rozdziale 01078 nie przewidywał wydatków na wynagrodzenia kierownictwa związane z obsługą zadań w zakresie usuwania skutków klęsk żywiołowych.
- W rozdziale 01008, WZMiUW w zapotrzebowaniu na dotacje z 7 listopada 2014 r. na 2015 r. przewidziano wydatki na wynagrodzenia pracowników związane z obsługą zadań wymienionych w ustawie Prawo wodne na kwotę 5.600.000 zł oraz na wynagrodzenia związane z cyfryzacją tych zadań na kwotę 2.028.000 zł. Nie poniesiono wydatków związanych z cyfryzacją i zgodnie z zestawieniem zbiorczym do sprawozdania Rb-50 wydatki na wynagrodzenia w tym rozdziale wyniosły 4.352.426 zł.

(dowód: akta kontroli str. 2326, 2379, 2397-2399, 2549, 2510, 2396)

- Wydatki w rozdziałach 85212 i 85226 na zadania zlecone realizowane przez MCPS, wykazane w sprawozdaniu Rb-50 były równe wpływom z dotacji. Dotacje były wystarczające na pokrycie rzeczywistych wydatków inwestycyjnych oraz wydatków bieżących dotyczących zakupu usług obcych związanych z tymi zadaniami. Z dotacji pokrywano także wynagrodzenia kierownika wydziału koordynacji świadczeń rodzinnych (w rozdziale 85212) oraz dyrektora Wojewódzkiego Ośrodka Adopcyjnego (rozdział 85226). Wydatki w zakresie obsługi tych zadań dotyczące wynagrodzeń kierownictwa MCPS nie były finansowane z dotacji, lecz ze środków własnych Samorządu w rozdziale 85217 – Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej (MCPS). Wydatki te znajdują się w łącznej kwocie wydatków własnych Samorządu w tym rozdziale w sprawozdaniu Rb-28S na koniec 2015 r. i I półrocza 2016 r. Szczegółowy wykaz tych kosztów został przedstawiony w zestawieniu Excel.

(dowód: akta kontroli str. 2691-2693, 2698, 2734, 2746)

Ustalone
nieprawidłowości

W prowadzeniu ewidencji wydatków z otrzymanych dotacji nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Ewidencja wydatków ze środków własnych na zadania zlecone

Opis stanu
faktycznego

Pełne wydatki rzeczowe na wykonanie zadań zleconych w badanych rozdziałach zostały sfinansowane z dotacji, jak i część kosztów obsługi tych zadań stanowiących wynagrodzenia pracowników je realizujących. Natomiast wydatki przewyższające kwotę dotacji związane również z obsługą tych zadań, dotyczące wynagrodzeń pracowników biorących udział przy wykonywaniu tych zadań, jak i kosztów administracyjnych w Urzędzie zostały sfinansowane ze środków własnych Województwa w rozdziale 75018 przypisanym dla tego podmiotu.

Wydatki na zadania zlecone z rozdziału 75011, które sfinansowane zostały ze środków własnych Województwa zawierały się w sprawozdaniu Rb-28S w rozdziale 75018. W rozdziale tym wykazano zarówno wydatki na zadania własne

Województwa, jak i wydatki na zadania zlecone, które nie znalazły pokrycia w dotacji celowej z budżetu państwa.

Zdaniem Sekretarza Urzędu Marszałkowskiego *w celu zapewnienia terminowej i zgodnej z przepisami prawa realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, Województwo finansowało koszty wynagrodzeń ze środków własnych, z uwagi na niewystarczającą ilość środków finansowych, przekazywanych na ten cel przez Wojewodę.*

W związku z uchwałą Kolegium RIO z dnia 18 marca 2014 r. o nieważności uchwały Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 11 lutego 2014 r. od 2014 r. Województwo nie ujmowało w planie wydatków budżetu w rozdziale 75011 wydatków, które finansowane były ze środków własnych pomimo, że dotyczyły finansowania zadań dotyczących właśnie rozdziału 75011. W ocenie RIO wykazywanie tych wydatków w rozdziale 75011 byłoby naruszeniem art. 49 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz istotnym naruszeniem przepisów art. 249 ust. 1 pkt 2 ufp. Ewidencjonowanie w rozdziale 75018 w sprawozdaniu Rb-28S wydatków ze środków własnych na realizację zadań zleconych było prowadzone w myśl stanowiska Ministra Finansów jakie otrzymał Marszałek w dniu 28 lipca 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 2320, 3161, 610-618, 2847)

W związku z angażowaniem własnych środków na dofinansowanie zadań zleconych, Urząd wprowadził system mający na celu monitorowanie wydatków na te zadania. Taki system ewidencji księgowej wydatków prowadzony był przez Urząd w oparciu o system ISO zarządzania finansami Urzędu.

Wydatki ponad wysokość dotacji związane z obsługą przez pracowników Urzędu wszystkich zadań zleconych, jak i dotyczące kosztów administracyjnych tych zadań zostały w badanym okresie sfinansowane ze środków własnych. Wydatki te wykazano w rozdziale 75018 w sprawozdaniu o wydatkach Rb-28S. Składały się na nie wynagrodzenia kierownictwa Urzędu, pracowników, koszty szkoleń, delegacji, transportu, wysyłki korespondencji oraz czynszu, eksploatacji budynków i koszty energii.

W 2015 r. koszty wynagrodzeń związane z obsługą tych zadań wyniosły 3.991.737,4 zł i łączne z kosztami administracyjnymi stanowiły 4.920.032,4 zł. Na koniec III kwartału 2016 r. koszty wynagrodzeń wyniosły 3.807.092,9 zł i łączne z kosztami administracyjnymi stanowiły 4.601.302,5 zł. Marszałek informował Wojewodę już o tym, że otrzymana dotacja w 2014 r. była niewystarczająca i Urząd z własnych środków sfinansował realizację zadań zleconych na kwotę 3.420.130 zł. Zgodnie z art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w przypadku przekazania dotacji celowej w sposób, który nie umożliwi pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym. Urząd przygotowuje pozew do sądu o zwrot tych środków za lata 2014-2015.

(dowód: akta kontroli str. 2321, 2322, 2933)

Wydatki na wynagrodzenia były ustalane w oparciu o Regulamin wynagrodzeń Urzędu oraz w/w obowiązującą procedurę wewnętrzną ISO. Wprowadziła ona karty czasu pracy dla pracowników realizujących zadania zlecone, celem precyzyjnego wyliczenie kosztów na wynagrodzenia dla tych pracowników. Pracownicy wykonujący w niepełnym wymiarze zadania zlecone są zobowiązani do prowadzenia karty czasu pracy, na podstawie której są wyliczane realne koszty wynagrodzenia w poszczególnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej. Ustalono dla losowo wybranego okresu - czerwca 2016 r., że jednostki organizacyjne Urzędu

przekazywały do Departamentu Kadr karty pracowników realizujących zadania zlecone z podaniem pracochłonności na wykonanie zadań zleconych, według wzoru przewidzianego w procedurze ISO dotyczącej ewidencjonowania wydatków. Wynikające z listy płac w wybranym losowo okresie (czerwcu 2016 r.) wydatki dotyczące wynagrodzeń pracowników Departamentu Zdrowia, którzy realizowali zadania zlecone z rozdziału 75011, zgodne były z ewidencją księgową wydatków w rozdziale 75018 paragraf 401 (wynagrodzenia).

(dowód: akta kontroli str. 2763-2784)

Zestawienie - *Ewidencja wydatków na realizację i obsługę zadań zleconych z zakresu administracji rządowej na dzień 31 grudnia 2015 r.*, sporządzona w oparciu o proces ISO - Zarządzanie finansami, prezentowało wydatki na zadania w rozdziale 75011 Urzędy Wojewódzkie jakie zostały sfinansowane ze środków własnych UM w rozdziale 75018. Wydatki te były ujęte na analitycznych kontach księgowych w paragrafach dotyczących wynagrodzeń (401, 404, 411, 412).

(dowód: akta kontroli str. 2322, 3625-3659)

Wydatki administracyjne finansowane ze środków w rozdziale 75011 wyliczane w sposób przedstawiony we wcześniejszej części wystąpienia nie uwzględniają kosztów wynagrodzeń kierownictwa Urzędu, obsługi pracowników księgowości, kadr, administracji, obsługi prawnej i informatycznej, kosztów firm sprzątających i ochroniarskich.

W ocenie Sekretarza Urzędu, *otrzymana od wojewody dotacja celowa na zadania zlecone była niewystarczająca na pokrycie wydatków wszystkich etatów zaangażowanych w realizację przedmiotowych zadań. Koszty wynagrodzeń powyższych stanowisk nie były uwzględnione w ewidencji wydatków na zadania zlecone z uwagi na różnorodność zadań wykonywanych przez te osoby (nie tylko zadań zleconych) oraz niejednorodny i trudny do określenia i udokumentowania stopień zaangażowania pracowników w realizację tych zadań w poszczególnych dniach/miesiącach. W związku z tym Urząd zdecydował że w rozdziale 75011 finansowani byli wyłącznie pracownicy, którzy bezpośrednio wykonywali zadania z zakresu administracji rządowej.*

Sposób obliczania planowanych kwot na czynsz i eksploatację został przedstawiony we wcześniejszej części wystąpienia. W przedłożonym zestawieniu pt. „Kalkulacja kosztów administracyjnych w zakresie czynszu, eksploatacji i energii” dotyczącej wszystkich zadań zleconych ponoszonych ze środków własnych, sprawdzono losowo naliczenie tych kosztów dla miesiąca grudnia 2015 r. w zakresie zadania zleconego - integracja środowisk kombatanów realizowanego przez pracownika w Kancelarii Marszałka oraz kosztów dotyczących trzech zadań zleconych z rozdziału 75011 w zakresie ochrony zdrowia realizowanych przez czterech pracowników Departamentu Polityki Społecznej i Zdrowotnej. Koszty te były zgodne z algorytmami w procedurze ISO, wyliczonymi przez Wydział Wydatków i Majątku w Departamencie Budżetu i Finansów UM. Łączna kwota kosztów w zakresie czynszu, eksploatacji i energii za cały 2015 r. zawarta w tej kalkulacji zgodna była z Zestawieniem wydatków rozdziale 75018 w paragrafach 440, 430, 426 w arkuszu kalkulacyjnym EXCEL sporządzanym w oparciu o proces ISO.

(dowód: akta kontroli str. 2845-2848, 3031, 3055, 3061-3124)

Ustalone
nieprawidłowości

Przedstawiona ewidencja wydatków na dzień 30 czerwca 2016 r. w zakresie kosztów wynagrodzeń sfinansowanych ze środków własnych nie była zgodna z zapisami analitycznych kont księgowych w rozdziale 75018 w paragrafach 401, 411, 412. Łączne koszty wynagrodzeń prowadzone w ewidencji EXCEL były niższe o 25.566,76 zł w stosunku do analityki kont księgowych w tych paragrafach.

Sekretarz Urzędu wyjaśnił, że ewidencja zadań zleconych z zakresu administracji rządowej na 30 czerwca 2016 r. sporządzona w arkuszu kalkulacyjnym EXCEL prowadzona zgodnie z procesem ISO, została sporządzona przed wygenerowaniem sprawozdania miesięcznego Rb-28S za czerwiec 2016 r. Po uzgodnieniu kont księgowych do sprawozdania niezbędne było przeksięgowanie wydatków dot. wynagrodzeń i pochodnych, co wykazało polecenie księgowania nr 681. Kwota różnicy (25.566,76 zł) została uwzględniona w ewidencji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w kolejnym miesiącu.

Na dzień 30 września 2016 r. przedstawiono zestawienie wydatków na zadania zlecone finansowane ze środków własnych Urzędu zgodne z ewidencją księgową tych wydatków. W ocenie NIK, sporządzanie ewidencji kwartalnej zadań zleconych z zakresu administracji rządowej zgodnie z procesem ISO powinno się odbyć po zamknięciu miesięcznego okresu sprawozdawczego i wygenerowaniu sprawozdania Rb-28S za czerwiec 2016 r. Zapewniłoby to spójność danych ewidencji pomocniczej w zakresie wydatków Urzędu na zadania zlecone z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 2580, 2895, 2912, 2925, 2847, 2849)

2.4. Poziom wynagrodzeń w Urzędzie Marszałkowskim

Opis stanu
faktycznego

Wynagrodzenie osób wykonujących zadania zlecone w Urzędzie przewyższało minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego dla poszczególnych kategorii zaszeregowania i stanowisk pracowniczych określony w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych¹³ oraz przewyższało wynagrodzenie przejętych pracowników z Urzędu Wojewódzkiego w latach 2006-2008. Wynagrodzenie pracowników według stanu na koniec 2015 r. i w czerwcu 2016 r., którzy realizują zadania zlecone w Urzędzie Marszałkowskim jest wyższe niż pracowników Urzędu Wojewódzkiego.

Na koniec 2015 r. i 30 czerwca 2016 r. z listy 26 pracowników, przeważająca ilość pracowników Urzędu wykonujących zadania zlecone na stanowisku główny specjalista i inspektor posiadała XIV kategorię zaszeregowania, a kierownik wydziału XVI kategorię. Pracownicy byli zaszeregowani do wyższych kategorii niż wynika to z rozporządzenia. W rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych przewidziano dla tych stanowisk urzędniczych minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego – w XII, a dla kierownika wydziału w XV kategorii zaszeregowania. Rozporządzenie nie określa maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

Wynagrodzenia zasadnicze pracowników Urzędu na stanowiskach główny specjalista i inspektor kształtowało się od 3.350 zł do 4.600 zł, a kierownika wydziału od 4.980 zł do 5.292 zł, podczas gdy minimalna kwota w tych kategoriach zaszeregowania zawarta w rozporządzeniu wynosiła odpowiednio 1.500 zł i 1.800 zł. Poziom wynagrodzeń zasadniczych dla analizowanych stanowisk pracowników Urzędu mieścił się w widełkach kategorii zaszeregowania określonych w Załączniku Nr 1 do Regulaminu wynagradzania pracowników UM.

Wynagrodzenie zasadnicze pracowników służby cywilnej pracujących w Urzędzie Wojewódzkim przy planowaniu i udzielaniu dotacji kształtowało się dla inspektora wojewódzkiego i starszego inspektora od 1.800 zł do 2.702 zł.

Wysokość wynagrodzenia brutto pracowników Urzędu również przewyższała proporcjonalnie prawie dwukrotnie wysokość wynagrodzenia brutto pracowników Urzędu Wojewódzkiego. Oznacza to, że poziom wynagrodzeń w Urzędzie

¹³ Dz.U. z 2014 r. poz. 1786.

Marszałkowskim był istotnie wyższy od poziomu wynagrodzeń w Urzędzie Wojewódzkim. Pracownikom Urzędu Wojewódzkiego, którzy zostali przejęci w latach 2006 i 2008 przez Urząd Marszałkowski do wykonywania zadań zleconych przekazanych m.in. na podstawie ustaw kompetencyjnych, wynagrodzenia były podnoszone sukcesywnie do poziomu wynagrodzeń pozostałych pracowników Urzędu wykonujących te zadania.

Sekretarz Urzędu wyjaśnił, że obowiązujący w Urzędzie system wynagradzania dotyczy wszystkich zatrudnionych w nim pracowników, nie dzieląc ich ze względu na kryterium źródła finansowania wynagrodzenia. Bez względu na rodzaj realizowanych zadań – własnych, z zakresu administracji rządowej czy też finansowanych z innych źródeł (m.in. funduszy unijnych) wszyscy pracownicy Urzędu podlegają jednolitym zasadom w tym zakresie. Źródło finansowania wynagrodzenia pracownika nie ma wpływu na dostęp do jakichkolwiek świadczeń im przysługujących. Tak więc pracownicy, którzy w 2006 r. i 2008 r. z mocy prawa stali się pracownikami Urzędu, podlegają takim samym zasadom, jak pozostali pracownicy Urzędu w zakresie zarówno obligatoryjnych, jak i fakultatywnych składników przewidzianych w regulaminie wynagradzania m.in. wysokości wynagrodzeń zasadniczych, otrzymywanych podwyżek czy dodatków. W ocenie Sekretarza zróżnicowanie pracowników wykonujących zadania zlecone w Urzędzie pod kątem któregośkolwiek z powyższych kryteriów, byłoby sprzeczne z zasadami prawa pracy, ponieważ doprowadziłoby do dyskryminacji pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 3172-3176, 3169)

Ustalone
nieprawidłowości

W postępowaniu kontrolowanej jednostki w zakresie ustalenia poziomu wynagrodzeń pracowników obsługujących realizację zadań zleconych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.5. Etaty na zadania zlecone

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie Marszałkowskim w procesie planowania etatów dla pracowników realizujących zadania z zakresu administracji rządowej w rozdziałach 75011 i 60003 dyrektor departamentu w którym realizowane są zadania zlecone, przekazuje do Sekretarza Województwa informacje o dodatkowych etatach potrzebnych do realizacji ww. zadań. Sekretarz Województwa przy udziale Wydziału Kadr, porównuje stan zatrudnienia osób realizujących zadania z zakresu administracji rządowej w danym roku, ze stanem z roku poprzedniego oraz wnioskowaną dodatkową liczbą etatów, o którą wystąpił dyrektor departamentu. Na decyzję o zmianie liczby etatów wpływ ma liczba spraw, które wpłynęły do realizacji w danym roku z zakresu administracji rządowej oraz ewentualna zmiana przepisów.

W kolejnych latach okresu 2013-2016 wszystkie zadania zlecone w zakresie administracji rządowej wykonywali pracownicy Urzędu w ramach następującej liczby etatów: 87,9, 49,2, 91,5, 100,1. Zmiany w etatach wynikały z przeprowadzanych dwukrotnie w roku przeglądów zakresu prac pracowników realizujących zadania zlecone w jednostkach organizacyjnych Urzędu. Istotne zmiany dotyczące zmniejszenia ilości etatów dla pracowników, którzy realizowali zadania zlecone, były w roku 2014.

W świetle wyjaśnień Dyrektora Kadr, wynikało to z trudnej sytuacji finansowej Województwa Mazowieckiego. Wpływy z podatku CIT były niższe, natomiast obowiązek przekazywania przez Samorząd części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, był bardzo dużym obciążeniem dla budżet co spowodowało trudną sytuację finansową województwa. W związku z powyższym, Zarząd Województwa Mazowieckiego podjął decyzję o zmniejszeniu liczby pracowników realizujących zadania z zakresu administracji rządowej w 2014 r. Skutkowało to konsekwencjami

dla mieszkańców Mazowsza, gdyż terminy realizacji zadań uległy znacznemu wydłużeniu. Negatywne skutki zmniejszenia liczby pracowników realizujących zadania z zakresu administracji rządowej odczuły instytucje, których realizacja zadań opierała się między innymi na decyzjach wydawanych przez Marszałka Województwa Mazowieckiego. W związku z powyższym, Zarząd Województwa Mazowieckiego pod koniec roku 2014 podjął decyzję o powrocie do stanu etatów na realizację zadań z zakresu administracji rządowej sprzed roku 2014. W ocenie Marszałka mając na uwadze dobro mieszkańców województwa, ograniczona aktywność w zakresie realizacji zadań zleconych była działaniem krótkotrwałym.

(dowód: akta kontroli str. 3161-3162, 3196-3338, 3371-3510)

Marszałek podejmując decyzję na początku 2014 r. o niedopłacaniu do realizacji zadań zleconych ze środków własnych Samorządu, podjął działania oszczędnościowe w celu dostosowania liczby zatrudnionych do wysokości przyznanej dotacji przez Wojewodę. W wyniku tych działań zmianie uległ sposób wykonywania tych zadań w Urzędzie, który doprowadził do zmniejszenia aktywności w ich realizacji. Według informacji Sekretarza Województwa z 19.09.2014 r. dla Zarządu Województwa, ograniczono realizację zadań m.in. przez:

- kontrolę wewnętrzną przy 2 pracownikach w stosunku do dotychczasowych 5 pracowników ograniczając m.in. kontrole obiektów hotelarskich,
- Departament Turystyki zmniejszył prawie o połowę liczbę kontroli (z 25 do 14) organizatorów turystyki, uległy wydłużeniu terminy załatwiania pism interwencyjnych związanych z działalnością organizatorów turystyki oraz uległy wydłużeniu procesy kategoryzacyjne obiektów turystycznych.
- Departament Nieruchomości i Infrastruktury w zakresie zadania z rozdziału 60003 wstrzymał weryfikację prawidłowości miesięcznych rozliczeń przedsiębiorców w zakresie dopłat do przewozów z tytułu ustawowych ulg, ograniczając ją do matematycznego sprawdzenia poprawności obliczonej wysokości dopłaty.
- W Departamencie Organizacji w Biurze ds. Kandydatów i Kierujących, redukcja zatrudnienia, spowodowała w I półroczu 2014 nie załatwienie w terminie 1220 spraw związanych z wydaniem zaświadczeń ADR o ukończeniu kursów dla kierowców przewożących towary niebezpieczne (z opóźnieniem 1,5 miesięcznym przy 7 dniowym terminie ustawowym), odstąpiono od kontroli przedsiębiorców prowadzących kursy ADR. Nie załatwiono w terminie 107 spraw związanych z wydaniem prawa jazdy przedstawicielom korpusu dyplomatycznego, co spowodowało wydłużenie wydania prawa jazdy o trzy tygodnie. Opóźniono kontrolę Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego (tzw. WORD-ów) o około miesiąc w zakresie prowadzenia egzaminów państwowych na prawo jazdy.
- Pozostałe niezrealizowane sprawy dotyczyły rolnictwa i były niezrealizowane w ustawowych terminach określonych przepisami Unii Europejskiej, a także wynikały z ograniczenia kontroli w zakresie spełnienia warunków przez grupy producentów rolnych, uznania ponadnarodowych organizacji producentów i ich zrzeszeń. Opóźnienia spraw prowadzonych przez Departament Środowiska dotyczyły m.in. prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących gospodarki odpadami oraz szeregu spraw prowadzonych przez Departament Geodezji.

(dowód: akta kontroli str. 3339-3369, 3512-3524)

Bezpośrednią konsekwencją wprowadzonych zmian w etatach na początku 2014 r. było wydłużenie czasu realizacji poszczególnych zadań z jednoczesnym

przekraczaniem ustawowych terminów ich realizacji, a także obniżenie jakości świadczonych przez Urząd usług w zakresie zadań zleconych. Świadczyć o tym może 8 zasadnych skarg jakie wpłynęły do Urzędu w 2014 r. w stosunku do jednostkowych zasadnych 2 skarg jakie wpłynęły we wcześniejszym okresie 2010-2013. W latach 2015-2016 wpłynęły po 2 zasadne skargi.

W szczególności wśród skarg z 2014 r. cztery dotyczyły niewydania zaświadczeń ADR w terminie 7 dni określonym w art. 23 ust 3 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych¹⁴. W odpowiedzi skarżącym Urząd stwierdzał, że przyczyny długotrwałego procedowania spraw w Urzędzie w ramach realizacji zadań zleconych są niezależne od Urzędu i nie wynikają z zaniedbania czy złej woli urzędnika, lecz z ograniczeń kadrowych spowodowanych niewystarczającą kwotą dotacji celowej przekazanej przez Wojewodę Mazowieckiego na realizację przedmiotowych zadań. Pozostałe skargi z 2014 r. dotyczyły m.in. zastrzeżeń na przebieg prowadzenia egzaminów na prawo jazdy.

Biorąc powyższe argumenty i odczuwalne skutki społeczne, które podważały zaufanie obywateli do administracji publicznej oraz pomimo wcześniej przedstawionej uchwały RIO z 2014 r. zgodnie z którą samorząd nie może finansować zadań zleconych ze środków własnych, Sekretarz Województwa wnioskował we wrześniu 2014 r. do Zarządu Województwa o zwiększenie stanu zatrudnienia do poprzedniego poziomu. Zarząd zdecydował, że w celu zminimalizowania skutków społecznych podjętych działań zostaną wyasygnowane dodatkowe kwoty na zwiększenie stanu zatrudnienia zapewniającego realizację zadań na poziomie akceptowalnym.

(dowód: akta kontroli str. 3339-3369, 3557-3620, 976-977)

W zakresie potrzeb na etaty pracowników realizujących zadania zlecone przez WZMiUW w Warszawie, szczegółowe wymagania kwalifikacyjne w zakresie wykształcenia, stażu pracy i umiejętności pracowników wykonujących poszczególne zadania z rozdziałów 01008 i 01078, które znalazły wyraz w przyznaniu określonych kategorii zaszeregowania i stawek wynagrodzeń, uwzględniają wymagania określone w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁵ oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Zapisy tych aktów prawnych zostały uwzględnione w regulaminie wynagradzania pracowników WZMiUW.

(dowód: akta kontroli str. 2368-2377)

Ustalone
nieprawidłowości

W postępowaniu kontrolowanej jednostki w zakresie ustalenia liczby etatów na realizację zadań zleconych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sposób dokonywania rozliczenia i ewidencji dotacji na zadania zlecone. Poprawy wymaga przestrzeganie sporządzania ewidencji wydatków na zadania zlecone (w ramach procesu ISO) po zamknięciu okresu sprawozdawczego. Ponadto w ocenie NIK, w sytuacji gdy wynagrodzenia pracowników Urzędu realizujących zadania zlecone są wyższe niż w Urzędzie Wojewódzkim, nie można stwierdzić, że jest to nieprawidłowość, gdyż nie ma żadnego przepisu, że osoby zatrudnione w Urzędzie Marszałkowskim mają mieć takie same wynagrodzenia jak zatrudnione u Wojewody. Z przepisu w art. 49 ust 1 i 5 ustawy o dochodach wynika, że z budżetu państwa należy przekazać wyższe dotacje na poziomie zabezpieczającym wykonanie zadań zleconych przez samorząd Marszałka. Z przepisu tego nie wynika, że Marszałek ma obowiązek dostosować swoje wydatki do wysokości dotacji. Z przepisu tego można wywodzić

¹⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 1834.

¹⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 902.

prawo dochodzenia przez Samorząd Województwa Mazowieckiego należnego świadczenia z tytułu zwrotu wydatkowanych środków własnych na realizację zadań zleconych, ponad otrzymaną dotacją.

2.6. Dochodzenie przez Samorząd Województwa Mazowieckiego należnego świadczenia z tytułu zwrotu wydatkowanych środków własnych na realizację zadań zleconych

Opis stanu
faktycznego

Art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego dochodzenie w postępowaniu sądowym należnego świadczenia, wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, jeżeli przekazana dotacja celowa nie umożliwia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań.

Samorząd złożył do Sądu Okręgowego w Warszawie trzy pozwy o zasądzenie od Skarbu Państwa – Wojewody Mazowieckiego na rzecz Województwa Mazowieckiego zwrotu środków własnych wydatkowanych na realizację zadań zleconych.

- Pismem z dnia 27 lutego 2009 r. Samorząd złożył pozew o zasądzenie od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę Mazowieckiego kwoty 153,3 tys. zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, z tytułu zwrotu środków własnych wydatkowanych w 2006 r. na realizację zadań z zakresu administracji rządowej. Następnie pismem z dnia 11 marca 2010 r. rozszerzono powództwo o kwotę 669,0 tys. zł, tj. do kwoty 822,3 tys. zł. Wyrok, w sprawie zasądzenia od Skarbu Państwa – Wojewody na rzecz Samorządu kwoty łącznie 822,3 tys. zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, Sąd Okręgowy w Warszawie II Wydział Cywilny wydał w dniu 18 czerwca 2014 r. Od powyższego wyroku strona pozwana wniosła apelację. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Sąd Apelacyjny nie wydał orzeczenia w sprawie, a koszty postępowania sądowego (opłaty sądowe i zaliczki na wynagrodzenia dla biegłych) wyniosły 97,3 tys. zł.
- Pismem z dnia 9 grudnia 2014 r. Marszałek złożył pozew o zasądzenie należności za lata 2007-2013 z wyżej wymienionego tytułu na kwotę 24.606,0 tys. zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych. Wysokość żądania została zmniejszona do kwoty 24.600,1 tys. zł w piśmie procesowym z dnia 22 kwietnia 2015 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych postępowanie przed sądem pierwszej instancji było nadal w toku.
- Pismem z dnia 1 lipca 2013 r. Marszałek złożył pozew o zapłatę kwoty 1.847,8 tys. zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych. W uzasadnieniu do pozwu podano, że Wojewoda Mazowiecki nie przekazał dotacji celowej w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie do końca 2012 r. zadań zleconych z zakresu gospodarki wodnej. Przekazując dotację w dniu 31 grudnia 2012 r. o godzinie 11.57, Wojewoda uniemożliwił dokonanie zapłaty przez WZMiUW w Warszawie wykonawcom prac zrealizowanych w 2012 r. Mimo że Urząd przekazał środki finansowe z tytułu dotacji na rachunek bankowy WZMiUW w tym samym dniu, w którym je otrzymał, to bankowy system rozliczeniowy zaksięgował wpływ środków na rachunek w dniu 2 stycznia 2013 r. W związku z tym, że dotacja nie została wykorzystana do końca roku budżetowego, zgodnie z art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w styczniu 2013 r. Urząd zwrócił ją do budżetu państwa, a zobowiązania z tytułu realizacji w 2012 r. zadań zleconych w zakresie gospodarki wodnej uregulował z własnych środków.

Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z dnia 26 czerwca 2014 r. oddalił powództwo. Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 4 września 2015 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody Mazowieckiego na rzecz Województwa Mazowieckiego kwotę 1.846,0 tys. zł wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych za okres od 29 maja 2013 r. do dnia zapłaty oraz kwotę 197,2 tys. zł tytułem zwrotu kosztów procesu. W dniu 7 grudnia 2015 r. Skarb Państwa złożył skargę kasacyjną, którą Sąd Najwyższy przyjął do rozpoznania w dniu 22 września 2016 r.

Z uwagi na wysokie koszty opłaty sądowej oraz opinii biegłych sądowych Urząd przyjął zasadę składania jednego pozwu obejmującego roszczenia z kilku lat. W związku z tym jednostki organizacyjne Urzędu przygotowały w 2016 r. dokumentację finansową potwierdzającą wydatki ze środków własnych na realizację zadań zleconych w latach 2014-2015. Oszacowane kwoty środków własnych wydatkowanych na realizację zadań zleconych w tych latach wyniosły odpowiednio 3.420,1 tys. zł i 4.920,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1549-1906)

Ustalone
nieprawidłowości

W postępowaniu kontrolowanej jednostki w zakresie dochodzenia należnego świadczenia z tytułu zrealizowanych zadań zleconych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.7. Kontrola i nadzór nad realizacją zadań zleconych

Opis stanu
faktycznego

Zadania audytorskie w Urzędzie realizowało Biuro Audytu Wewnętrznego, a kontrolne Departament Kontroli.

Roczne plany audytu wewnętrznego opracowywane były w oparciu o wyniki oceny ryzyka związanego z funkcjonowaniem Urzędu. W okresie od stycznia 2014 r. do czerwca 2016 r. audyt zagadnień dotyczących realizacji zadań zleconych zaplanowany był w 2015 r. Przeprowadzone audyty dotyczyły: *Oceny prowadzonych postępowań i wydawanych decyzji administracyjnych w Departamencie Kultury, Promocji i Turystyki Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego oraz Oceny prowadzonych postępowań i wydawanych decyzji administracyjnych w Departamencie Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego*. Audytorzy ocenili pozytywnie prowadzenie postępowań i wydawanie decyzji administracyjnych w Departamencie Kultury, Promocji i Turystyki, natomiast w Departamencie Środowiska stwierdzili uchybienia w prowadzeniu postępowań i wydawaniu decyzji administracyjnych.

Departament Kontroli corocznie planował kontrole realizacji zadań zleconych. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 16 kontroli w tym zakresie w departamentach i delegaturach Urzędu. Kontrole ujawniły liczne uchybienia i nieprawidłowości w prowadzeniu spraw przez kontrolowane jednostki. Dotyczyły one głównie prowadzenia i dokumentowania postępowań administracyjnych oraz długotrwałego załatwiania spraw. W wyniku ustaleń kontroli sformułowano 50 wniosków pokontrolnych.

Ponadto Departament przeprowadził:

- jedną kontrolę prawidłowości rozliczeń dopłat z budżetu samorządu województwa z tytułu stosowania ustawowych uprawnień do ulgowych pasażerskich przejazdów autobusowych,
- cztery kontrole spełniania przez przedsiębiorcę warunków uzyskanych zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym oraz prawidłowości rozliczeń dopłat z budżetu samorządu województwa z tytułu stosowania ustawowych uprawnień do ulgowych pasażerskich przejazdów autobusowych,

- osiem kontroli działalności gospodarczej objętej wpisem do rejestru przechowawców akt osobowych i placowych, prowadzonym przez Marszałka; w wyniku jednej kontroli ustalono, że spółka świadcząca usługi archiwizacji i udostępniania dokumentacji archiwalnej żądała i pobierała za udzielone świadczenia zapłatę w wysokości wyższej od obowiązującej; w związku z tym złożono zawiadomienie do policji o podejrzeniu popełnienia wykroczenia określonego w art. 138 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń¹⁶,
- 228 kontroli obiektów hotelarskich w zakresie spełniania wymagań wyposażenia obiektu i zakresu świadczonych usług obiektów hotelarskich.

(dowód: akta kontroli str. 1292-1443)

Departamenty Urzędu, w ramach realizacji zadań określonych w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu¹⁷, a w szczególności w § 21 pkt 24 Regulaminu, sprawowały nadzór merytoryczny w zakresie jakości realizacji zadań zleconych przez wojewódzkie jednostki samorządowe. Nadzór i monitorowanie jakości realizacji zadań z zakresu melioracji wodnych i usuwania skutków klęsk żywiołowych przez WZMiUW sprawował Departament Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich. W ramach nadzoru Departament analizował, weryfikował i opiniował plan finansowy WZMiUW i inne dokumenty dotyczące realizowanych zadań oraz na bieżąco monitorował działalność tej jednostki.

W celu zapewnienia skutecznej i sprawnej realizacji zadań w Urzędzie w 2007 r. wprowadzono Zintegrowany System Zarządzania, potwierdzony certyfikatem w 2010 r. W związku z tym opracowana została lista procesów funkcjonujących w Urzędzie. Zintegrowany System Zarządzania podlegał okresowym przeglądom i audytom wewnętrznym oraz zewnętrznym. Wyniki audytów oraz pomiaru wskaźników jakościowych realizacji zadań prezentowane były corocznie na Kierowniczym Przeglądzie Zarządzania i wykorzystywane do podejmowania działań korygujących systemu zarządzania jakością w Urzędzie. W szczególności dla podprocesu „Planowanie, ewidencjonowanie i dokumentowanie wydatków na zadania zlecone” nie stwierdzono przypadków niespełnienia wskaźników jakościowych tj. nie zidentyfikowania przez dyrektorów jednostek organizacyjnych Urzędu wydatku, który powinien zostać pokryty ze środków Wojewody Mazowieckiego, jak również nie było przypadków nie opisanie (opatrzenia odpowiednią adnotacją) dokumentu dotyczącego wydatków na zadania zlecone.

(dowód: akta kontroli str. 45, 992, 1101-1291)

Samorząd nie otrzymał od Wojewody oraz innych organów administracji rządowej opisu standardów jakości wykonywanych zadań zleconych. Ocena realizacji tych zadań dokonywana była przez organy administracji rządowej w ramach prowadzonych kontroli w Urzędzie.

Kontrolerzy z Urzędu Wojewódzkiego przeprowadzili 18 kontroli w Urzędzie oraz WZMiUW w Warszawie i Oddziałach Terenowych w zakresie realizacji zadań z zakresu melioracji i zabezpieczenia przeciwpowodziowego oraz prawidłowości wydatkowania środków z dotacji otrzymanych z budżetu państwa. Kontrole nie wykazały nieprawidłowości a stwierdzono jedynie nieliczne drobne uchybienia w kontrolowanych zagadnieniach.

Urząd Wojewódzki przeprowadził również kontrolę w Urzędzie i MCPS w Warszawie w zakresie wykorzystania dotacji otrzymanej w latach 2012-2015 na ośrodki adopcyjne.

¹⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1094, ze zm.

¹⁷ Regulamin uchwalony został Uchwałą Nr 287/26/15 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie.

Minister Infrastruktury i Rozwoju przeprowadził w Urzędzie kontrolę wydawania zaświadczeń ADR w okresie od stycznia 2013 r. do czerwca 2014r. Kontrola wykazała nieprawidłowości w realizacji tego zadania przez Urząd. Dotyczyły one:

- nieprzestrzegania ustawowego terminu na wydanie zaświadczenia ADR (7 dni od dnia przeprowadzenia egzaminu); w okresie od stycznia do sierpnia 2014 r. wydano 2.653 zaświadczenia ADR, w tym 1.961 (74%) z przekroczeniem terminu ustawowego; w próbie 91 wydanych zaświadczeń objętych badaniem 83 zaświadczenia (84%) wydane były z opóźnieniem od 1 do 77 dni,
- w jednym przypadku zaświadczenie ADR wydane zostało osobie, która w dniu wydania zaświadczenia nie ukończyła 21 lat, a więc osobie nieuprawnionej do jego otrzymania,
- w jednym przypadku w wydanym zaświadczeniu nazwisko było niezgodne z danymi zawartymi w protokole z egzaminu,
- kontrole podmiotów prowadzących kursy ADR realizowane były w stopniu uniemożliwiającym rzetelną ocenę ich działalności,
- na próbie 91 wydanych zaświadczeń ADR w 16 przypadkach dane kierowców z ewidencji wydanych zaświadczeń nie zostały przekazane do Centralnej Ewidencji Kierowców, co jest wymogiem ustawowym,
- ewidencja podmiotów prowadzących kursy ADR nie zawierała wszystkich danych ustawowo wymaganych.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne i o wykonaniu wniosków pokontrolnych Marszałek poinformował, że przyczyną stwierdzonych opóźnień i nieprawidłowości w procesie wydawania zaświadczeń ADR było niedofinansowanie tego zadania z budżetu państwa, a w konsekwencji brak środków na zapewnienie odpowiedniej obsady stanowisk zajmujących się załatwianiem tych spraw.

(dowód: akta kontroli str. 992, 1292-1443)

Ustalone
nieprawidłowości

W sprawowaniu kontroli i nadzoru nad realizacją zadań zleconych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sposób dokonywania rozliczenia dotacji na zadania zlecone i skuteczność nadzoru nad wykonywaniem tych zadań.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli¹⁸, wnosi o sporządzanie ewidencji kwartalnej zadań zleconych z zakresu administracji rządowej zgodnie z procesem ISO, po zamknięciu miesięcznego okresu sprawozdawczego i wygenerowaniu sprawozdania Rb-28s za okres sprawozdawczy. Ma to na celu zapewnienie spójności danych ewidencji pomocniczej w zakresie wydatków Urzędu na zadania zlecone z ewidencją księgową.

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.

¹⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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 grudnia 2016 r.

Kontrolerzy
Roman Sulej
doradca ekonomiczny

.....
Podpis

Wiesław Lipski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
z upoważnienia Dyrektora
Departamentu Budżetu i Finansów

Wicedyrektor
Jarosław Borowski

.....
Podpis