



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF. 410.005.03.2020

Pan
Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki
Mazowiecki Urząd Wojewódzki
pl. Bankowy 3/5
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/012 Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Mazowiecki Urząd Wojewódzki ¹ , pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Konstanty Radziwiłł, Wojewoda Mazowiecki od 25 listopada 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Zdzisław Sipiera, Wojewoda Mazowiecki od 9 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Planowanie środków ujętych w rezerwach budżetowych w tym rezerwy, o której mowa w art. 140 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²2. Zasady przyznawania środków z rezerwy, o której mowa w art. 140 ust. 4 ufp3. Przestrzeganie zasad przyznawania środków z rezerwy, o której mowa w art. 140 ust. 4 ufp4. Wykorzystanie środków z rezerw budżetowych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 31 sierpnia 2020 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze mające wpływ na zagadnienia w kontrolowanym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Daniel Knopik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/78/2020 z 3 września 2020 r.2. Anna Pikuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/79/2020 z 3 września 2020 r.3. Anna Wojcieszekiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/77/2020 z 3 września 2020 r.

(akta kontroli str.1-6)

¹ Dalej także: MUW lub Urząd.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm., dalej: ufp.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Wojewoda Mazowiecki nie uczestniczył w pracach nad planowaniem rezerw celowych, z wyjątkiem pozycji 8 i 98⁵ rezerw. Zadania w zakresie utworzenia i przyznawania środków z rezerwy, o której mowa w art. 140 ust. 4 ustawy o finansach publicznych⁶, w ramach części 85/14 *Województwo mazowieckie* (dalej: rezerwa Wojewody) realizował prawidłowo. Niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że stosowany w Urzędzie podział środków z rezerwy Wojewody odbywał się bez sformalizowanych zasad i procedur. Opracowanie i wdrożenie jednolitych zasad oraz obiektywnych kryteriów podziału tej rezerwy mogłoby wpłynąć na usprawnienie procesu rozpatrywania wniosków, jak również zapewniłoby w większym stopniu przejrzyste i efektywne gospodarowanie środkami rezerwy Wojewody.

NIK ocenia, że wszystkie zadania, realizowane w okresie objętym kontrolą z wykorzystaniem środków przyznanych z rezerwy ogólnej, były uzasadnione i wymagały wsparcia finansowego. W większości przypadków jednak, środki z rezerwy ogólnej skierowane zostały na zadania, których realizacja nie wynikała z sytuacji nagłych oraz nieprzewidywanych i w związku z tym mogły one zostać ujęte w planie na kolejne lata bądź sfinansowane z innych źródeł.

Nieprawidłowości w działaniu Wojewody Mazowieckiego stwierdzono w obszarze wykorzystania środków z rezerw celowych. Polegały one na wnioskowaniu o środki z rezerw, które dotyczyły wydatków możliwych do zgłoszenia na etapie planowania wydatków na dany rok budżetowy w ramach części budżetowej 85/14. Stwierdzono również, że w jednym przypadku wniosek Wojewody do Ministra Finansów o skorygowanie decyzji zwiększającej plan wydatków części 85/14 został skierowany ze znacznym opóźnieniem, dopiero w trakcie kontroli NIK.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wojewoda Mazowiecki nie uczestniczył w procesie planowania rezerw celowych. Projekty planów finansowych w zakresie rezerw celowych przedkładali Ministrowi Finansów⁷ ministrowie resortowi, którzy nie występowali do Wojewody o przygotowanie materiałów do opracowania projektów swoich planów finansowych, z wyjątkiem rezerw celowych pozycji 8 i 98.

Wojewoda Mazowiecki brał czynny udział jedynie w planowaniu rezerwy tworzonej na podstawie art. 140 ust. 4 ufp. W Urzędzie przyznawanie środków z 1% rezerwy Wojewody odbywało się bez przyjęcia sformalizowanych zasad i procedur w zakresie jej podziału. Wnioski o zwiększenie budżetu jednostek rozpatrywane były w większości przypadków bez zbędnej zwłoki. Wojewoda Mazowiecki każdorazowo decyzje o rozdysponowaniu rezerwy Wojewody podejmował po stwierdzeniu braku alternatywnych możliwości finansowania zgłoszonych potrzeb. Zaplanowanie rezerwy nastąpiło zgodnie z art. 140 ust. 4 ufp, tj. maksymalnie do 1% planowanych wydatków (niebędących dotacjami), a przyznane środki wykorzystano w pełnej wysokości, zgodnie z przeznaczeniem i decyzją o podziale. Wojewoda informował Ministra Finansów o każdym przypadku podziału rezerwy.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Rezerwa celowa poz. 8 Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej; Rezerwa celowa poz. 98 Finansowanie programów z budżetu środków europejskich.

⁶ Zgodnie z którym w częściach budżetu państwa, których dysponentami są poszczególni wojewodowie, może być tworzona rezerwa w wysokości do 1% planowanych wydatków, z wyłączeniem dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego.

⁷ Ilekroć w niniejszym wystąpieniu jest mowa o Ministrze Finansów, rozumie się przez to ministra kierującego m.in. działami: budżet i finanse publiczne.

Wykorzystanie środków z rezerwy ogólnej nastąpiło zgodnie z przeznaczeniem, na które środki zostały przyznane. Przekazywanie i rozliczanie środków z rezerwy ogólnej odbywało się zgodnie z zawartymi umowami oraz zasadami określonymi w ufp i innych obowiązujących przepisach prawa. Weryfikowanie prawidłowości wykorzystania przyznanych środków następowało poprzez analizę przedłożonych przez beneficjentów sprawozdań z realizacji zadań oraz wynikających ze sprawozdań Rb-28 informacji o wykonaniu i rozliczeniu zadania.

Jedynie w trzech spośród 11 wniosków złożonych w okresie objętym kontrolą przez jednostki samorządu terytorialnego – w ocenie NIK – wymagały natychmiastowego wsparcia, a jednostki nie miały możliwości uzyskania finansowania z innych źródeł. Natomiast w przypadku dwóch z czterech wniosków złożonych w 2019 r. przez dysponentów podległych Wojewodzie Mazowieckiemu uruchamianie środków z rezerwy ogólnej wiązało się z brakiem możliwości wcześniejszego zaplanowania zadań. Zadania będące przedmiotem pozostałych 10 wniosków⁸ nie wskazywały na potrzebę natychmiastowego wsparcia finansowego. Tymczasem, zgodnie z informacją przedkładaną pod obrady Rady Ministrów wraz z uzasadnieniem do projektu ustaw budżetowych, *rezerwa ogólna stanowi szczególny instrument finansowy umożliwiający Radzie Ministrów reagowanie m.in. w sytuacjach nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć na etapie projektu budżetu, a wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego.*

Niemniej jednak z uwagi na fakt, że Wojewoda nie posiada kompetencji w zakresie kształtowania polityki inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego oraz nie ma uprawnień do ingerowania w proces planowania tych jednostek, to nie miał wiedzy na temat ich potrzeb finansowych przed złożeniem wniosków na etapie ubiegania się o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa. NIK wskazuje jednak, że jednostki samorządu terytorialnego mogły zwrócić się o dofinansowanie w ramach dotacji przekazywanych przez ministrów resortowych lub o środki z odpowiedniej pozycji rezerwy celowej.

W zakresie zadań realizowanych przez dysponentów podległych Wojewodzie, w przypadku dwóch zadań Wojewoda nie miał możliwości ujęcia ich w swoim planie, ponieważ ich realizacja została zgłoszona w trakcie roku budżetowego. Pozostałe dwa zadania były zasadne, jednak konieczność ich realizacji można było przewidzieć na etapie opracowywania planów finansowych Wojewody. Z uzasadnień zawartych we wnioskach nie wynikała potrzeba niezwłocznego wsparcia, nie wskazywały one również na sytuacje nagłe, których wnioskujący nie mogli przewidzieć na etapie projektowania budżetu, a zadania te mogły zostać ujęte w planie Wojewody na kolejne lata.

W zakresie wnioskowania i wykorzystania środków z rezerw celowych, NIK stwierdziła, że wniosek MUW na kwotę 49,1 tys. zł z 2019 r. oraz wniosek na kwotę 316,9 tys. zł z 2020 r. dotyczył wydatków możliwych do zgłoszenia na etapie planowania wydatków na dany rok budżetowy w ramach części budżetowej 85/14. Ponadto wniosek Wojewody do Ministra Finansów o skorygowanie decyzji zwiększającej plan wydatków części 85/14 o kwotę 100 mln zł z rezerw celowych poz. 4 na finansowanie zadań związanych ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, zwanej „COVID-19”, został skierowany ze znacznym opóźnieniem, dopiero w trakcie kontroli NIK. W pozostałym zakresie wnioskowanie o środki z rezerw celowych wynikało z faktycznych potrzeb i było celowe, a w przypadku niepełnego wykorzystania

⁸ Ośmiu złożonych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2019-2020 (do końca sierpnia) oraz dwóch przez jednostki podległe w 2019 r.

środków bądź podjęcia informacji o możliwości niepełnego wykorzystania środków otrzymanych z rezerw celowych dysponent części występował niezwłocznie do Ministra Finansów z wnioskiem o skorygowanie (zmianę) decyzji zwiększającej plan wydatków środkami z rezerw bądź dokonał blokady niewykorzystanej kwoty środków. Stwierdzono również, że o środki z rezerw występowano w terminach umożliwiających realizację zadania, a po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków wprowadzono zmiany w planie finansowym jednostki. Przyznane środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, na które zostały otrzymane.

NIK zwraca uwagę, że w niektórych przypadkach wnioskowanie o środki z rezerw celowych wynikało co prawda z odpowiednich wytycznych Ministerstwa Finansów lub właściwych ministrów, jednak już na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej możliwe było zgłoszenie potrzeby zaplanowania tych zadań w ramach części budżetowej 85/14.

Wojewoda nie występował z wnioskami o zmianę przeznaczenia rezerw celowych, był jedynie informowany, z jakiej pozycji rezerwy celowej będą uruchomione środki na konkretne zadanie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie środków ujętych w rezerwach budżetowych w tym rezerwy, o której mowa w art. 140 ust. 4 ufp

1.1. Planowanie rezerw celowych

Opis stanu faktycznego

W 2019 i 2020 r. rezerwy celowe tworzone były przez Ministra Finansów na etapie prac nad projektem budżetu państwa na dany rok w porozumieniu z właściwymi ministrami resortowymi, którzy określali wysokość rezerw celowych oraz uczestniczyli w podziale limitów pomiędzy budżetami wojewodów.

Z dokumentów przedstawionych do kontroli wynika, że już w „pismach limitowych”¹⁰ na poszczególne lata Minister Finansów określał, jakich grup wydatków przewidzianych do sfinansowania zadań realizowanych przez Wojewodę nie uwzględniono w przydzielonym na dany rok limicie. Z założenia część środków była planowana przez właściwych ministrów w poszczególnych pozycjach rezerw celowych.

Minister Finansów ani żaden inny właściwy minister nie przekazywał Wojewodzie Mazowieckiemu wytycznych w zakresie planowania środków w rezerwach celowych.

W ramach prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2019 oraz 2020 Wojewoda Mazowiecki nie zgłaszał Ministrowi Finansów środków do ujęcia w rezerwach celowych budżetu państwa, jak również – z wyjątkiem pozycji 8, 98 – nie uczestniczył w pracach nad szacowaniem wielkości tych środków przez ministrów resortowych.

(akta kontroli str.: 212-220, 1549-1558 plik 88 i plik 89, 3095-3096, 3100-3131, 3135-3485, 3695-3713, 3908-3913)

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Pisma Ministra Finansów przekazujące wstępne kwoty wydatków dla województwa mazowieckiego.

Wojewoda Mazowiecki w ramach projektowania budżetu na lata 2019-2020 na podstawie formularzy planistycznych stanowiących załączniki do noty budżetowej¹¹ zgłaszał – odpowiednim ministrom – wielkość środków do ujęcia w rezerwach celowych w pozycjach 8 i 98.

Ostatecznie na podstawie pism od ministrów resortowych¹² Wojewoda Mazowiecki zaplanował na rok 2019 w rezerwach celowych w pozycjach 8 i 98 środki finansowe w łącznej kwocie 7568 tys. zł. Środki z obu pozycji rezerw miały być wydatkowane w ramach następujących projektów:

- Program Krajowy Funduszu Azylu, Integracji i Migracji na lata 2014-2020 – 5579 tys. zł,
- Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020 – 183 tys. zł,
- Wyprzedzające finansowanie zadań PROW 2014-2020 – Scalanie gruntów – 1806 tys. zł.

Natomiast na rok 2020 Wojewoda Mazowiecki zaplanował w rezerwach celowych w pozycjach 8 i 98 środki finansowe w wysokości 30 085 tys. zł. Środki te miały być wydatkowane w ramach projektów:

- Program Krajowy Funduszu Azylu, Integracji i Migracji na lata 2014-2020 – 6217 tys. zł,
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 – 20 307 tys. zł,
- PWT EIS Polska-Białoruś-Ukraina 2014-2020 – 990 tys. zł,
- Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014-2020 – 537 tys. zł,
- Wyprzedzające finansowanie zadań PROW 2014-2020 – Scalanie gruntów – 2034 tys. zł.

(akta kontroli str.: 3202-3246, 3916-3933, 3959-3960)

Zgodnie z przyjętą praktyką ewentualne niedoszacowanie budżetu było zgłaszane do Ministra Finansów bez wskazywania źródła finansowania na etapie projektowania budżetu, jak również incydentalnie na etapie wykonywania budżetu.

W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim nie wystąpiły przypadki, w których zadania ujęte do finansowania w projekcie planu finansowego dysponenta części 85/14 w wyniku dalszych prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2019 oraz 2020 zostały przeniesione do finansowania w ramach rezerw celowych.

(akta kontroli str.: 212-220, 1549-1558 plik 88 i plik 89, 3095-3096, 3100-3101, 3695-3713)

Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto środki pozyskane w 2019 r. z rezerw celowych budżetu państwa pozycja 4, 12, 44, 49, 73 oraz 91¹³, w ramach którego

¹¹ Odpowiednio rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1154; uchylone z dniem 31 stycznia 2019 r.) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 183, ze zm.).

¹² Minister Inwestycji i Rozwoju, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w pismach z czerwca 2018 r. przekazali Wojewodzie wytyczne w zakresie planowania środków na zadania finansowane lub współfinansowane z budżetu środków europejskich.

¹³ Rezerwa celowa poz. 4 Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczu Odry i Górnej Wisły;

Rezerwa celowa poz. 12 Zwalczenie chorób zakaźnych zwierząt (w tym finansowanie programów zwalczania), badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt, produktach pochodzenia zwierzęcego i paszach, finansowanie zadań zleconych przez Komisję Europejską oraz dofinansowanie kosztów realizacji zadań Inspekcji Weterynaryjnej, w tym na wypłatę wynagrodzeń dla lekarzy, wyznaczonych na podstawie art. 16 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej;

Rezerwa celowa poz. 44 Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych;

przeanalizowano 23 decyzje (z 39) zwiększające plan wydatków dysponenta części 85/14 na kwotę 87 107,8 tys. zł, co stanowiło 85% całkowitego zwiększenia środkami ze wskazanych pozycji rezerw (102 344,5 tys. zł).

(akta kontroli str.: 3486-3536, 3578-3597, 3600-3622, 3635-3694, 3780-3806, 3916-3945)

W wyniku badania stwierdzono, że:

1. Na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej Wojewoda nie planował wydatków z przeznaczeniem na zadania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, które realizowane były przez jednostki samorządu terytorialnego, także w stosunku do tych zadań, które były znane już w terminach umożliwiających ich ujęcie w planie finansowym dysponenta. Zadania, ujęte w składanym 20 lutego 2018 r. *Wykazie zadań do realizacji w 2018 r. z obszaru Województwa mazowieckiego* skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, były wynikiem zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych w latach 2009-2018. Na etapie tworzenia projektu planu finansowego na rok 2019 znane były wielkości oszacowanych strat ustalonych przez odpowiednie gminne bądź powiatowe komisje do spraw szacowania strat spowodowanych przez klęski żywiołowe w infrastrukturze komunalnej i zweryfikowane przez Komisję Wojewódzką. Odpowiednia komórka merytoryczna w MUW przedstawiała również propozycję wysokości środków, które zostaną przekazane do jednostek w formie dotacji. Mimo tego, zadania te nie zostały zgłoszone do ujęcia w projekcie planu na rok 2019, natomiast Wojewoda wystąpił do Ministra Finansów za pośrednictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przyznanie na ten cel środków z rezerwy celowej poz. 4. Dotyczyło to między innymi środków finansowych zwiększających plan Wojewody Mazowieckiego na podstawie następujących decyzji Ministra Finansów:
 - z 17 lipca 2019 r.¹⁴ na kwotę 4224 tys. zł, przyznającą między innymi środki finansowe w wysokości 2163 tys. zł na odbudowę drogi powiatowej, która została uszkodzona na skutek intensywnych opadów deszczu w okresie od 19 lutego do 22 lutego 2017 r. Środki te nie zostały ujęte w projekcie planu finansowego na rok 2019, mimo że konieczność realizacji tego zadania została ustalona przez komisję gminną do spraw szacowania strat spowodowanych przez klęski żywiołowe w infrastrukturze komunalnej powołanej przez Wójta i zweryfikowana przez Komisję Wojewódzką¹⁵ już 11 lipca 2017 r.
 - z 18 sierpnia 2019 r. na kwotę 2926 tys. zł, przyznającą środki finansowe na odbudowę dróg powiatowych, które zostały uszkodzone na skutek intensywnych opadów deszczu w okresie od 1 marca 2018 r.

Pozycja celowa poz. 49 Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych;

Rezerwa celowa poz. 73 Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania;

Rezerwa celowa poz. 91 Środki na zadania w obszarze zdrowia.

¹⁴ Nr MF/FG5.4143.3.50.2019.MF.2703.

¹⁵ Powołana przez Wojewodę na podstawie: Wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i trybu udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych polegających na naprawie, odbudowie, budowie, przeniesieniu, stabilizacji i ulepszeniu infrastruktury publicznej zniszczonej, uszkodzonej bądź zagrożonej przez ruch osuwiskowe ziemi lub erozję brzegu morskiego, zatwierdzonych dnia 31 marca 2016 r., dalej Wytyczne osuwiskowe oraz Wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i trybu udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych związanych z remontem i dobudową obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęski żywiołowej, w tym przeciwdziałanie skutkom takich zdarzeń w przyszłości, zatwierdzonych dnia 31 marca 2016 r., dalej Wytyczne powodziowe.

do 13 marca 2018 r. oraz w okresie od 15 marca 2018 r. do 15 kwietnia 2018 r. Środki te nie zostały ujęte w projekcie planu finansowego na rok 2019, mimo że konieczność realizacji tych zadań została ustalona przez komisje powiatowe ds. szacowania strat spowodowanych przez klęski żywiołowe w infrastrukturze komunalnej powołanej przez Wójta i zweryfikowane przez Komisję Wojewódzką 12 lipca 2018 r.

(akta kontroli str.: 1518-1524, 3695-3701, 3732-3779, 3905-3907, 3956-3958 pliki 1-32)

Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wyjaśniła, że o środki z tej pozycji rezerwy Wojewoda Mazowiecki występował na podstawie wydanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji *Wytucznych powodziowych* oraz *Wytucznych osuwiskowych*, dlatego powyższych zadań nie ujęto w trybie tworzenia planu finansowego na kolejny rok.

(akta kontroli str. 3695-3701)

Konieczność realizacji powyższych zadań znana była już na etapie planowania budżetu na rok 2019, posiadano również wiedzę co do wielkości środków finansowych niezbędnych do ich realizacji – zdaniem NIK – Wojewoda Mazowiecki mógł uwzględnić powyższe środki w planie finansowym, ewentualnie zwrócić się do Ministra Finansów o podwyższenie limitów na ten cel, zamiast finansować środkami z rezerwy celowej. W zakresie możliwości uwzględnienia środków wykorzystywanych z rezerw celowych w planie finansowym dysponenta części zwrócono również uwagę w części poświęconej badanej próbie w punkcie 4.1.1. niniejszego wystąpienia.

2. W przypadku rezerwy poz. 49 *Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych*, Minister Finansów wydał pięć decyzji przyznających środki finansowe w łącznej wysokości 16 923,3 tys. zł, z przeznaczeniem m.in. na:

- podniesienie wynagrodzeń pracowników Inspekcji Ochrony Środowiska w Warszawie w wysokości 654 tys. zł,
- sfinansowanie podwyższenia od 1 lipca 2019 r. wynagrodzeń wraz z pochodnymi pracowników Urzędu Wojewódzkiego, Centrum Powiadamiania Ratunkowego oraz Państwowej Straży Rybackiej w wysokości 8196,1 tys. zł,
- wzrost wynagrodzeń dla pracowników Inspekcji Handlowej w wysokości 181,5 tys. zł.

NIK zwraca uwagę, że przeznaczanie środków finansowych z rezerw celowych na podwyższenie wynagrodzeń generuje wieloletnie skutki finansowe dla jednostki, które muszą być uwzględnione w limitach na lata następne jako wydatki zdeterminowane wynikające z podjętych zobowiązań wobec pracowników. Środki na ten cel powinny zostać ujęte w planach finansowych poszczególnych dysponentów wraz z uzasadnieniem wzrostu wynagrodzeń, na co wskazuje również corocznie Minister Finansów w pismach limitowych.

(akta kontroli str.: 178-189, 202-209, 3661-3680)

W pozostałym zbadanym zakresie przyznane środki finansowe w kwocie 68 271,2 tys. zł wpisywały się w cel utworzenia danej pozycji rezerw oraz w kryteria wskazane w art. 140 ust. 2 ufp będące podstawą tworzenia przez

Ministra Finansów rezerw celowych, a Wojewoda Mazowiecki nie miał możliwości ujęcia tych zadań w planie finansowym.

(akta kontroli str.: 3486-3536, 3578-3597, 3600-3622, 3635-3694, 3780-3806, 3916-3945)

Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto również środki pozyskane w 2020 r. (do końca sierpnia) z sześciu pozycji rezerw celowych: 4, 44, 45, 49, 58 i 68¹⁶. W ramach tych pozycji zbadano 12 decyzji wydanych przez Ministra Finansów na łączną kwotę 166 644,4 tys. zł. Stwierdzono, że przyznane środki finansowe miały zostać przeznaczone głównie na finansowanie zadań związanych ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2.

(akta kontroli str.: 3537-3577, 3598-3599, 3623-3634, 3807-3904, 3916-3933, 3946-3955)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2. Planowanie rezerwy, o której mowa w art. 140 ust. 4 ufp

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym Wojewody Mazowieckiego na rok 2019 i 2020 została utworzona rezerwa, o której mowa w art. 140 ust. 4 ufp, w kwocie 1185 tys. zł. Zaplanowana kwota rezerwy utworzonej w części 85/14 *Województwo mazowieckie* w poszczególnych wskazanych powyżej latach nie przekraczała 1% planowanych wydatków tej części, z wyłączeniem środków na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego, i stanowiła odpowiednio 0,25% wydatków w 2019 r. i 0,23% w 2020 r.¹⁷.

(akta kontroli str.: 8-9, 13-15, 19-20, 152-160, 227-241)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.3. Zmiany przeznaczenia rezerw celowych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 154 ust. 9 ufp Minister Finansów może, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej.

Zarówno w 2019 r., jak i do końca sierpnia 2020 r. Wojewoda nie występował bezpośrednio do Ministra Finansów bądź za pośrednictwem innego właściwego ministra z wnioskiem o zmianę przeznaczenia rezerw celowych, a ewentualne braki w planie, zgodnie z przyjętą w jednostce kontrolowanej praktyką, były zgłaszane Ministrowi Finansów bez wskazywania źródła finansowania.

W przypadku środków finansowych z rezerwy celowej poz. 12 *Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt (w tym finansowanie programów zwalczania), badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt (...)*, przeznaczonych w 2019 r. na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych

¹⁶ Rezerwa celowa poz. 4 Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym 40 mln zł na dofinansowanie zakupu pojazdów ratowniczo-gaśniczych dla jednostek ochotniczych straży pożarnych; Rezerwa celowa poz. 45 Środki na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego oraz na zadania realizowane na podstawie art. 20b ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; Rezerwa celowa poz. 58 Środki na realizację ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3; Rezerwa celowa poz. 68 Środki na zadania w obszarze zdrowia.

¹⁷ Kwota planowanych wydatków z wyłączeniem dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego wyniosła w 2019 r. – 477 408 tys. zł, a w 2020 r. – 526 573 tys. zł.

w Warszawie w wysokości 19,7 tys. zł, nastąpiła zmiana przeznaczenia rezerwy na wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, po wyrażeniu pozytywnej opinii przez Komisję Finansów Publicznych¹⁸. Powyższe środki zostały skalkulowane przez Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych na podstawie danych wykazywanych w sprawozdaniach Rb-70 – o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Wojewódzkich Inspektoratów Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Wojewoda Mazowiecki został poinformowany o konieczności wystąpienia o środki z tej pozycji rezerw przez pracowników Głównego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w roboczej korespondencji elektronicznej.

(akta kontroli str.: 3695-3701, 3718-3731)

Dokonany w 2020 r. podział środków z rezerw celowych na realizację zadań, związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, zgodnie z art. 31o ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁹ (dalej: ustawa o zapobieganiu COVID-19), nie wymagał zmiany przeznaczenia rezerwy. Wojewoda Mazowiecki w trybie roboczych uzgodnień otrzymywał informacje z Ministerstwa Finansów bądź od innego właściwego ministra, z której pozycji rezerwy celowej miały być uruchamiane środki na finansowanie zadań związanych ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, zwanej „COVID-19”. Uzgodniona informacja była wpisywana we wniosku o zwiększenie budżetu części 85/14 składanym w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa Trezor, (dalej: „system Trezor”) do Ministra Finansów.

(akta kontroli str.: 3095-3096,3100-3101, 3132-3134, 3695-3701, 3714-3717)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Wojewody Mazowieckiego w kontrolowanym zakresie. Wojewoda nie uczestniczył w pracach nad planowaniem rezerw celowych na lata 2019-2020, ponieważ projekty planów finansowych w tym zakresie zgłaszali Ministrowi Finansów ministrowie resortowi, którzy nie występowali do Wojewody z prośbą o przygotowanie materiałów do opracowania projektów swoich planów finansowych, z wyjątkiem rezerw celowych pozycji 8 i 98. Wojewoda Mazowiecki brał czynny udział w planowaniu rezerwy tworzonej na podstawie art. 140 ust. 4 ufp, w ramach której zaplanował środki na rok 2019 oraz 2020 w granicach limitu określonego we wskazanym artykule, tj. nie przekraczającej 1% planowanych wydatków, z wyłączeniem dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego.

Wojewoda nie występował również z wnioskiem o zmianę przeznaczenia rezerw celowych, a ewentualne niedobory w planie były zgłaszane Ministrowi Finansów bez wskazywania źródła finansowania.

Niemniej jednak NIK zauważa problem wnioskowania o środki z rezerw celowych na sfinansowanie skutków zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych, które w ocenie NIK można było ująć w planie finansowym jednostki na dany rok. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje również, że środki finansowe na podwyższenie wynagrodzeń powinny być planowane w ramach przyznaných limitów, ponieważ

¹⁸ Opinia nr 279 Komisji Finansów Publicznych uchwalona na posiedzeniu w dniu 27 września 2019 r.

¹⁹ Dz. U. poz. 1842.

działanie takie generuje wieloletnie skutki finansowe dla jednostki, które muszą być uwzględnione w limitach na lata następne jako wydatki zdeterminowane.

OBSZAR

2. Zasady przyznawania środków z rezerwy, o której mowa w art. 140 ust. 4 ufp

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Mazowiecki przyznawał środki z rezerwy, o której mowa w art. 140 ust. 4 ufp, na podstawie wniosków o dodatkowe środki składanych przez kierowników komórek organizacyjnych MUW bądź zespolone służby, inspekcje i straże podległe Wojewodzie Mazowieckiemu. Wnioski te nie zawierały wskazania rezerwy Wojewody jako źródła finansowania. Z przedłożonych do kontroli dokumentów nie wynika, aby wpłynęły do Wojewody Mazowieckiego wnioski od jednostek samorządu terytorialnego o przyznanie środków z rezerwy Wojewody.

W Wydziale Finansów i Budżetu przygotowywano zestawienie wniosków zgodnie z otrzymanymi pismami z jednostek oraz przeprowadzano analizę wniosków o dodatkowe środki pod względem zasadności ich uwzględnienia. Dyrektor Wydziału okresowo przedstawiał Wojewodzie Mazowieckiemu zestawienie wraz z analizą oraz propozycjami przeniesień wydatków budżetowych zgodnie z art. 171 ufp w ramach zgłoszonych oszczędności, zwiększając tym samym budżety jednostek²⁰. W pierwszej kolejności Wojewoda Mazowiecki dokonywał przeniesień wydatków zgodnie z art. 171 ufp w ramach planu części 85/14, następnie weryfikowano wnioski pod kątem możliwości sfinansowania środkami z rezerwy celowych lub rezerwy ogólnej budżetu państwa, a dopiero w przypadku braku alternatywnych możliwości finansowania zgłoszonych potrzeb wykorzystywano środki z rezerwy Wojewody. Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wynika, że decyzje o przyznaniu środków, o których mowa w art. 140 ust. 4 ufp, podejmował Wojewoda Mazowiecki, biorąc pod uwagę przedstawioną sytuację finansową oraz priorytetowość zgłoszonych potrzeb.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przyjęte kryteria w ramach dokonywanej analizy nie zostały sformalizowane poprzez wydanie pisemnych zasad i procedur, nie opracowano również wzoru wniosku. Ponadto brak było ewidencji składanych wniosków o zwiększenie planu wydatków wpływających do Wojewody Mazowieckiego od jednostek podległych.

Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wyjaśniła, że Urząd nie jest zobligowany do prowadzenia tak szczegółowej ewidencji ani przyjęcia sformalizowanych zasad podziału rezerwy budżetowej żadnymi z obowiązujących przepisów prawa. Niemniej jednak MUW rozważa możliwość wykorzystania funkcjonalności systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją, aby w przyszłości usprawnić proces ewidencjonowania pism.

Nie kwestionując złożonych wyjaśnień, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że choć prowadzenie szczegółowej ewidencji oraz przyjęcie sformalizowanych zasad nie wynika z powszechnie obowiązujących przepisów, to jednak formalne ustalenie jasnych zasad oraz obiektywnych kryteriów podziału środków zapewniłoby w większym stopniu przejrzyste i efektywne gospodarowanie nimi, jak również wpłynęłoby na usprawnienie procesu rozpatrywanych wniosków. Brak jasno określonych kryteriów branych pod uwagę podczas analizy zasadności przyznania środków w trybie art. 140 ust. 4 ufp – zdaniem NIK – mógł skutkować dowolnością i uznaniowością postępowania, czego jednak do końca nie można zweryfikować,

²⁰ Analiza finansowa wnioskodawców (np. porównanie budżetu danej jednostki) oraz oszczędności zgłoszone przez komórki organizacyjne MUW bądź jednostki budżetowe.

choćby ze względu na brak ewidencji wniosków wpływających do MUW o dodatkowe środki, jak również brak odrębnego trybu postępowania przewidzianego dla wniosków o dodatkowe środki z rezerwy Wojewody. Wprowadzenie odrębnego trybu postępowania, w tym ewidencji wpływających wniosków o przyznanie środków z rezerwy Wojewody, zapewniłoby również dostęp do pełnej i bieżącej informacji w zakresie analizowanej materii, niezbędnej między innymi w ramach sprawowanego nadzoru przez dysponenta części²¹.

(akta kontroli str.: 8-9, 13-15, 33-39, 46-50, 71-76, 227-241)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie. Niemniej jednak zwraca uwagę, że stosowany w Urzędzie podział środków z rezerwy Wojewody odbywał się bez sformalizowanych zasad i procedur. Zdaniem NIK, opracowanie i wdrożenie jasnych zasad oraz obiektywnych kryteriów podziału mogłoby w przyszłości wpłynąć na usprawnienie procesu rozpatrywania wniosków, jak również zapewniłoby w większym stopniu przejrzyste i efektywne gospodarowanie środkami rezerwy Wojewody.

OBSZAR

3. Przestrzeganie zasad przyznawania środków z rezerwy, o której mowa w art. 140 ust. 4 ufp

Opis stanu
faktycznego

W 2019 r. do Wojewody Mazowieckiego wpłynęło łącznie 16 wniosków od jednostek podległych dotyczących zwiększenia ich planów finansowych dodatkowymi środkami bez wskazania źródła finansowania²² na łączną kwotę 4713,2 tys. zł²³, w tym sześć wniosków na kwotę 3527,3 tys. zł dotyczyło Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Pozostałych 10 wniosków na kwotę 1185,9 tys. zł dotyczyło innych jednostek.

W ośmiu przypadkach wnioski o dodatkowe środki na kwotę 2063 tys. zł Wojewoda Mazowiecki rozpatrzył – w trybie art. 171 ufp – w ramach zgłoszonych oszczędności²⁴. Dwa wnioski na kwotę 125 tys. zł zostały rozpatrzone negatywnie, a dotyczyły one:

- Zwiększenia planu wydatków (bez wskazania kwoty) w zakresie funduszu wynagrodzeń Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Wojewoda poinformował, że podejmuje działania w sprawie podniesienia poziomu wynagrodzeń w tej jednostce. Wskazał, że w latach 2015-2018 wynagrodzenia wzrosły o 11,49%, a przy planowaniu budżetu na rok 2019 limit wydatków na wynagrodzenia również został zwiększony o kolejne 4,36%. Jednocześnie Wojewoda zadeklarował, że podejmie działania w sprawie podniesienia poziomu wynagrodzeń tej jednostki, gdy tylko zaistnieje taka możliwość.
- Zakupu 25 zestawów komputerowych wraz z oprogramowaniem dla Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków na kwotę 125 tys. zł. Jako

²¹ W standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r., Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84) w części D. *Informacja i komunikacja* wskazano między innymi, że osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić w odpowiedniej formie i czasie właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań.

²² Z wyłączeniem rezerwy ogólnej i rezerw celowych.

²³ W jednym z wniosków nie wskazano kwoty.

²⁴ Wnioski te o dodatkowe środki dotyczyły łącznej kwoty 2132,9 tys. zł, z tego 69,9 tys. zł pozostawiono bez rozpatrzenia z powodu braku możliwości sfinansowania z oszczędności.

przyczynę odmowy podano, że Wojewoda nie dysponował wolnymi środkami finansowymi, które mógłby przeznaczyć na wskazany cel.

W dwóch przypadkach wnioski o dodatkowe środki na łączną kwotę 1821,3 tys. zł Wojewoda Mazowiecki rozpatrzył w części – w trybie art. 171 ufp – w ramach zgłoszonych oszczędności na kwotę 1267,2 tys. zł²⁵. Natomiast kwota 551 tys. zł została rozpatrzona w trybie art. 140 ust. 4 ufp, w tym jedno zadanie na kwotę 500 tys. zł dotyczyło MUW, a drugie w kwocie 51 tys. zł – Wojewódzkiego Inspektoratu Farmaceutycznego.

W pozostałych czterech przypadkach wnioski o dodatkowe środki na łączną kwotę 634 tys. zł zostały rozpatrzone w ramach rezerwy Wojewody, na podstawie art. 140 ust. 4 ufp, w tym dwa zadania na kwotę 184 tys. zł dotyczyły Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, a dwa na kwotę 450 tys. zł innych jednostek.

Wnioski, w przypadku których Wojewoda Mazowiecki podjął decyzję o przyznaniu środków na podstawie art. 140 ust. 4 ufp, zawierały uzasadnienia, które były wystarczające do oceny zasadności przyznania środków finansowych.

W 2019 r. podziału środków z rezerwy, o której mowa w art. 140 ust. 4 ufp, dokonywał Wojewoda Mazowiecki jako osoba uprawniona do dysponowania rezerwą.

W 2020 r. do Wojewody Mazowieckiego wpłynął jeden wniosek o dodatkowe środki na kwotę 560 tys. zł, który dotyczył Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Wniosek na kwotę 542 tys. zł rozpatrzono – w trybie art. 171 ufp – w ramach zgłoszonych oszczędności, natomiast kwotę 18 tys. zł pozostawiono bez rozpatrzenia z powodu braku możliwości sfinansowania z oszczędności. Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wyjaśniła, że do 17 września 2020 r. z uwagi na dynamiczną sytuację związaną z trwającym stanem epidemii nie podjęto decyzji w zakresie rozdysponowania środków ujętych w rezerwie utworzonej na 2020 r. na podstawie art. 140 ust 4 ufp.

Przeciętny czas rozpatrywania wniosków o zwiększenie budżetu jednostek bez wskazania źródła finansowania wynosił pięć dni. W czterech przypadkach rozpatrywanie wniosków trwało od 15 do 43 dni, w tym trzy przypadki dotyczyły postępowań, gdzie przyznano środki z 1% rezerwy Wojewody.

Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wynika, że czas rozpatrywania wniosków o zwiększenie budżetu nie wynika z przepisów prawa, ponieważ nie sformalizowano zasad podziału rezerwy, o której mowa w art. 140 ust. 4 ufp w części budżetowej 85/14 *Województwo mazowieckie*, zatem czas załatwiania sprawy mieścił się w ramach czasowych wskazanych w Kodeksie postępowania administracyjnego (dalej: kpa)²⁶. Na pytania kontrolera o przyczyny wydłużonego czasu rozpatrywania wniosków jednostka nie przedłożyła dokumentacji potwierdzającej, że powyższe wnioski wymagały zebrania dodatkowych dowodów, informacji lub wyjaśnień, przez co nie można było załatwić sprawy niezwłocznie.

Wobec powyższego NIK zwraca uwagę, że wprowadzenie odrębnego trybu postępowania dla wniosków o przyznanie środków z rezerwy Wojewody, mogłoby wpłynąć na usprawnienie procesu ich rozpatrywania.

²⁵ Kwotę 3,1 tys. zł pozostawiono bez rozpatrzenia z powodu braku możliwości sfinansowania.

²⁶ Zgodnie z art. 35 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256, ze zm.) organy administracji publicznej zobowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Natomiast zgodnie z art. 35 § 3 Kpa załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Wnioski o dodatkowe środki Wojewoda Mazowiecki rozpatrywał na podstawie pism złożonych przez jednostki – bez wskazania źródła finansowania – w formie papierowej. Na ich podstawie podejmował decyzję o zwiększeniu środków wraz ze wskazaniem trybu ich przekazania (art. 171 lub art.140 ust. 4 ufp). Ewidencja decyzji o zwiększeniu planu dysponentów środkami z rezerwy Wojewody prowadzona była w formie elektronicznej z wykorzystaniem arkusza kalkulacyjnego. Po podjęciu decyzji przez Wojewodę o zasadności przyznania dodatkowych środków w określonym trybie, jednostka podlegała wprowadzaniu wniosków do systemu Trezor ze wskazaniem stosownej podstawy prawnej. Po otrzymaniu takiego wniosku MUW uwzględniał w systemie uprzednio podjętą decyzję Wojewody co do zwiększenia planu finansowego jednostki, w tym z rezerwy, o której mowa w art. 140 ust. 4 ufp. Przeciętny czas wprowadzania tych decyzji do systemu wynosił cztery dni, licząc od dnia podpisania decyzji przez Wojewodę w wersji papierowej. W dwóch przypadkach decyzje zostały wprowadzone do systemu po upływie 12 i 49 dni, co wynikało z opóźnień przekazywania wniosku jednostki podległej w systemie Trezor.

Wojewoda, dokonując w systemie Trezor zmian w planie finansowym jednostki w zakresie rozdysponowania rezerwy Wojewody, uznawał to za wypełnienie obowiązku powiadomienia Ministra Finansów o dokonaniu podziału rezerwy, o którym mowa w art. 156 ufp. Nie wystąpiły przypadki kwestionowania przez Ministra Finansów decyzji Wojewody Mazowieckiego w przedmiocie podziału rezerwy.

(akta kontroli str.: 8-9, 13-15, 27-45, 51-85, 90-107, 202-209, 221-241)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie. Wojewoda Mazowiecki każdorazowo decyzje o rozdysponowaniu rezerwy Wojewody podejmował bez zbędnej zwłoki, dopiero po stwierdzeniu braku alternatywnych możliwości finansowania zgłoszonych potrzeb.

OBSZAR

4. Wykorzystanie środków z rezerw budżetowych

Zgodnie z §10 zarządzenia nr 928 Wojewody Mazowieckiego z 11 grudnia 2018 r. w sprawie nadania statutu Mazowieckiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Warszawie²⁷, do zakresu działania Wydziału Finansów i Budżetu należy, w szczególności, wykonywanie funkcji dysponenta części budżetowej pozostającej we właściwości Wojewody Mazowieckiego.

4.1. Rezerwy celowe

Opis stanu
faktycznego

4.1.1. Wnioskowanie o środki

W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim nie obowiązywały żadne wewnętrzne procedury w zakresie wnioskowania o środki z rezerw celowych budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W 2019 r. Wojewoda Mazowiecki złożył 335 wniosków o przyznanie środków z 46 różnych pozycji rezerw celowych na łączną kwotę 1174,9 mln zł. Minister Finansów rozpatrzył pozytywnie 333 wnioski na kwotę 1174,6 mln zł, w tym 246 wniosków na kwotę 1080,9 mln zł wymagało i uzyskało pozytywną opinię właściwych ministrów. Minister Finansów w 2019 r. rozpatrzył odmownie dwa wnioski Wojewody Mazowieckiego, tj.:

1. Wniosek z poz. 16 rezerw celowych na kwotę 122,7 tys. zł. W konsekwencji powyższej odmowy Wojewoda nie przyznał Wojewódzkiemu Konserwatorowi

²⁷ Dz. Urz. Woj. Mazow. poz. 13018, ze zm.

Zabytków środków w celu realizacji umowy dotacji z 2018 r., ponieważ w budżecie wojewody na rok 2019 nie zabezpieczono środków, które mogłyby zostać wykorzystane na pokrycie zobowiązań wynikających z niewłaściwej redystrybucji dotacji z lat ubiegłych. Powyższa kwota została wypłacona dopiero 9 listopada 2020 r. w wyniku ugody zawartej 27 października 2020 r. między beneficjentem dotacji a Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków.

2. Wniosek z poz. 44 rezerw celowych na kwotę 140 tys. zł z przeznaczeniem dla Marszałka Województwa Mazowieckiego na sporządzanie programów ochrony przed hałasem jako zadanie z zakresu administracji rządowej. W związku z odmową i brakiem środków w budżecie wojewody na to zadanie, ostatecznie zostało ono sfinansowane z oszczędności powstałych w planie finansowym Marszałka Województwa Mazowieckiego.

W 2020 r. (do końca sierpnia) Wojewoda Mazowiecki złożył 216 wniosków o przyznanie środków z 35 różnych pozycji rezerw celowych na łączną kwotę 900,8 mln zł. Minister Finansów rozpatrzył pozytywnie 215 wniosków na kwotę 900,5 mln zł, w tym jedną decyzję na kwotę 4,1 mln zł wydał po 31 sierpnia 2020 r. (7 września 2020 r.). Z powyższych 216 wniosków Wojewody, 169 na kwotę 846,6 mln zł podlegało i zostało pozytywnie zaopiniowanych przez właściwych ministrów. Negatywnie rozpatrzono wniosek dotyczący środków z poz. 44 rezerw celowych na kwotę 316,9 tys. zł z przeznaczeniem dla Marszałka Województwa Mazowieckiego na sporządzanie programów ochrony przed hałasem jako zadanie z zakresu administracji rządowej, który w związku z odmową przyznania środków w 2020 r. zmuszony był pokryć wydatki na sfinansowanie tego zadania ze środków własnych. Kwestię tę opisano szerzej w części *Stwierdzone nieprawidłowości* (pkt 1).

Ponadto w 2020 r. (do końca sierpnia) Wojewoda Mazowiecki złożył 53 wnioski z pięciu pozycji rezerw celowych o przyznanie środków na łączną kwotę 190,5 mln zł w związku z ustawą o zapobieganiu COVID-19. Wnioski dotyczyły między innymi zakupów sprzętu i wyposażenia, w tym wyposażenia ochrony indywidualnej, testów, środków dezynfekujących i produktów leczniczych dla szpitali, jednostek samorządu terytorialnego, wojewódzkiej i powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych, komendy wojewódzkiej państwowej straży pożarnej; opłat za uruchomienie miejsc kwarantanny instytucjonalnej; realizacji usług przewozowych w ramach rządowego programu „Lot do domu”; realizacji umów z podmiotami leczniczymi na wykonanie usługi pozostawiania w dyspozycji obsady kadrowej oraz zapewnienia środka transportu sanitarnego; realizacji projektu „Wsparcie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w okresie epidemii COVID-19” w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. Wszystkie wnioski zostały pozytywnie rozpatrzone przez Ministra Finansów.

(akta kontroli str.: 288-313, 523-538, 1461-1466, 1512-1517, 1549-1558 pliki 25-26, pliki 41-42, pliki 51-54 i pliki 119-120)

Szczegółowe badanie w zakresie wnioskowania o środki z rezerw celowych w roku 2019 przeprowadzono na próbie 13 decyzji o zwiększeniu planu wydatków Wojewody Mazowieckiego (z tego trzy z poz. 8, po dwie z poz. 4, 45 i 49, po jednej z poz. 18, 25, 73 i 91 rezerw celowych) na łączną kwotę 154 035,9 tys. zł, stanowiącą 13,2% kwot zwiększających plan części 85/14 środkami z rezerw celowych budżetu państwa za rok 2019. Badanie wniosków złożonych w 2020 r. przeprowadzono natomiast na próbie ośmiu decyzji zwiększających plan wydatków Wojewody Mazowieckiego (z tego po dwie z poz. 4 i 8 oraz po jednej z poz. 22, 25, 45 i 68 rezerw celowych) na łączną kwotę 159 625,5 tys. zł, stanowiącą 18,2% kwot zwiększających plan środkami z rezerw celowych budżetu państwa za rok 2020

(do końca sierpnia). W zakresie budżetu środków europejskich (poz. 98 i 99 rezerw celowych) badanie przeprowadzono na podstawie wszystkich decyzji zwiększających plan dysponenta części 85/14 *Województwo mazowieckie* środkami z rezerw w 2019 r. oraz w roku 2020 (do końca sierpnia). Badaniem objęto pięć decyzji na kwotę 11 308,2 tys. zł za rok 2019 (z tego cztery decyzje z poz. 98 i jedną z poz. 99) i pięć decyzji na kwotę 21 451,6 tys. zł za rok 2020 (wszystkie z poz. 98).

Na podstawie badania próby 31 wskazanych powyżej decyzji zwiększających plan wydatków Wojewody stwierdzono, że co do zasady:

1. Wnioski o środki z rezerw, z wyjątkiem jednej nieprawidłowości opisanej w części *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 2, dotyczyły wydatków niemożliwych do zaplanowania na etapie planowania wydatków na dany rok budżetowy w ramach części budżetowej, której dysponentem jest Wojewoda Mazowiecki.
2. Wnioskowanie o środki z rezerw celowych wynikało z faktycznych potrzeb i było celowe. Przed złożeniem wniosku o sfinansowanie wydatków środkami z rezerw zweryfikowano, czy istniała możliwość sfinansowania wydatków z innych źródeł (np. w wyniku zmiany planu wydatków lub wnioskowania o środki z innych źródeł). Wnioski o przyznanie środków z rezerw celowych dotyczyły zadań związanych z celem, na jaki dana pozycja rezerw została utworzona.
3. O środki z rezerw występowano w terminach umożliwiających realizację zadania oraz zapewniających dotrzymanie terminów określonych w art. 154 ufp.
4. W zakresie wniosków o przyznanie środków z rezerw poz. 8, 98 i 99 przestrzegano obowiązujących przepisów oraz zasad wynikających z *Procedury Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej*²⁸ oraz *Procedury Ministerstwa Finansów*²⁹.
5. W zakresie wniosków o przyznanie środków z rezerwy poz. 4 Wojewoda przestrzegał obowiązujących przepisów oraz zasad spisanych w *Wytycznych powodziowych* opracowanych przez MSWiA.

(akta kontroli str.: 314-522, 539-1548, 1549-1558 pliki 13-48 i pliki 55-122)

NIK zwraca uwagę, że w niektórych obszarach już na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej możliwe było stwierdzenie (choćby na podstawie wykonania odpowiednich wydatków w latach poprzednich), że środki przewidziane przez Ministra Finansów w ramach wskazanego limitu wydatków dla dysponenta części 85/14 nie będą wystarczające dla realizacji danego zadania/przedsięwzięcia i konieczne będzie w trakcie realizacji budżetu występowanie o środki z rezerw celowych. Wnioskowanie przez Wojewodę o środki z rezerw wynikało w tych przypadkach z wytycznych Ministerstwa Finansów (zawartych w tzw. pismach limitowych) lub było konsekwencją zbyt niskich limitów wydatków wskazanych przez Ministra Finansów do zaplanowania w części 85/14 *Województwo mazowieckie*. We wskazanych poniżej przypadkach, dysponent części 85/14 nie informował

²⁸ Procedura uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, a także rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków z części 83, poz. 8, 98, 99.

²⁹ Procedura uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerw celowych budżetu państwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej.

jednak o fakcie zbyt niskich limitów Ministra Finansów ani właściwych ministrów i nie wskazywał choćby szacunkowych³⁰ kwot dodatkowych środków niezbędnych na realizację niektórych zadań Wojewody, mimo posiadanego doświadczenia z lat wcześniejszych, że obecnie zaproponowane wielkości są niewystarczające. Dotyczyło to środków ujętych w następujących pozycjach rezerw:

1. Poz. 18: w ustawie budżetowej na rok 2019³¹ w rozdziale 85504 *Wspieranie rodziny* zaplanowano środki w kwocie 136 886 tys. zł, a dodatkowo w trakcie roku budżetowego zostały one znacznie zwiększone z rezerw celowych poz. 18. Minister Finansów 23 sierpnia 2019 r. na wniosek Wojewody Mazowieckiego, wydał decyzję³² na łączną kwotę 74 189,2 tys. zł z przeznaczeniem na zwiększenie dotacji celowej dla gmin i powiatów (rozdział 85504) na zadania z zakresu administracji rządowej obejmujące realizację świadczenia „Dobry start”. Wojewoda Mazowiecki na etapie planowania wydatków na rok 2019 nie określił kwoty niezbędnej do pełnej realizacji powyższego zadania w 2019 r., ponieważ zgodnie z pismem Ministra Finansów z 26 czerwca 2018 r. podziału dotacji na realizację programu „Dobry start” na poszczególne województwa miał dokonać Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na dalszym etapie prac nad projektem ustawy budżetowej. Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wynika, że Wojewoda nie wnioskował do Ministra Finansów, iż planowana kwota nie pokryje przewidywanej pełnej realizacji zadania na rok 2019, ponieważ Minister Finansów poinformował Wojewodę, że podziału na poszczególne województwa dokonywał Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej³³. Ponadto Wojewoda otrzymał informację o kwotach przyjętych w projekcie ustawy budżetowej na 2019 r. w momencie, gdy projekt został zatwierdzony przez Radę Ministrów i przekazany do Sejmu RP, a w projekcie ustawy budżetowej zaplanowana została rezerwa celowa na realizację rządowego programu „Dobry start”.

(akta kontroli str.: 316-369, 1461-1466, 3152-3162,
1549-1558 pliki 25-26 i pliki 87-111)

2. Poz. 25: w ustawie budżetowej na rok 2019 w rozdziale 85216 *Zasiłki stałe* zaplanowano środki na dotacje celowe dla gmin na dofinansowanie wypłat zasiłków stałych w kwocie 91 307 tys. zł, a w rozdziale 85214 *Zasiłki okresowe, celowe i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe* środki na dofinansowanie wypłat zasiłków okresowych w kwocie 29 580 tys. zł. W trakcie roku zostały one znacznie zwiększone (odpowiednio o 52,6% i 13,2%), w tym środkami z rezerw celowych poz. 25 zwiększono plan wydatków Wojewody Mazowieckiego, między innymi decyzją Ministra Finansów z 15 października 2019 r.³⁴, na łączną kwotę 22 315,6 tys. zł, z tego na dofinansowanie wypłat zasiłków stałych (rozdział 85216) o 19 815,6 tys. zł oraz zasiłków okresowych (rozdział 85214) o 2500 tys. zł. Podobna sytuacja miała miejsce również w 2020 r. W „piśmie limitowym” Ministra Finansów z 10 lipca 2019 r. MUW otrzymał informację, że wydatki w dziale 852 zaplanowano, co do zasady, w wysokości z ustawy budżetowej na 2019 r., z wyjątkiem dotacji na zasiłki stałe, które ujęto w wysokości zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2019 powiększonej o uruchomienie z rezerwy celowej, zgodnie z wnioskiem MRPiPS z 28 czerwca 2019 r.

³⁰ W przypadku braku możliwości ich dokładnego określenia.

³¹ Ustawa z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198).

³² Decyzja nr MF/FS4.4143.3.462.2019.MF.3337.

³³ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: MRPiPS) zostało przekształcone w Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 1735).

³⁴ Nr MF/FS4.4143.3.541.2019.MF.4041.

W konsekwencji plan wydatków według ustawy budżetowej na rok 2020 w cz. 85/14 w rozdziale 85214 wyniósł 29 580 tys. zł (tj. tyle samo co plan wg ustaw budżetowych na lata 2017-2019), a w rozdziale 85216 wyniósł 109 307 tys. zł (tj. o 19,7% więcej niż w ustawie budżetowej na rok 2018 i 2019). W trakcie roku, między innymi decyzją Ministra Finansów³⁵ z 24 czerwca 2020 r., zwiększono środkami z rezerw celowych poz. 25 plan wydatków Wojewody Mazowieckiego łącznie o 17 106,4 tys. zł z przeznaczeniem na dotacje celowe dla gmin na dofinansowanie wypłat zasiłków stałych (rozdział 85216, kwota zwiększenia 13 715 tys. zł) oraz zasiłków okresowych (rozdział 85214, kwota zwiększenia 3391,4 tys. zł).

Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wynika, że po otrzymaniu informacji w „piśmie limitowym” nie zostało oszacowane, jakie środki – ponad przyznany przez Ministra Finansów wstępny limit wydatków – będą w 2019 i 2020 r. niezbędne Wojewodzie Mazowieckiemu na sfinansowanie dotacji celowych dla gmin na dofinansowanie wypłat zasiłków stałych oraz zasiłków okresowych, ponieważ ze względu na charakter zadania nie da się oszacować kwoty niezbędnej na sfinansowanie wypłat zasiłków stałych i okresowych. Z wyjaśnień wynika ponadto, że kwota zaplanowana przez Ministra Finansów pozwoliła na realizację powyższych zadań przez większą część roku, a brakująca kwota była uzupełniana z rezerwy celowej po uprzednim zebraniu potrzeb gmin w tym zakresie. NIK zauważa jednak, że już w roku 2017 i 2018 plan wydatków w rozdziałach 85216 i 85214 był w trakcie roku znacznie zwiększany w stosunku do planu według ustawy budżetowej na dany rok (odpowiednio o 91,1% i 37,8% w 2017 r. oraz o 50,8% i 18,7% w 2018 r.), co pozwalało wnioskować, że kwota przyznana przez Ministra Finansów w planie Wojewody na rok 2019 i 2020 również będzie niewystarczająca na pokrycie znacznej części wydatków w tym zakresie.

(akta kontroli str.: 370-424, 974-986, 1472-1477, 1512-1517, 3141-3162,
1549-1558 pliki 15-16, pliki 29-30, pliki 41-42,
pliki 66-70, plik 112 i pliki 119-120)

3. Poz. 91: decyzją Ministra Finansów³⁶ z 21 czerwca 2019 r. na kwotę 6480,6 tys. zł zwiększono z rezerw celowych poz. 91 plan wydatków Wojewody Mazowieckiego, z przeznaczeniem na skutki decyzji z 2018 r. na podwyżki wynagrodzeń dla pracowników wykonujących zawód medyczny zatrudnionych w wojewódzkiej lub powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych na podstawie ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego pracowników wykonujących zawody medyczne zatrudnionych w podmiotach leczniczych³⁷. Wojewoda Mazowiecki nie wnioskował o ujęcie środków w planie dysponenta z przeznaczeniem na cel wskazany w powyższej decyzji, mimo że ustawa, z której wynikał wzrost wydatków na wynagrodzenia, została uchwalona w czerwcu 2017 r. i wydatki z tego tytułu były ponoszone już w 2018 r., co oznacza, że jej skutki finansowe były znane na etapie planowania wydatków na rok 2019 w części 85/14. Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wynika, że w piśmie limitowym Minister Finansów wskazał, iż należy podjąć działania, które pozwolą, w ramach powyższej kwoty, sfinansować w możliwie jak najwyższym

³⁵ Nr MF/FS4.4143.3.173.2020.MF.2303.

³⁶ Nr MF/FS1.4143.3.42.2019.MF.2052.

³⁷ Dz. U. poz. 1473 – ówczesnie obowiązujący akt prawny, obecnie ustawa z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych (Dz. U. z 2020 r. poz. 830). Tytuł ustawy zmieniony przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 2018 r. (Dz. U. poz. 1942) zmieniającej nin. ustawę z dniem 25 października 2018 r.

stopniu wzrost przedmiotowych wynagrodzeń, co nie znaczy, że należy je obligatoryjnie zaplanować. Podała również, że każdego roku Wojewoda informuje Ministerstwo Finansów o kwestii niedoszacowania rocznej puli środków na realizację zadań województwa mazowieckiego. NIK zauważa jednak, że w piśmie MUW z 16 lipca 2018 r.³⁸, dotyczącym powyższego niedoszacowania rocznej puli środków na rok 2019, nie zawarto jednoznacznej informacji o braku możliwości wygospodarowania środków na wzrost przedmiotowych wynagrodzeń.

(akta kontroli str.: 553-585, 1467-1471, 3152-3162,
1549-1558 pliki 25-28 i plik 88)

NIK zauważa również, że niektóre wnioski o środki z rezerw dotyczyły wydatków możliwych do zgłoszenia na etapie planowania wydatków na dany rok budżetowy w ramach części budżetowej 85/14. Dotyczyło to następujących przypadków:

1. Decyzjami Ministra Finansów z 7 października 2019 r.³⁹ na kwotę 15 521,5 tys. zł, 18 grudnia 2019⁴⁰ na kwotę 5816,9 tys. zł oraz 19 czerwca 2020 r.⁴¹ na kwotę 17 470 tys. zł zwiększono z rezerw celowych poz. 45 plan wydatków Wojewody Mazowieckiego z przeznaczeniem na dofinansowanie zadania pn. „Przebudowa drogi krajowej nr 9 i 12 w Radomiu (...)”. Wojewoda Mazowiecki na etapie planowania wydatków na rok 2019 i 2020 w części 85/14 nie wnioskował o ujęcie powyższych środków w planie wydatków województwa mazowieckiego, mimo iż umowa dotacji z gminą Radom na lata 2018-2020 została podpisana już w marcu 2018 r., tj. w okresie umożliwiającym zaplanowanie wydatków na rok 2019 i 2020 w części 85/14, a decyzję o zapewnieniu finansowania z 28 grudnia 2017 r., mimo iż przewidywała finansowanie z rezerw celowych również w 2019 i 2020 r., można było skorygować, o czym świadczy fakt jej korygowania w 2018 r. Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wynika, że nie wnioskowano o ujęcie w planie powyższych środków, ponieważ środki te zostały przyznane w rezerwie celowej na podstawie decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania, co pozwala na bardziej racjonalne i efektywne gospodarowanie środkami publicznymi, gdyż dysponent, występując o podział rezerwy celowej, na które została wydana decyzja o zapewnieniu finansowania, opiera się o kwoty rzeczywistych kosztów do poniesienia na podstawie najaktualniejszych informacji uzyskanych od jednostki realizującej dane zadanie. Z wyjaśnień wynika również, że decyzję o złożeniu wniosku o zapewnienie finansowania podjęto, mając na względzie jednoroczny charakter budżetu państwa oraz w oparciu o pismo Ministra Rozwoju i Finansów, w którym Minister wskazał Wojewodzie, że potencjalnym źródłem finansowania zadania jest rezerwa celowa poz. 45. Według wyjaśnień, wnioski Wojewody Mazowieckiego o uruchomienie środków z rezerwy celowej stanowiły więc faktycznie prośby o dokonanie przesunięcia już przyznanych środków, ujętych w rezerwie celowej. W ocenie NIK, powyższe przyczyny nie uzasadniają rezygnowania przez dysponenta z planowania w swoim planie finansowym możliwych do określenia wydatków na zadania wieloletnie.

(akta kontroli str.: 425-465, 987-1007)

³⁸ Nr FIN-I.3111.24.14.2018.

³⁹ Nr MF/FG6.4143.3.207.2019.MF.4554.

⁴⁰ Nr MF/FG6.4143.3.325.2019.MF.6293.

⁴¹ Nr MF/FG6.4143.3.124.2020.MF.2403.

2. Decyzją Ministra Finansów z 23 grudnia 2019 r.⁴² na kwotę 7231,3 tys. zł zwiększono z rezerw celowych poz. 4 *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczach Odry i górnej Wisły* plan wydatków Wojewody Mazowieckiego z przeznaczeniem na zadania realizowane w zakresie usuwania skutków klęsk żywiołowych w infrastrukturze jednostek samorządu terytorialnego. Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wynika, że Wojewoda nie wnioskował na etapie planowania ustawy budżetowej na rok 2019 o ujęcie ww. środków w planie wydatków dysponenta części 85/14, ponieważ budżet Wojewody konstruowany jest w granicach limitu wskazanego przez Ministra Finansów i w związku z powyższym nie wszystkie wydatki planowane są w budżecie dysponenta. Dyrektor wskazała również, że Minister Finansów odpowiedzialny jest za tworzenie ustawy budżetowej i to on decyduje, jaka kwota potrzebna na realizację danego zadania powinna być zaplanowana w budżecie Wojewody, a jaka w rezerwie celowej, oraz że rezerwy w budżecie państwa tworzone są na wyższym szczeblu administracji rządowej, a środki na usuwanie skutków klęsk żywiołowych przyznawane są z rezerw celowych w oparciu o wytyczne MSWiA z 31 marca 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że w tzw. „piśmie limitowym” Ministra Finansów⁴³ nie określono, że dysponent nie może wnioskować w ramach swojej części budżetowej o środki na dotacje na usuwanie skutków klęsk żywiołowych, a z *Wytycznych MSWiA* wprost nie wynika, że dotacje na usuwanie skutków klęsk żywiołowych mogą być finansowane wyłącznie z rezerwy celowej i że zakazana jest inna forma finansowania tych dotacji⁴⁴. Z dokumentów źródłowych dotyczących wnioskowania o środki z rezerwy celowej w ramach decyzji MF/FG5.4143.3.45.2019.MF.2443 wynika ponadto, że w przypadku 11 z 13 zadań na łączną kwotę 5253,1 tys. zł, zasadność i prawidłowość kwot zgłoszonych przez gminy i powiaty została zweryfikowana przez MUW jeszcze przed końcem lipca 2018 r. W ocenie NIK, oznacza to, że w przypadku tych 11 zadań nie było żadnych przeciwwskazań, aby na etapie planowania wydatków dysponenta części 85/14 na rok 2019 określić wartość i przeznaczenie środków na powyższe zadania i uwzględnić je w planie finansowym dysponenta.

(akta kontroli str.: 1120-1316, 1525-1530, 3152-3162,
1549-1558 pliki 17-20 i pliki 43-44)

3. Decyzją Ministra Finansów z 23 grudnia 2019 r.⁴⁵ na kwotę 320 tys. zł zwiększono z rezerw celowych poz. 4 plan wydatków Wojewody Mazowieckiego z przeznaczeniem na doposażenie techniczne oraz wymianę zużytego lub wyeksploatowanego sprzętu wykorzystywanego podczas działań ratowniczych, prowadzonych przez jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, związanych z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych. Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wynika, że zakup dotyczył sprzętu zużytego lub uszkodzonego podczas działań w 2019 r. Według wyjaśnień w roku 2019 wystąpiły liczne groźne zjawiska atmosferyczne związane z ulewnymi deszczami, burzami oraz silnymi wiatrami, które skutkowały uszkodzeniem mienia oraz zniszczeniami w infrastrukturze, w usuwaniu których uczestniczyła Państwowa Straż Pożarna. Prowadzone w przedmiotowym zakresie działania przyczyniły się do zużycia oraz

⁴² Nr MF/FG5.4143.3.45.2019.MF.2443.

⁴³ Pismo FS8.450.1.2018/14 z 26 czerwca 2018 r.

⁴⁴ Zgodnie z §9 ust 1 *Wytycznych powodziowych*, umowa o dotację zawarta z jednostką nieposiadającą promesy Ministra nie będzie realizowana ze środków rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych lub ich usuwanie.

⁴⁵ Nr MF/FS7.4143.3.198.2019.MF.4791.

uszkodzenia sprzętu. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej zebrała informacje o brakach z Komend Powiatowych/ Miejskich Państwowej Straży Pożarnej i dokonała analizy zgłaszanych potrzeb w odniesieniu do normatywu sprzętu i wyposażenia. W ramach decyzji MF/FS7.4143.3.198.2019.MF.4791 środki przekazano również Komendzie Wojewódzkiej PSP na zakup łodzi płaskodennej i namiotu pneumatycznego. Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wynika, że zakup łodzi oraz namiotu pneumatycznego został zrealizowany na potrzeby prowadzenia skutecznych działań ratowniczo-gaśniczych, które mogą być prowadzone na terenie województwa mazowieckiego podczas wystąpienia zdarzeń o charakterze klęsk żywiołowych i innych nagłych zdarzeń wymagających natychmiastowego wykorzystania ww. sprzętu ratowniczego. Posiadanie wskazanego sprzętu niezbędne jest do podjęcia natychmiastowych działań ratowniczych, tj. np. łodzi przy nagłych ulewach i podtopieniach, a namiot pneumatyczny do działań przy zdarzeniach masowych, m.in. wypadki w transporcie drogowym, kolejowym, lotniczym. Powyższy zakup podyktowany był brakami sprzętowymi występującymi w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej na terenie województwa mazowieckiego. Według wyjaśnień, zakup sprzętu przed zaistnieniem zdarzenia o charakterze klęski żywiołowej jest celowy i zasadny, gdyż umożliwi podjęcie działań, a jego brak w przypadku zaistnienia klęski żywiołowej i konieczność dysponowania sprzętu z innych jednostek organizacyjnych PSP z terenu województwa mazowieckiego znacznie obniży gotowość i uniemożliwi sprawne prowadzenie skutecznych działań ratowniczo-gaśniczych. NIK, nie kwestionując celowości doposażenia jednostek PSP w sprzęt, ocenia jednak, że doposażanie techniczne oraz wymiana sprzętu w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej jest zadaniem o charakterze ciągłym, niezwiązanym z wystąpieniem konkretnej klęski żywiołowej i w związku z tym wydatki na ten cel powinny być planowane w budżecie jednostki na dany rok budżetowy, a nie finansowane z rezerwy celowej.

(akta kontroli str.: 1101-1119, 1482-1487, 1549-1558 pliki 33-34)

NIK wskazuje, że opisane powyżej działania przyczyniają się do planowania przez Ministra Finansów środków w rezerwach celowych budżetu państwa zamiast w planie dysponenta części, a tym samym skutkują planowaniem zbyt wysokiego poziomu rezerw celowych, kosztem planu finansowego dysponenta części 85/14 *Województwo mazowieckie*.

Pięcioma decyzjami Ministra Finansów z I połowy 2020 r. zwiększono wydatki Wojewody Mazowieckiego środkami z rezerw celowych poz. 25 łącznie o 29 013,7 tys. zł. Według stanu na koniec sierpnia 2020 r. z przyznanых w I połowie 2020 r. środków z poz. 25 nie wykorzystano co najmniej 14 586,3 tys. zł, ponieważ środki te były uruchamiane w kwotach obejmujących zapotrzebowanie na cały rok 2020 lub na II półrocze roku, a przekazywane gminom w miesięcznych transzach. NIK zwraca uwagę, że zamiast powyższego trybu postępowania, Wojewoda Mazowiecki mógł skorzystać z zapewnienia finansowania bądź dofinansowania, o którym mowa w art. 153 ufp, co umożliwiłoby w trakcie roku budżetowego na comiesięczne występowanie z wnioskami o uruchomienie środków z rezerwy na podstawie przyznanego zapewnienia, w kwotach zgodnych z miesięcznymi zapotrzebowaniami poszczególnych gmin. Takie postępowanie, w ocenie NIK, mogłoby również zapobiec sytuacji, która wystąpiła w 2019 r., gdy m.in. w ramach środków z poz. 25 rezerw celowych, Minister Finansów zablokował decyzją z 31 grudnia 2019 r. kwotę 2255,4 tys. zł, co stanowiło 2,9% zwiększenia planu wydatków Wojewody z poz. 25 rezerw celowych. Z wyjaśnień Dyrektor

Wydziału Finansów i Budżetu wynika, że przyjmując stosowany tryb występowania o środki z rezerwy poz. 25, wzięto pod uwagę pismo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w którym przekazano, że do 15 czerwca 2020 r. należy do MRPiPS zgłosić zapotrzebowanie na środki z poz. 25 rezerw celowych w ujęciu rocznym. Dyrektor wyjaśniła również, że tryb występowania o zapewnienie finansowania w ramach poz. 25 rezerw celowych nie został uszczegółowiony w rozporządzeniu Ministra Finansów⁴⁶ wydanym na podstawie art. 153 ust. 2 upf, oraz że charakter zapewnienia w danym roku jest praktycznie tożsamy z wnioskiem o środki z rezerwy celowej. Dyrektor wskazała również, że brak określonych terminów rozpatrywania przez MF wniosków o zapewnienia mógłby zagrażać terminowości realizacji zadań Wojewody oraz że celowe było pozyskanie środków z rezerwy celowej i przekazanie ich w transzach. Poza tym środki wpływały na rachunek bankowy wojewody w transzach miesięcznych zgodnie z ustalonym harmonogramem i tego samego dnia były przekazywane gminom.

W ocenie NIK, wskazane w wyjaśnieniach argumenty nie w pełni uzasadniają przyjęty przez Wojewodę sposób występowania o środki z rezerwy celowej poz. 25, a jednocześnie przywoływanie faktu, że rozporządzenie Ministra Finansów wydane na podstawie art. 153 ust. 2 upf faktycznie nie uszczegóławia trybu występowania o zapewnienia z poz. 25 rezerw celowych, nie stanowi uzasadnienie niestosowania mechanizmu, o którym mowa w art. 153 upf. Należy zauważyć, że owszem to rozporządzenie nie reguluje kwestii zapewnienia finansowania bądź dofinansowania ze wszystkich pozycji rezerw celowych budżetu państwa, tylko odnosi się do pozycji rezerw przeznaczanych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). Niemniej jednak w tym przypadku, jak i w zakresie innych pozycji rezerw, zastosowanie mają ogólne przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące udzielania zapewnienia przez Ministra Finansów. Brak terminów rozpatrywania wniosków o udzielenie zapewnienia przez Ministra Finansów również nie powinien być argumentem przemawiającym za rezygnacją z mechanizmu zapewnienia, skoro wnioski o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 25 Minister rozpatrywał w terminach umożliwiających realizację zadań przez Wojewodę. Ponadto w piśmie MRPiPS nie wskazano jednoznacznie, że Wojewoda nie może w przypadku środków z poz. 25 rezerw celowych wystąpić do Ministra Finansów o udzielenie zapewnienia finansowania.

(akta kontroli str.: 307-309, 722-725, 1447-1460, 1540-1544, 1549-1558
pliki 23-24, pliki 47-48, plik 52, pliki 80-86 i plik 122)

Ponadto NIK zwraca uwagę na niewystarczająco skuteczny mechanizm kontroli MUW nad faktycznym zapotrzebowaniem zgłaszanym przez podległych dysponentów na środki uruchamiane z rezerw celowych. Jako uzasadnienie powyższego należy wskazać na proces poprzedzający wydanie decyzji Ministra Finansów⁴⁷ z 13 marca 2019 r. zwiększającej plan wydatków Wojewody środkami z rezerw celowych poz. 98 o kwotę 1060 tys. zł z przeznaczeniem na pokrycie kosztów realizacji przedsięwzięcia obejmującego *usprawnienie systemu ratownictwa w transporcie kolejowym – etap I*. NIK zauważa, że dysponent części 85/14, wnioskując o środki w ramach powyższej decyzji, nie skorygował ani nie wystąpił

⁴⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie wniosków o zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) (Dz. U. z 2015, poz. 1532).

⁴⁷ Nr IP6.972.33.2019.25BE.11.VMN.

o skorygowanie wniosku do Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej, która – jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu – z powodu niedopatrzania wnioskowała o środki w kwocie wynikającej z harmonogramu realizacji projektu zamiast w kwocie wynikającej z umowy podpisanej 23 sierpnia 2018 r. Skutkowało to późniejszym zmniejszeniem o 17,7 tys. zł pierwotnej decyzji, po otrzymaniu przez MUW pisma z KW PSP z 23 sierpnia 2019 r. w sprawie korekty decyzji.

Zdaniem NIK, powyższe niedopatrzanie może wynikać z braku określonych zasad bądź obowiązujących praktyk w zakresie wnioskowania o środki z rezerw celowych, w tym określających elementy weryfikacji wniosku, niezbędne do wykonania przed zatwierdzeniem przez dysponenta części.

(akta kontroli str.: 762-776, 1472-1477, 1549-1558 pliki 29-30 i plik 112)

NIK zwraca również uwagę, że przeprowadzona *post factum* przez NIK analiza w zakresie wnioskowania przez Wojewodę Mazowieckiego do Ministra Finansów o środki w kwocie 100 mln zł z rezerwy celowej poz. 4 na finansowanie zadań związanych ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, zwanej „COVID-19”, budzi wątpliwości co do zbyt wczesnego wystąpienia o te środki. W wyniku polecenia otrzymanego podczas wideokonferencji Zespołu Zarządzania Kryzysowego, Wojewoda Mazowiecki 16 marca 2020 r. wnioskował, a Prezes Rady Ministrów wydał tego samego dnia decyzję polecającą Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. (dalej: ARP) realizację działań polegających na dokonywaniu zakupu produktów leczniczych, wyrobów medycznych, środków, w tym materiałów ochronnych, surowców, składników, materiałów i półproduktów służących do wytwarzania produktów leczniczych i wyrobów medycznych, które mają być wykorzystane w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz na dystrybucji tych produktów do wskazanych przez Ministra Zdrowia podmiotów. Określenie ilości oraz specyfikacji zakupów, a także zasad dystrybucji, miało nastąpić po podpisaniu umowy między Wojewodą Mazowieckim a ARP. Finansowanie umowy miało nastąpić ze środków budżetu państwa z części 85/14. W związku z powyższym, Minister Finansów – na wniosek dysponenta cz. 85/14 z 22 marca 2020 r. – wydał tego samego dnia decyzję⁴⁸ na kwotę 100 mln zł zwiększającą z rezerw celowych poz. 4 plan wydatków Wojewody Mazowieckiego. MUW od 20 marca do 9 kwietnia 2020 r. podejmował próby zawarcia umowy z ARP:

- 20 marca 2020 r. do ARP mailowo został przekazany projekt umowy,
- 31 marca 2020 r. doszło do zmiany uzgodnień w kwestii umowy, w związku z czym ponownie zwrócono się do ARP o odniesienie się do ostatniego wypracowanego wzoru umowy oraz o przesłanie propozycji niezgodnionego pomiędzy stronami Załącznika nr 2,
- powyższą prośbę ponowiono 9 kwietnia 2020 r.

Po 31 marca br. ARP nie udzieliła żadnej odpowiedzi, a MUW po 9 kwietnia br. nie prowadził dalszych działań w celu uzgodnienia treści umowy. W konsekwencji 30 września br., tj. po ponad pięciu miesiącach, dysponent części 85/14, w związku z odstąpieniem od procedowania umowy z ARP, wystąpił z wnioskiem do Ministra Finansów o skorygowanie decyzji zwiększającej plan wydatków części 85/14 środkami z rezerw o kwotę 100 mln zł. Wojewoda Mazowiecki wyjaśnił, że w budżecie Wojewody nie było zabezpieczonej kwoty przeznaczonej na sfinansowanie wydatków objętych poleceniem Prezesa Rady Ministrów i dlatego Wojewoda przed zawarciem umowy na sfinansowanie zakupów objętych

⁴⁸ Nr MF/FS1.4143.3.58.2020.MF.857.

poleceniem musiał dokonać odpowiednich zmian w budżecie państwa. W przeciwnym razie, według wyjaśnień Wojewody, skutkowałoby to naruszeniem dyscypliny finansów publicznych określonej w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴⁹, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest m.in. zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową lub planem finansowym. NIK zwraca uwagę, że sam proces negocjowania umowy z ARP nie stanowił jeszcze zaciągnięcia zobowiązania i w związku z tym o środki z rezerwy celowej wystarczyło wystąpić dopiero po uzgodnieniu ostatecznej treści umowy z ARP, tym bardziej że wniosek Wojewody o przyznanie środków z rezerwy celowej z 22 marca 2020 r. został pozytywnie rozpatrzony przez Ministra Finansów tego samego dnia.

(akta kontroli str.: 1320-1330, 1531-1539, 1549-1558 pliki 21-22, pliki 45-46, pliki 71-79 i plik 121)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Dwa wnioski o środki z rezerw dotyczyły wydatków możliwych do zgłoszenia na etapie planowania wydatków na dany rok budżetowy w ramach części budżetowej 85/14:

1. Marszałek Województwa Mazowieckiego od 2018 r. kierował wystąpienia do Wojewody Mazowieckiego wskazujące na konieczność zabezpieczenia środków finansowych na opracowanie programów ochrony przed hałasem zarówno w budżecie na 2019 r., jak i na 2020 r. Minister Finansów w 2020 r. rozpatrzył odmownie wniosek Wojewody Mazowieckiego, który dotyczył środków z poz. 44 rezerw celowych na kwotę 316,9 tys. zł z przeznaczeniem dla Marszałka Województwa Mazowieckiego na sporządzanie programów ochrony przed hałasem jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Marszałek Województwa Mazowieckiego w związku z odmową zmuszony był pokryć wydatki na sfinansowanie tego zadania ze środków własnych. Z odpowiedzi Ministra Finansów na wniosek Wojewody Mazowieckiego wynika, że środki na sporządzanie programów ochrony przed hałasem jako zadanie z zakresu administracji rządowej, które nie jest zadaniem nowym, powinny zostać zaplanowane w budżecie Wojewody Mazowieckiego oraz że Wojewoda nie zgłaszał dodatkowych potrzeb w ww. zakresie na rok 2020. Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu wynika, że potrzebę zabezpieczenia środków finansowych na opracowywanie programów ochrony przed hałasem zgłaszano do Ministra Finansów w 2018 r. w ramach planowania budżetu na rok 2019 (pismo z 16 lipca 2018 r.⁵⁰), oraz w 2020 r. w ramach planowania budżetu na rok 2021, oraz że Minister Finansów zabezpieczył środki w budżecie Wojewody Mazowieckiego na rok 2021 w kwocie 300 tys. zł z przeznaczeniem na przedmiotowe zadanie. W trakcie kontroli nie przedłożono dokumentacji wskazującej na zgłaszanie przez Wojewodę dodatkowych potrzeb w ww. zakresie na rok 2020. W ocenie NIK, biorąc pod uwagę zasadę roczności budżetu, o środki na powyższe zadanie należało wystąpić do Ministra Finansów również w roku 2019, to jest na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej na rok 2020.

(akta kontroli str.: 310, 523-538, 1461-1466, 1549-1558 pliki 25-26, pliki 51-54 i pliki 87-111)

⁴⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1440.

⁵⁰ Nr FIN-I.3111.24.14.2018.

2. Decyzją Ministra Finansów z 27 czerwca 2019 r.⁵¹ na kwotę 49,1 tys. zł zwiększono plan wydatków Wojewody Mazowieckiego w ramach budżetu środków europejskich z rezerw celowych poz. 99 z przeznaczeniem na pokrycie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników zaangażowanych w realizację przedsięwzięcia obejmującego *termomodernizację budynków użyteczności publicznej pozostających w trwałym zarządzie MUW*, w ramach POiŚ 2014-2020. Z uzasadnienia do wniosku o uruchomienie środków na wynagrodzenia z rezerwy celowej budżetu państwa wynika, że MUW w 2018 r. nie zgłaszał zapotrzebowania na powyższe środki na etapie planowania budżetu państwa, ponieważ termin zakończenia projektu był zaplanowany na 31 grudnia 2018 r., a w związku z podpisaniem aneksu wydłużającego termin realizacji projektu do 16 września 2019 r. zaistniała konieczność uruchomienia środków z rezerwy celowej. Aneks wydłużający termin realizacji przedsięwzięcia został podpisany 14 sierpnia 2018 r., dlatego też – zdaniem NIK – termin podpisania aneksu nie stanowi uzasadnienia niezabezpieczenia w projekcie planu finansowego na rok 2019 części 85/14 środków na wskazany cel, zważywszy na to, że rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2019 (druk nr 2864) wpłynął do Sejmu 27 września 2018 r. Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wynika, że powyższe środki dotyczące wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników zaangażowanych w realizację projektu były środkami, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie był możliwy do dokonania na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej, ponieważ wypłata tych wynagrodzeń zaplanowana jest z kosztów pośrednich, co oznacza, że najpierw muszą być poniesione koszty bezpośrednie, aby móc uruchomić i skorzystać z kosztów pośrednich. Dyrektor wyjaśniła również, że z uwagi na powyższe oraz ze względu na dbałość o finanse publiczne, aby nie pobierać środków z budżetu państwa w nadmiernej wysokości, Wojewoda Mazowiecki nie wnioskował o ujęcie tych środków w planie wydatków województwa mazowieckiego. W ocenie NIK, nie można się zgodzić z powyższą argumentacją, ponieważ w przeciwnym wypadku w planie wydatków dysponenta większość wydatków musiałaby zostać zaplanowana w rezerwach celowych, gdyż na etapie projektowania budżetu na przyszły rok jednostka nie posiada wiedzy o faktycznym wykorzystaniu tych środków. Należy jednak zwrócić uwagę, że dysponent części budżetowej ma zawsze możliwość zablokowania, na podstawie art. 177 ufp, planowanych wydatków budżetowych w przypadku stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków.

(akta kontroli str. 777-798)

4.1.2. Wykorzystanie środków

Środki przyznane Wojewodzie Mazowieckiemu z rezerw celowych zostały wykorzystane w kwocie 1129,1 mln zł (w 96,1%) w 2019 r. oraz 562,6 mln zł (w 62,8%) w 2020 r. (do końca sierpnia), w tym z przeznaczeniem na walkę z COVID-19 w kwocie 82,3 mln zł (w 43,2%).

(akta kontroli str.: 288-313, 1447-1460, 1549-1558 pliki 23-24, pliki 51-54 i pliki 80-86)

Szczegółowe badanie w zakresie wykorzystania środków z rezerw celowych przeprowadzono na próbie 31 wniosków opisanej w punkcie 4.1.1. *Wnioskowanie o środki*. Na podstawie badania próby stwierdzono, że:

⁵¹ Nr IP6.972.6.2019.18BE-49.GJE.

1. Po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków wprowadzono zmiany w planie finansowym jednostki.
2. Przyznane środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, na które zostały otrzymane.
3. W ramach badanej próby, środki przyznane w 2019 r. w ramach budżetu państwa zostały wykorzystane w 96,1%, a z budżetu środków europejskich w 96,3%, natomiast środki przyznane w 2020 r. w ramach budżetu państwa zostały wykorzystane w 24,4%, a z budżetu środków europejskich w 96,3%. Niskie wykorzystanie środków z budżetu państwa w 2020 r. wynikało głównie z braku wydatkowania środków w ramach jednej decyzji⁵² Ministra Finansów z 22 marca 2020 r. na kwotę 100 mln zł, co opisano w części *Stwierdzone nieprawidłowości*. W pozostałych przypadkach środki zostały wykorzystane w pełnej wysokości lub niepełne wykorzystanie środków nie wynikało z błędnej kalkulacji przeprowadzonej na etapie występowania o przyznanie środków z rezerwy, lecz z przyczyn zaistniałych po otrzymaniu środków. Ponadto w przypadku środków przyznanych w roku 2020 część zadań była nadal w trakcie realizacji.
4. W przypadku niepełnego wykorzystania środków bądź podjęcia informacji o możliwości niepełnego wykorzystania środków otrzymanych z rezerw celowych – z wyjątkiem jednego przypadku opisanego w części *Stwierdzone nieprawidłowości* – dysponent części występował niezwłocznie do Ministra Finansów z wnioskiem o zmianę decyzji zwiększającej plan wydatków środkami z rezerw bądź dokonał blokady niewykorzystanej kwoty środków.

(akta kontroli str.: 314-522, 539-1548, 1549-1558 pliki 13-48 i pliki 55-122)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Wniosek Wojewody o skorygowanie decyzji zwiększającej plan wydatków części 85/14 w kwocie 100 mln zł z rezerwy celowej poz. 4 na finansowanie zadań związanych ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, zwanej „COVID-19”, został skierowany do Ministra Finansów ze znacznym opóźnieniem, dopiero w trakcie kontroli NIK. Wojewoda Mazowiecki wystąpił do Ministra Finansów z wnioskiem o zmniejszenie planu wydatków dysponenta części 85/14 o uprzednio pozyskaną kwotę 100 mln zł z rezerw celowych z powodu odstąpienia od procedowania umowy z ARP. Dysponent części wystąpił o skorygowanie decyzji dopiero w trakcie kontroli NIK (30 września 2020 r.), tj. po ponad pięciu miesiącach od zaprzestania działań zmierzających do zawarcia umowy z ARP (9 kwietnia 2020 r.), co opisano szerzej w punkcie 4.1.1. *Wnioskowanie o środki*. Skutkowało to, w tak trudnym okresie, zablokowaniem Ministrowi Finansów możliwości zwiększenia powyższymi środkami planu wydatków innych dysponentów części budżetowych. Wojewoda Mazowiecki wyjaśnił, że z natychmiastowym zmniejszeniem planu wydatków wstrzymano się, ponieważ przewidywano, że z wraz z upływem czasu i rozwoju sytuacji epidemicznej możliwym stanie się, że ARP wróci do negocjacji umowy, którą będzie trzeba zawrzeć w trybie pilnym, lub że Minister Zdrowia doprowadzi do zmiany polecenia lub wydania nowego, tak aby to on był właściwy do zawarcia umowy. NIK wskazuje jednak, że skoro poprzednia decyzja z 22 marca 2020 r. o przyznaniu Wojewodzie środków z rezerwy celowej została wydana przez Ministra Finansów tego samego dnia, w którym wnioskowano o środki, to nie było podstaw, aby zakładać,

⁵² Nr MF/FS1.4143.3.58.2020.MF.857.

że ze strony Ministra Finansów nastąpi opóźnienie w przypadku ewentualnej konieczności ponownego wydania lub zmiany decyzji w tej sprawie.

(akta kontroli str.: 1320-1330, 1531-1539, 1549-1558 pliki 21-22, pliki 45-46, pliki 71-79 i plik 121)

4.2. Rezerwa ogólna

Opis stanu faktycznego

4.2.1. Wnioskowanie o środki

W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w przypadku występowania o środki z rezerwy ogólnej stosowano wzór wniosku opracowany przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM), który został przesłany do MUW 29 stycznia 2018 r.⁵³

Dla szczegółowej analizy potrzeb wnioskujących jednostek, jak i oceny zasadności ubiegania się o środki z rezerwy ogólnej, Wojewoda Mazowiecki wykorzystywał wzór formularza wniosku o udzielenie dotacji z budżetu państwa. Formularz wniosku zawierał podstawowe informacje dotyczące zadania, m.in. podstawę materialno-prawną wnioskowania, opis przedsięwzięcia i uzasadnienie jego realizacji. Złożone wnioski były badane przez BRI pod względem formalnym (prawidłowości wskazanej podstawy prawnej oraz spełnienia przez zadanie przesłanek określonych w ustawach, na podstawie których wnioskowano o środki), jak również finansowym (czy wnioskowana kwota nie przekracza maksymalnego dopuszczalnego poziomu dofinansowania określonego w aktach normatywnych, czy załączono dokument potwierdzający zabezpieczenie lub posiadanie wymaganego przepisami udziału własnego). Po zweryfikowaniu wniosku przez BRI, Wojewoda Mazowiecki występował do odpowiedniego organu o przyznanie środków z rezerwy ogólnej na formularzu określonym przez KPRM, dołączając dodatkowe uzasadnienie w postaci dokumentów przekazanych przez wnioskodawców. Pozostałe komórki organizacyjne MUW nie opracowały odrębnego wzoru wniosku o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa, ponieważ sporadycznie występowały przypadki wnioskowania za ich pośrednictwem o środki z rezerwy ogólnej. Ewidencję wniosków prowadzono w formie elektronicznej, w arkuszu kalkulacyjnym w Wydziale Finansów i Budżetu.

(akta kontroli str.: 156, 292-293, 299-306)

Ze złożonych w 2019 r. 24 wniosków o przyznanie środków finansowych z rezerwy ogólnej, 20 wniosków dotyczących zadań inwestycyjnych lub remontowych zostało złożonych na formularzu opracowanym przez BRI i zgodnie z wytycznymi Biura, natomiast cztery wnioski zostały złożone za pośrednictwem innych komórek organizacyjnych MUW. W 2020 r. wszystkie wnioski (10) zostały złożone na formularzu opracowanym przez BRI, zgodnie z wytycznymi Biura.

W 2019 r. struktura wniosków, które wpłynęły do Wojewody Mazowieckiego o przyznanie środków z rezerwy ogólnej, przedstawiała się następująco:

- cztery wnioski zostały złożone przez dysponentów podległych na łączną kwotę 5116,56 tys. zł,
- jeden przez Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej na kwotę 2520 tys. zł,
- 19 wniosków zostało złożonych przez jednostki samorządu terytorialnego na łączną kwotę 36 696,7 tys. zł.

⁵³ Znak: DKRM.ZK.213.2.(1)/18.

Wszystkie wnioski złożone w 2019 r. skierowano do Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Szefa KPRM.

Z 24 wniosków o przyznanie środków finansowych z rezerwy ogólnej na łączną kwotę 44 332,9 tys. zł, 12 zostało rozpatrzonych pozytywnie na kwotę 15 169,2 tys. zł (z wnioskowanej 23 866,7 tys. zł), co skutkowało wydaniem zarządzeń przez Prezesa Rady Ministrów (dalej: PRM) dotyczących przyznania środków z przeznaczeniem na wnioskowane zadania. Na ich podstawie decyzjami Ministra Finansów zwiększono plan wydatków części 85/14 *Województwo mazowieckie*. W przypadku pozostałych 12 wniosków na kwotę 20 466,2 tys. zł procedowanie nie zakończyło się wydaniem zarządzeń w przedmiocie przyznania środków, w tym w przypadku dwóch wniosków na kwotę 6143,5 tys. zł wnioskodawcy wycofali swoje wnioski w trakcie procedowania, a w przypadku 10 na kwotę 14 322,7 tys. zł, z pism Szefa KPRM wynika, że zostały odrzucone. Przyczyną rezygnacji w jednym przypadku było udzielenie dotacji na wnioskowane zadanie ze środków części budżetowej właściwego ministra, a w drugim – brak możliwości wykorzystania wnioskowanej przez jednostkę dotacji do końca 2019 r. Odrzucenie wniosków wynikało natomiast z: ograniczenia środków rezerwy ogólnej; z upływu terminu, w jakim musiałyby zostać wydane decyzje Ministra Finansów dotyczące zmiany kwot dotacji na zadania własne jst (art. 170 ust. 1 ufp) oraz priorytetowości poszczególnych zadań.

Dodatkowo Wojewoda Mazowiecki, na podstawie zarządzenia nr 24 Prezesa Rady Ministrów⁵⁴ z 1 marca 2019 r., wystąpił z wnioskiem do Ministra Finansów o zwiększenie planu finansowego części 85/14 na kwotę 438,3 tys. zł środkami z rezerwy ogólnej z przeznaczeniem na sfinansowanie skutków wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania dodatkowego wynagrodzenia osób wchodzących w skład orzekających komisji lekarskich oraz pracowników średniego personelu medycznego wyznaczonych do powiatowych komisji lekarskich.

W 2020 r. (do końca sierpnia) do Wojewody Mazowieckiego wpłynęło łącznie 10 wniosków złożonych przez jednostki samorządu terytorialnego o przyznanie środków z rezerwy ogólnej na łączną kwotę 23 558,4 tys. zł. Wszystkie wnioski skierowano do Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Szefa KPRM.

Z 10 wniosków o przyznanie środków z rezerwy ogólnej na łączną kwotę 23 558,4 tys. zł, trzy na kwotę 3761,9 tys. zł (z wnioskowanej 4602,2 tys. zł) zostały rozpatrzone pozytywnie przez PRM, co skutkowało wydaniem zarządzeń w sprawie przyznania środków finansowych. Na podstawie zarządzeń w dwóch przypadkach decyzjami Ministra Finansów zwiększono plan finansowy części 85/14 o kwotę 1761,9 tys. zł. Jeden wniosek o uruchomienie środków na podstawie zarządzenia PRM na kwotę 2000 tys. zł do dnia zakończenia kontroli pozostawał w trakcie procedowania w Ministerstwie Finansów. W przypadku pozostałych siedmiu wniosków na kwotę 18 956,2 tys. zł procedowanie nie zakończyło się wydaniem zarządzeń w przedmiocie przyznania środków, w tym w jednym przypadku na kwotę 3943,7 tys. zł wnioskodawca wycofał swój wniosek w trakcie procedowania z powodu braku możliwości wykorzystania wnioskowanej przez jednostkę dotacji do końca 2020 r., w trzech przypadkach z pisma Szefa KPRM wynika, że wnioski na kwotę 7550,4 tys. zł zostały odrzucone z uwagi na szczególną sytuację wywołaną pandemią COVID-19, a kolejne trzy wnioski na kwotę 7462 tys. zł na dzień zakończenia kontroli pozostawały w trakcie procedowania.

(akta kontroli str. 90-93, 117-148, 150-151, 201, 211, 263-287)

⁵⁴ Zarządzenie wydane bez wniosku Wojewody Mazowieckiego.

Wojewoda Mazowiecki nie składał wniosków o przyznanie środków finansowych z rezerwy ogólnej, w związku z przepisami ustawy o zapobieganiu COVID-19 z przeznaczeniem na walkę z epidemią.

(akta kontroli str.: 292-293, 299-306)

Wszystkie wnioski kierowane do Prezesa Rady Ministrów o uruchomienie środków z rezerwy ogólnej zawierały oświadczenie, iż zostaną one wydatkowane do końca roku oraz że nie będą przeznaczone na zwiększenie wydatków, które zostały zmniejszone w trakcie realizacji budżetu w wyniku przeniesień dokonanych na podstawie art. 171 ufp. W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie dokonywał przeniesień środków na podstawie art. 171 ufp w ramach planu wydatków zwiększonego środkami z rezerwy ogólnej.

(akta kontroli str.: 93, 184-185, 199-200, 248-256, 259-283)

Szczegółowym badaniem objęte zostały wszystkie rozpatrzone pozytywnie wnioski o przyznanie środków finansowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa, które wpłynęły do Wojewody Mazowieckiego w 2019 r. oraz do końca sierpnia 2020 r., a także wydane na ich podstawie zarządzenia i decyzje.

(akta kontroli str.: 242-256, 263-283, 1559-3094, 3695-3701)

Zgodnie z informacją przedkładaną pod obrady Rady Ministrów wraz z uzasadnieniem do projektu ustaw budżetowych *rezerwa ogólna stanowi szczególny instrument finansowy umożliwiający Radzie Ministrów reagowanie m.in. w sytuacjach nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć na etapie projektu budżetu, a wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego.*

Spośród 13 wniosków rozpatrzonych pozytywnie w 2019 r., dziewięć na łączną kwotę 12 678,9 tys. zł dotyczyło:

1. zadania pn. „Zakup budynku na potrzeby Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Węgrowie wraz z jego modernizacją oraz wykonaniem dokumentacji projektowo-kosztorysowej – etap I” (decyzja z 15 października 2019 r.) na kwotę 2500 tys. zł;
2. zadania pn. „Wykonanie niezbędnych zadań i zakupów inwestycyjnych w Szpitalu Matki Bożej Nieustającej Pomocy w Wołominie” (decyzja z 29 października 2019 r.) na kwotę 1837,9 tys. zł;
3. zadania pn. „Rozbudowa oczyszczalni ścieków w Maciejowicach – etap I” (decyzja z 30 listopada 2019 r.) na kwotę 1000 tys. zł;
4. zadania pn. „Zakup karetek – ambulansów na potrzeby Powiatowego Centrum Medycznego w Grójcu” (decyzja z 15 października 2019 r.) na kwotę 950 tys. zł;
5. zadania pn. „Zakup aparatu RTG i sprzętu endoskopowego z myjnią dla Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w Lipsku” (decyzja z 27 września 2019 r.) na kwotę 1000 tys. zł;
6. zadania pn. „Przebudowa Hali sportowej i Sali gimnastycznej w obiekcie należącym do kompleksu szkolno-sportowo-rekreacyjnego w Regiminnie” (decyzja z 15 października 2019 r.) na kwotę 264,7 tys. zł;
7. zadania pn. „Budowa Szkoły Podstawowej nr 4 w Ząbkach” (decyzja z 5 listopada 2019 r.) na kwotę 1000 tys. zł;
8. zadania pn. „Zakup oraz zainstalowanie rezonansu magnetycznego w Samodzielnym Publicznym Zespole Zakładów Opieki Zdrowotnej w Przasnyszu” (decyzja z 30 listopada 2019 r.) na kwotę 1500 tys. zł;
9. zadanie pn. „Prace remontowe na cmentarzu wojennym w Sochaczewie” (decyzja z 12 czerwca 2019 r.) na kwotę 2626,3 tys. zł.

Zadania te zostały zgłoszone do Wojewody Mazowieckiego przez jednostki samorządu terytorialnego na etapie ubiegania się o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Wojewoda nie miał wiedzy na temat konieczności ich sfinansowania wcześniej. Wojewoda nie posiada kompetencji w zakresie kształtowania polityki inwestycyjnej samorządów, a tym samym nie ma uprawnień do ingerowania w proces planowania tych jednostek. Ponadto w budżecie Wojewody planuje się corocznie dotacje na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, jednak w związku z obowiązującymi go limitami, kwoty te z roku na rok nie ulegają zwiększeniu i nie zapewniają finansowania wszystkich potrzeb jednostek samorządu terytorialnego.

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu MUW wynika, że w przypadku realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego wnioskodawca, składając wnioski o udzielenie dotacji ze środków budżetu państwa, zobowiązany był do przedstawienia informacji w zakresie uzasadnienia potrzeby uzyskania dodatkowego wsparcia oraz czy miał możliwość i/lub czy starał się (oraz z jakim skutkiem) o dofinansowanie inwestycji ze źródeł alternatywnych.

Ponadto Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wyjaśniła, że „(...) żaden z przepisów ani żadna z wytycznych wydanych przez organy podejmujące ostateczną decyzję, co do przyznania wsparcia z rezerwy ogólnej budżetu państwa, nie nakłada na wojewodów formy i zakresu prezentowania analizy przedstawianych KPRM wniosków. Ponadto żaden z przepisów prawa nie zakazuje udzielenia dofinansowania z rezerwy ogólnej budżetu państwa w sytuacji, w której istnieją inne możliwe źródła finansowania danego przedsięwzięcia oraz z przepisów powszechnie obowiązującego prawa nie wynika, aby środki rezerwy ogólnej mogły być przeznaczone tylko na zadania, których konieczność realizacji wynikała z niemożliwych do przewidzenia zdarzeń losowych. Żadna z podstaw prawnych, w oparciu o którą Wojewoda wnioskował o przyznanie środków z rezerwy ogólnej w zakresie zadań zgłoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie zabraniała udzielania wsparcia finansowego w przypadku konieczności realizacji przedsięwzięcia, które można było wcześniej zaplanować i wykonać. Z analizy przepisów prawa wynika, iż możliwe jest udzielenie wsparcia finansowego z różnych źródeł, o ile łączna jego wartość nie przekracza maksymalnego poziomu dofinansowania określonego przepisami lub wprost nie zabraniają tego przepisy, na podstawie których udzielane jest dofinansowanie (art. 128 ufp), lub szczegółowe wytyczne określające zasady przyznawania pomocy finansowej w ramach danego instrumentu wsparcia. Ostateczną decyzję w sprawie przyznania środków finansowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa podejmuje jej dysponent”.

NIK, przyjmując wyjaśnienia Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu, zauważa jednak, że jedynie w dwóch przypadkach na kwotę 2500 tys. zł uruchomienie środków z rezerwy ogólnej wiązało się z brakiem możliwości pozyskania środków na sfinansowanie zadań z innych źródeł. W pozostałych siedmiu przypadkach na łączną kwotę 10 178,9 tys. zł⁵⁵, w ocenie NIK, brak było przesłanek do wystąpienia o środki z rezerwy ogólnej, ponieważ z uzasadnień zawartych we wnioskach nie wynikała konieczność niezwłocznego wsparcia, nie wskazywały one również na sytuacje nagłe, których wnioskujący nie mogli przewidzieć na etapie projektowania budżetu. Jednostki samorządu terytorialnego mogły zwrócić się chociażby o finansowanie w ramach dotacji przekazywanych przez ministrów resortowych lub o środki z odpowiedniej pozycji rezerwy celowej.

⁵⁵ W ramach wnioskowanej kwoty 18 876,8 tys. zł przyznano 10 178,9 tys. zł.

Ponadto w 2020 r. dwa zadania dotyczące jednostek samorządu terytorialnego wymagały wsparcia finansowego, jednak zdaniem NIK, tylko w przypadku zadania pn. „Zakup sprzętu medycznego dla Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w Pionkach” na kwotę 761,9 tys. zł (decyzja z 28 maja 2020 r.) można uznać za zasadne skorzystanie z rezerwy ogólnej, gdyż jednostka nie mogła uzyskać środków z innych źródeł. Natomiast w przypadku zadania pn. „Budowa i przebudowa Stacji Uzdatniania Wody Zuzela” na kwotę 1000 tys. zł (decyzja z 19 sierpnia 2020 r.) nie można zgodzić się, że wystąpienie o środki z rezerwy ogólnej było zasadne, nie wynikało ono bowiem z potrzeby sfinansowania zdarzenia wymagającego natychmiastowego wsparcia finansowego. Zły stan budynku oraz zastosowana technologia wynikała z jego 30-letniej eksploatacji, zatem możliwym do przewidzenia było stopniowe pogarszanie się stanu budynku wraz z upływem czasu, a co za tym idzie konieczność ujęcia tego zadania w planie finansowym gminy Nur. Ponadto gmina mogła zwrócić się o sfinansowanie tego przedsięwzięcia w ramach dotacji przekazywanych przez ministrów resortowych lub o środki z odpowiedniej pozycji rezerwy celowej.

(akta kontroli str.: 199-200, 242-262, 2563-2794, 3695-3701)

Pozostałe cztery wnioski rozpatrzone pozytywnie w 2019 r. na łączną kwotę 2928,3 tys. zł dotyczyły dysponentów podległych Wojewodzie Mazowieckiemu, a przyznane środki finansowe zostały przeznaczone na:

1. zadanie pn. „Kompleksowa rewaloryzacja i modernizacja wnętrza oraz dachu budynku Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego położonego w Warszawie przy pl. Bankowym 1A wraz z przylegającym dziedzińcem i jego infrastrukturą – wykonanie dokumentacji projektowej” (decyzja z 30 lipca 2019 r.) na kwotę 1500 tys. zł;
2. zadanie pn. „Aktywny Senior+” (decyzji z 3 października 2019 r.) na kwotę 200 tys. zł;
3. zadania państwa w zakresie ochrony zabytków dla Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków (decyzja z 18 listopada 2019 r.) na kwotę 790 tys. zł;
4. sfinansowanie skutków wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania dodatkowego wynagrodzenia osób wchodzących w skład komisji lekarskich oraz pracowników średniego personelu medycznego wyznaczonych do powiatowych komisji lekarskich orzekających o stopniu zdolności do czynnej służby wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej (decyzja z 25 kwietnia 2019 r.) na kwotę 438,3 tys. zł.

(akta kontroli str.: 152-177, 184-220, 1606-1736)

Wojewoda Mazowiecki na etapie planowania budżetu na rok 2019 nie mógł przewidzieć finansowych skutków wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania dodatkowego wynagrodzenia osób wchodzących w skład komisji lekarskich (...), dlatego też plan finansowy części 85/14 został zwiększony po wydaniu zarządzenia w tym przedmiocie przez PRM bez wnioskowania przez Wojewodę o zwiększenie planu. Podobnie w przypadku zadania „Aktywny Senior+”, które zostało zrealizowane zgodnie z pismem Szefa KPRM z 27 września 2019 r., w którym zwrócił się do Wojewody Mazowieckiego o zorganizowanie wydarzenia „Aktywny Senior+”, i jednocześnie zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 185 z 27 września 2019 r. zostały przyznane środki Wojewodzie na ten cel. Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wyjaśniła, że nie miała możliwości zaplanowania środków z wyprzedzeniem, gdyż ustawa budżetowa na rok 2019 została

zatwierdzona w lutym 2019 r., a pismo z KPRM w sprawie realizacji przedsięwzięcia zostało przesłane we wrześniu 2019 r.

Pozostałe wymienione powyżej zadania, zdaniem NIK, były zasadne, jednak konieczność ich realizacji można było przewidzieć na etapie opracowywania planów finansowych. Uzasadnienia składanych wniosków wskazywać mogą na brak rzetelności w planowaniu wydatków na kolejne lata przez wnioskodawców. W powyższych przypadkach wsparcie ze środków rezerwy ogólnej skierowane zostało na zadania, których realizacja nie wynikała z sytuacji nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć, wobec czego jednostki mogły ująć je w planach na kolejny rok.

W wyjaśnieniach Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu poinformowała, że wniosek o uruchomienie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa na realizację zadania pn. „Kompleksowa rewaloryzacja i modernizacja wnętrza oraz dachu budynku Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego położonego w Warszawie przy pl. Bankowym 1A wraz z przylegającym dziedzińcem i jego infrastrukturą – wykonanie dokumentacji projektowej” wynikał z faktu, iż wydatki na realizację projektu nie były przewidziane w ustawie budżetowej, a wykonanie robót we wskazanym zakresie należało potraktować jako inwestycję niezbędną do przeprowadzenia w celu zachowania prawidłowego stanu technicznego, jak i funkcjonalności obiektu – mając na uwadze jego rangę w zabytkowej przestrzeni Warszawy. Z uwagi na ilość pilnych do przeprowadzenia inwestycji (tj. np. dostosowanie obiektów do przepisów ppoż. czy też dostępu dla osób niepełnosprawnych) oraz ograniczoność budżetu MUW na te cele, inwestycja nie mogła być zrealizowana w ramach środków z ustawy budżetowej w kolejnych latach. (...) Ponadto w związku z faktem jednoroczności rezerwy budżetowej oraz mając na uwadze, iż maksymalna wysokość dotacji Prezesa Rady Ministrów może wynieść 10 mln zł, Mazowiecki Urząd Wojewódzki nie złożył dotychczas wniosku dotyczącego przyznania środków ogólnej rezerwy budżetowej na całość kosztów planowanej inwestycji, z uwagi na fakt, iż roczny okres realizacji tak dużego przedsięwzięcia jest nieosiągalny z technicznego punktu widzenia (szacowany czas realizacji inwestycji wynosi cztery lata). MUW podjął rozmowy z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego dotyczące dalszego procedowania sprawy w zakresie finansowania zadania.

Z kolei przyznanie WUOZ w Warszawie środków z rezerwy w 2019 r. wynikało z jego trudnej sytuacji finansowej spowodowanej zwiększeniem terytorialnego zakresu zadań ustawowych urzędu po przejęciu od 1 listopada 2017 r. spraw i kompetencji Stołecznego Konserwatora Zabytków, co nastąpiło w wyniku rozwiązania „Porozumienia w sprawie powierzenia miastu stołecznemu Warszawie prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Wojewody Mazowieckiego”. Funkcjonowanie nowego Wydziału Zabytków Warszawy, utworzonego w konsekwencji podjęcia tych decyzji, a także powierzenie dodatkowych obowiązków innym komórkom organizacyjnym urzędu, generuje bardzo duże koszty bieżące, których MUW nie byłby w stanie pokryć z przyznanymi środkami finansowymi na realizację zadań ustawowych w budżecie państwa.

Ponadto Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wyjaśniła, że wydatki te nie zostały uwzględnione wcześniej w planie finansowym, jako wydatki standardowe i – w domyśle – przewidywalne, ponieważ środki przeznaczone z budżetu na finansowanie zadań ustawowych urzędu zaledwie wystarczają, nawet z trudnością, na bieżące, najpilniejsze potrzeby.

Nie kwestionując konieczności poniesienia wydatków – w ocenie NIK – brak było przesłanek do wystąpienia o środki z rezerwy ogólnej, ponieważ z uzasadnień

zawartych we wnioskach nie wynikała potrzeba niezwłocznego wsparcia, nie wskazywały one również na sytuacje nagłe, których wnioskujący nie mogli przewidzieć na etapie projektowania budżetu, wobec czego można było je ująć w planie jednostki na kolejny rok. Powyższe stanowisko NIK znajduje również uzasadnienie w przytoczonych wyżej wyjaśnieniach.

(akta kontroli str. 1590-1605)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

4.2.2. Wykorzystanie środków

Przyznane w okresie objętym kontrolą środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa na podstawie zarządzeń Prezesa Rady Ministrów zwiększyły plan dysponenta części 85/14 *Województwo mazowieckie* w wyniku wydanych decyzji przez Ministra Finansów na kwotę:

- 15 607,2 tys. zł⁵⁶ w roku 2019, z czego wykorzystano w 94,5% (14 747 tys. zł),
- 1761,9 tys. zł w roku 2020 (do końca sierpnia), następnie środki te Wojewoda Mazowiecki przekazał w formie dotacji na realizację wnioskowanych zadań jednostkom samorządu terytorialnego. Na dzień zakończenia kontroli środki nie zostały wykorzystane z uwagi na fakt, że zadania były w trakcie realizacji.

Po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków dokonywano stosownych zmian w planie finansowym jednostki.

(akta kontroli str.: 90-95, 117-148, 284-287)

Przyznane środki w wysokości 14 747 tys. zł (94,5%) zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzjach. Niewykorzystane środki w wysokości 857,3 tys. zł w większości (794,7 tys. zł) nie zostały rozdysponowane w systemie Trezor i nie zostały przekazane na rachunek MUW. Pozostała część środków w wysokości 62,7 tys. zł została zwrócona na rachunek bieżący wydatków roku ubiegłego właściwych dysponentów środków budżetu państwa lub na rachunek pomocniczy dla dotacji podlegających zwrotowi do budżetu państwa. Przekazanie środków na rachunek wydatków roku ubiegłego centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa nastąpiło do 15 lutego 2020 r., czyli zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁵⁷.

(akta kontroli str.: 211, 188-196, 221-226, 284-287)

Wojewoda Mazowiecki weryfikował sposób wykorzystania przekazanych środków z rezerwy ogólnej dla poszczególnych jednostek poprzez analizę przedłożonych przez beneficjentów sprawozdań z realizacji zadań oraz informacji wynikających ze sprawozdań Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, jak również informacji o wykonaniu i rozliczeniu zadania.

(akta kontroli str.: 190-200, 263-287, 1585-1589, 1627-1634, 1652, 1728-1736, 1833-1834, 1967-1970, 2047-2050, 2085-2088, 2191-2194, 2318-2321, 2435-2438, 2559-2562)

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu MUW wynika, że Wojewoda Mazowiecki miał możliwość przeprowadzania kontroli realizacji zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego objętych wsparciem z rezerwy ogólnej budżetu

⁵⁶ Plan rezerw został zmniejszony w przypadku jednej decyzji Nr 269 z 15 października 2019 r. (zmniejszenie o kwotę 2,9 tys. zł) i wyniósł 15 604,3 tys. zł.

⁵⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 2225, ze zm.

państwa po ich zakończeniu. Kontrole w trakcie realizacji przedsięwzięć mogą być wykonywane w przypadku, kiedy Wojewoda powziąłby wątpliwości, co do zgodności z prawem działań podejmowanych przez podmioty dotowane (np. w wyniku przekazanej przez osobę lub podmiot trzeci informacji). W celu stwierdzenia faktycznego wykonania zadania, kontrolerzy MUW mogli przeprowadzać wizję lokalną. W planie kontroli zadań dotowanych na rok 2020 wskazano jedno zadanie, na którego dofinansowanie zawarto umowę o udzielenie dotacji – zadanie Powiatu Lipskiego pn. „Zakup aparatu RTG i sprzętu endoskopowego z myjnią dla Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w Lipsku”. W okresie objętym kontrolą WUM nie przeprowadził żadnej kontroli zadań jednostek samorządu terytorialnego objętych dotacją ze środków rezerwy ogólnej budżetu państwa z uwagi na wprowadzenie w kraju stanu epidemii i wynikających z niego obostrzeń dotyczących przemieszczania się oraz zalecenia do wykonywania pracy zdalnej.

(akta kontroli str. 190-200)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

4.3. Rezerwa, o której mowa w art. 140 ust. 4 upf

Opis stanu
faktycznego

Rezerwa Wojewody w 2019 r. została rozdysponowana w pełnej wysokości, tj. w kwocie 1185 tys. zł, w tym:

- 684 tys. zł dla Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego⁵⁸,
- 400 tys. zł dla Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie,
- 51 tys. zł dla Wojewódzkiego Inspektoratu Farmaceutycznego oraz
- 50 tys. zł dla Delegatury Kuratorium Oświaty w Siedlcach.

W dwóch przypadkach z treści uzasadnień wynikało, iż przyczynami wnioskowania o przyznanie środków były zbyt niskie kwoty przyjęte w budżecie na bieżącą działalność jednostek, tj. na realizację ustawowych zadań Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Warszawie (180 tys. zł) oraz na działalność Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektoratu Farmaceutycznego (51 tys. zł). Brak środków nie wynikał z błędnej kalkulacji na etapie planowania, tylko ze sztywnego limitu wydatków wskazanego przez Ministerstwo Finansów dla Wojewody Mazowieckiego. W 2020 r. budżet Wojewódzkiego Inspektoratu Farmaceutycznego został urealniony w zakresie wydatków bieżących i zwiększony w stosunku do ustawy budżetowej na rok 2019.

W jednym przypadku w związku koniecznością zaspokojenia potrzeb lokalowych w Delegaturze MUW w Ciechanowie oraz pojawieniem się w 2019 r. na rynku nieruchomości spełniającej wymagania MUW podjęto decyzję o zwiększeniu środków dla delegatury na wydatki inwestycyjne związane z zakupem nieruchomości na kwotę 500 tys. zł.

W pozostałych przypadkach przyczynami wnioskowania o przyznanie środków z rezerwy Wojewody były:

- konieczność zakupu samochodu osobowego dla Delegatury Kuratorium Oświaty w Siedlcach, który uległ wypadkowi, a firma ubezpieczeniowa stwierdziła szkodę całkowitą (przyznano 50 tys. zł);

⁵⁸ Środki przeznaczone dla MUW na: zaspokojenie potrzeb lokalowych Delegatury MUW w Ciechanowie (500 tys. zł); realizację zadań Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności (180 tys. zł); funkcjonowanie Państwowej Straży Łowieckiej (4 tys. zł).

- zmiany organizacyjne dotyczące Państwowej Straży Łowieckiej (dalej: PSŁ), która w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim została wyodrębniona jako komórka organizacyjna MUW w Statucie oraz Regulaminie MUW w styczniu 2019 r. i na etapie planowania budżetu niemożliwym było oszacowanie potrzeb PSŁ (4 tys. zł);
- zawarcie 17 października 2018 r. Umowy Partnerskiej o współpracy w realizacji przedsięwzięcia pn. „Rozbudowa budynku Komendy Powiatowej PSP w Sochaczewie” pomiędzy Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej a Mazowieckim Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie, tj. po terminie przekazania przez Wojewodę Mazowieckiego projektu budżetu województwa mazowieckiego na rok 2019 do Ministra Finansów oraz po zatwierdzeniu projektu budżetu państwa przez Radę Ministrów (400 tys. zł).

Środki przyznane z rezerwy Wojewody w 2019 r. zostały wykorzystane w pełnej wysokości 1185 tys. zł, zgodnie z przeznaczeniem i decyzjami o podziale. Sposób wykorzystania środków z 1% rezerwy weryfikowany był przez Wojewodę Mazowieckiego na podstawie sprawozdań finansowych jednostki z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2019 r. (Rb-28) oraz informacji o zrealizowanym zadaniu.

(akta kontroli str.: 13-15, 33-39, 51-77, 90-93, 108-117, 152-156, 166-177, 221-241)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie weryfikację wniosków przez MUW w zakresie udzielania wsparcia finansowego z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Wszystkie zadania, na realizację których zostały przyznane w 2019 r., jak i 2020 r. (do końca sierpnia) środki z rezerwy ogólnej wymagały wsparcia finansowego, jednak w większości przypadków środki z rezerwy skierowane zostały na zadania, których realizacja nie wynikała z sytuacji nagłych. Pomimo to, tylko dwa z czterech wniosków złożonych w 2019 r. przez dysponentów podległych o uzyskanie dofinansowania z rezerwy ogólnej budżetu państwa dotyczyły zadań, których konieczność realizacji można było przewidzieć na etapie opracowania planów finansowych Wojewody. W przypadku pozostałych dwóch wniosków jednostek podległych oraz 11 wniosków jednostek samorządu terytorialnego Wojewoda Mazowiecki nie miał wiedzy na etapie opracowania planu finansowego na temat konieczności sfinansowania wynikających z nich zadań. Dodatkowo należy zauważyć, że jedynie w trzech spośród 11 wniosków złożonych w okresie objętym kontrolą przez jednostki samorządu terytorialnego, w ocenie NIK, zadania wymagały natychmiastowego wsparcia, a jednostki nie miały możliwości uzyskania finansowania z innych źródeł.

Środki przyznane z 1% rezerwy Wojewody zostały wykorzystane w pełnej wysokości, zgodnie z przeznaczeniem i decyzją o podziale. Po podjęciu decyzji w sprawie podziału rezerwy, Wojewoda Mazowiecki niezwłocznie dokonywał stosowanych zmian w planie finansowym jednostki na rok 2019 poprzez wydanie decyzji zmieniającej plan finansowy.

Wnioskowanie o środki z rezerw celowych wynikało, co do zasady, z faktycznych potrzeb i było celowe, a w przypadku niepełnego wykorzystania środków bądź podjęcia informacji o możliwości niepełnego wykorzystania środków otrzymanych

z rezerw celowych dysponent części występował niezwłocznie do Ministra Finansów z wnioskiem o skorygowanie (zmianę) decyzji zwiększającej plan wydatków środkami z rezerw bądź dokonał blokady niewykorzystanej kwoty środków. Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły dwóch wniosków MUW na łączną kwotę 366 tys. zł (49,1 tys. zł z 2019 r. oraz 316,9 tys. zł z 2020 r.), które obejmowały wydatki możliwe do zgłoszenia na etapie planowania wydatków na dany rok budżetowy w ramach części budżetowej 85/14. NIK zwraca również uwagę, że wniosek Wojewody do Ministra Finansów o skorygowanie decyzji zwiększającej plan wydatków części 85/14 o kwotę 100 mln zł z rezerw celowych poz. 4 na finansowanie zadań związanych ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, zwanej „COVID-19”, został skierowany ze znacznym opóźnieniem, dopiero w trakcie kontroli NIK. Stwierdzono również, że o środki z rezerw występowano w terminach umożliwiającym realizację zadania, a po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków wprowadzono zmiany w planie finansowym jednostki. Przyznane środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, na które zostały otrzymane.

NIK zwraca jednak uwagę, że w niektórych przypadkach wnioskowanie o środki z rezerw celowych wynikało co prawda z odpowiednich wytycznych Ministerstwa Finansów lub właściwych ministrów, jednak już na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej możliwe było zgłoszenie potrzeby zaplanowania tych zadań w ramach części budżetowej 85/14.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zgłaszanie do planu dysponenta części 85/14 wydatków możliwych do ujęcia na etapie planowania wydatków na dany rok budżetowy.
2. Niezwłoczne występowanie do Ministra Finansów w przypadku braku zapotrzebowania na środki z wnioskiem o skorygowanie (zmianę) decyzji zwiększającej plan wydatków środkami z rezerw celowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania 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, grudnia 2020 r.

Kontrolerzy
Daniel Knopik
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Anna Pikuła
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Anna Wojcieszekiewicz
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
Dyrektor
Stanisław Jarosz

.....
podpis