1970

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.021.02.2016
P/16/009

02823016

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

1971

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli — P/16/009 – Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami

Jednostka przeprowadzająca kontrolę — Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku

Kontroler — Jerzy Chwiedosik – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/76/2016 z dnia 20 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana — Urząd Miejski w Łomży (zwany dalej „Urzędem"), Stary Rynek 14, 18-400 Łomża

Kierownik jednostki kontrolowanej — Mariusz Chrzanowski, Prezydent Miasta Łomża od 1 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie[1] ustalanie i wykorzystanie w latach 2015 – 2016 dotacji celowych z budżetu państwa na wybrane zadania zlecone Miastu, a także rozliczanie i nadzór nad realizacją tych zadań przez samorządowe jednostki organizacyjne.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Sporządzone w latach 2015 – 2016 plany finansowe zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami prawidłowo uwzględniały kwotę dotacji przyznanych na ten cel, zaś zmiany dokonywane w trakcie roku wynikały z otrzymywanych decyzji o zmianie wielkości dotacji celowych. Dla zapewnienia właściwego poziomu wykonywania zadań zleconych Urząd angażował środki własne. W Urzędzie prawidłowo rozliczono objęte kontrolą dotacje na zadania zlecone oraz terminowo zwrócono część środków niewykorzystanych w 2014 roku i w 2015 roku. Wojewodzie przekazywano wymagane przepisami oraz żądane sprawozdania i informacje dotyczące rzeczowej realizacji tych zadań. Dane zawarte w zbiorczych sprawozdaniach budżetowych w zakresie realizacji zadań zleconych wynikały z ewidencji księgowej Urzędu (w której wyodrębniono konta dla wydatków sfinansowanych dotacją z budżetu państwa na zadania zlecone) i sprawozdań jednostek wykonujących te zadania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Uchwały Rady Miejskiej w Łomży w sprawie budżetu Miasta na 2015 rok oraz na 2016 rok zostały podjęte odpowiednio 21 stycznia 2015 roku i 29 grudnia 2015 roku, tj. w terminie określonym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[2]. Stosownie do postanowień art. 237 ust. 2 powołanej ustawy, w budżecie Miasta ujęto dochody z tytułu dotacji celowych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, zgodne z kwotami przekazanymi przez Wojewodę Podlaskiego, tj.:

- 86,6 tys. zł w 2015 roku i 103,4 tys. zł w 2016 roku w zakresie gospodarki gruntami i nieruchomościami (rozdział 70005)[3],

[1] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.
[2] Dz. U. z 2016 r. poz. 1870.
[3] W tym 36,6 tys. zł na utrzymanie urzędników w 2015 roku i 38,4 tys. zł w 2016 roku.

1972

- 466,1 tys. zł w 2015 roku i 491,5 tys. zł w 2016 roku na zadania zlecone gminie w rozdziale 75011 (urzędy wojewódzkie)[4],
- 137,6 tys. zł w 2015 roku i 144,3 tys. zł w 2016 roku w zakresie zadań zleconych powiatowi w rozdziale 75011 (urzędy wojewódzkie)[5],
- 5.867 tys. zł w 2015 roku i 6.106 tys. zł w 2016 roku na zadania ochrony przeciwpożarowej (rozdział 75411 komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej),
- 20 tys. zł w 2015 roku i 22 tys. zł w 2016 roku na finansowanie składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczeń dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego (rozdział 85156)[6],
- 336 tys. zł w 2015 roku i 403 tys. zł w 2016 roku na finansowanie ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi (rozdział 85203),
- 23.103 tys. zł w 2016 roku na wypłatę świadczenia wychowawczego w wysokości 500 zł na dziecko (rozdział 85211),
- 12.273 tys. zł w 2015 roku i 13.967 tys. zł w 2016 roku na świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (rozdział 85212).

(dowód: akta kontroli str. 5-42, 66-68)

W trakcie 2015 roku, w wyniku decyzji Ministra Finansów oraz Wojewody Podlaskiego, Prezydent Miasta Łomża dokonał zmian w budżecie, zwiększając kwoty dotacji na zadania zlecone:

- z 86,6 tys. zł do 409,5 tys. zł, tj. o 373,7% na gospodarkę gruntami i nieruchomościami (dodatkowe środki, w tym 45,8 tys. zł z rezerwy celowej cz. 83, poz. 41, przyznano na sporządzenie operatów szacunkowych nieruchomości, sfinansowanie bieżącego utrzymania i niezbędnych remontów nieruchomości znajdujących się w zasobie Skarbu Państwa),
- z 466,1 tys. zł do 629 tys. zł, tj. o 34,9% z rezerwy celowej cz. 83, poz. 47, z przeznaczeniem na zadania wynikające z ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego[7], ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności[8] oraz ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych[9],
- z 5.867 tys. zł do 5.973,4 tys. zł (o 1,8%), w tym 4,4 tys. zł z rezerwy celowej cz. 9, z przeznaczeniem na utrzymanie Systemu Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej, zabezpieczenie niezbędnych środków należnych funkcjonariuszom za niewykorzystany czas wolny od służby, sfinansowanie skutków finansowych zmiany zasad naliczania funkcjonariuszom wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat, zakup środków ochrony indywidualnej i oleju napędowego,
- z 336 tys. zł do 393,9 tys. zł (o 17,2%) z rezerw celowych cz. 83, poz. 25 i 34, z przeznaczeniem na funkcjonowanie ośrodka, utworzenie nowych miejsc oraz zwiększenie średniej miesięcznej kwoty dotacji wyliczonej dla województwa podlaskiego na jednego uczestnika w środowiskowych domach samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi w wysokości 1.084 zł od 1 października do 31 grudnia 2015 r.,
- z 12.273 tys. zł do 14.842,1 tys. zł, tj. o 20,9% z rezerwy celowej cz. 83, poz. 34, z przeznaczeniem na realizację świadczeń rodzinnych na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[10], na realizację świadczeń z funduszu

---

[4] Przyznana dotacja celowa na zadania zlecone gminy obejmowała sprawy obywatelskie – 437,2 tys. zł w 2015 roku i 460,8 tys. zł w 2016 roku oraz pozostałe zadania – 28,9 tys. zł w 2015 roku i 30,7 tys. zł w 2016 roku.

[5] W informacji o wysokości kwot dotacji celowych Wojewoda nie określił przeznaczenia tej dotacji.

[6] Przyznana dotacja celowa obejmowała składki na ubezpieczenia zdrowotne za dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i domach pomocy społecznej – 16 tys. zł w 2015 roku i 19 tys. zł w 2016 roku, składki na ubezpieczenia zdrowotne za dzieci i młodzież w szkołach i placówkach szkolno-wychowawczych – 3 tys. zł w 2015 roku i 2 tys. zł w 2016 roku.

[7] Dz. U. z 2014 r. poz.1741, ze zm.

[8] Dz. U z 2016 r. poz. 722, ze zm.

[9] Dz. U. z 2016 r. poz. 391, ze zm.

[10] Dz. U. z 2016 r. poz. 1518, ze zm.

alimentacyjnego na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów[11] oraz na realizację zasiłku dla opiekuna na podstawie ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów[12].

W budżecie na 2016 rok (do 30 czerwca) zwiększono dotacje na zadania związane z gospodarką gruntami i nieruchomościami ze 103,4 tys. zł do 112,3 tys. zł (o 8,6%) oraz ochroną przeciwpożarową z 6.106 tys. zł do 6.154,2 tys. zł (o 0,8%). Zmniejszono natomiast wydatki na wypłatę świadczenia wychowawczego z 23.103 tys. zł do 22.875,5 tys. zł, tj. o 227,5 tys. zł oraz wydzielono 35 tys. zł na wydatki majątkowe (zgodnie z decyzją Wojewody Podlaskiego z 21 kwietnia 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 59-60, 61-98, 100-102)

1.2. Plan wydatków na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, ustalony na poziomie dochodów z tytułu dotacji celowych na te zadania, był zwiększany adekwatnie do opisanych wyżej zwiększeń dotacji. I tak:

a) W rozdziale 70005 wydatki na gospodarkę nieruchomościami zwiększono w 2015 roku o 322,9 tys. zł, z tego o 10,5 tys. zł na sporządzenie operatów szacunkowych nieruchomości i o 312,4 tys. zł na sfinansowanie bieżącego utrzymania oraz wykonanie niezbędnych remontów nieruchomości znajdujących się w zasobie Skarbu Państwa. W projekcie budżetu na 2015 rok nie planowano zakupu usług remontowych oraz wydatków na podatek od nieruchomości, gdyż – jak wyjaśniła zastępca naczelnika Wydziału Gospodarowania Nieruchomościami – *„w planie wydatków ujmowano tylko wydatki do wysokości przyznanej kwoty dotacji, nie planowano wydatków, na które Urząd nie miał zawartych umów"*. Wprowadzenie do budżetu wydatków w trakcie roku nie miało wpływu na terminowość realizacji zadań, bowiem nie zachodziła konieczność finansowania tych zadań środkami własnymi. Urząd nie zwracał też dotacji z powodu zbyt późnego jej otrzymania.

   W pierwszym półroczu 2016 roku Urząd otrzymał, zgodnie z wnioskiem, dodatkowe środki z rezerwy celowej w wysokości 8,9 tys. zł na wydanie decyzji ustalających wysokość odszkodowania za nieruchomości przejmowane pod drogi publiczne w trybie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych[13]. Wydatki na ten cel były ujęte w projekcie planu wydatków. W projekcie nie ujęto natomiast wydatków na wynagrodzenia osób realizujących zadania zlecone, mimo że zaplanowano dodatkowe wynagrodzenia roczne. Kierownik Oddziału Budżetu wyjaśniła: *„W projekcie budżetu na 2016 rok kwota 38,4 tys. zł przeznczona na „utrzymanie urzędników" została zaplanowana w paragrafie 4040 – dodatkowe wynagrodzenia roczne. W budżecie Miasta na rok 2016 powyższą dotację zaplanowano na wynagrodzenia i pochodne"*.

   (dowód: akta kontroli str. 26, 53, 61-63, 104-111, 186, 233, 289, 390, 393)

b) W rozdziale 85203 wydatki na utrzymanie ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi (Środowiskowy Dom Samopomocy w Łomży, zwany dalej „ŚDS") zwiększono w 2015 roku o 57,9 tys. zł, z tego o 38,1 tys. zł na sfinansowanie działalności ośrodka, o 19,2 tys. zł na utworzenie i utrzymanie nowych miejsc oraz o 0,6 tys. zł na uzupełnienie dotacji w związku z podwyższeniem średniej miesięcznej kwoty dotacji wyliczonej dla województwa podlaskiego na jednego uczestnika w środowiskowych domach samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi w wysokości 1.084 zł od 1 października do 31 grudnia 2015 roku. W projekcie budżetu nie planowano wydatków na zakup usług remontowych, natomiast wydatki na ten cel w 2015 roku wyniosły 35,4 tys. zł. Wprowadzenie do budżetu wydatków w trakcie roku nie miało wpływu na terminowość realizacji zadań, a ŚDS nie był zmuszony do zwrotu dotacji z powodu zbyt późnego jej otrzymania.

   (dowód: akta kontroli str. 59, 63, 104-106, 175)

---

[11] Dz. U. z 2016 r. poz. 169, ze zm.
[12] Dz. U. z 2016 r. poz. 152, ze zm.
[13] Dz. U. z 2015 r. poz. 2031, ze zm.

1976

c) W rozdziale 85211 wydatki na świadczenia wychowawcze w wysokości 23.103 tys. zł wprowadzono do planu wydatków w trakcie 2016 roku, gdyż ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci[14] weszła w życie 1 kwietnia 2016 r.
(dowód: akta kontroli str. 65-84)

d) Zwiększenia wydatków o 162,9 tys. zł w 2015 roku w rozdziale 75011, o 106,4 tys. zł w 2015 roku i o 48,2 tys. zł w 2016 roku w rozdziale 75411 oraz o 2.569,1 tys. zł w 2015 roku w rozdziale 85212 były związane z potrzebą uzupełnienia środków finansowych na zadania już ujęte w planie wydatków. (dowód: akta kontroli str. 59-64)

Dotacje dla Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Łomży (dalej „KM PSP") oraz ŚDS Urząd przekazywał niezwłocznie po ich otrzymaniu, co sprzyjało terminowej realizacji zadań przez te jednostki. (dowód: akta kontroli str. 112-121)

1.3. Procedury opracowania i uchwalania budżetu na lata 2015 – 2017 określały zarządzenia Prezydenta Miasta Łomża. I tak:

- w myśl zarządzenia z 27 sierpnia 2014 r. przy opracowywaniu budżetu na 2015 rok wydatki na wynagrodzenia oraz pochodne należało ustalić wg przewidywanego stanu zatrudnienia na 31 grudnia 2014 r., zaś wydatki bieżące należało planować na poziomie przewidywanego wykonania w 2014 roku (nie określono odrębnych uregulowań odnośnie dochodów i wydatków na zadania z zakresu administracji rządowej),
- w zarządzeniu z 21 sierpnia 2015 r. ustalono między innymi, że dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych planuje się zgodnie z informacją przekazaną przez Wojewodę Podlaskiego, zaś limit planu wydatków na zadania zlecone należy zaplanować adekwatnie do projektowanych kwot dotacji celowych z budżetu państwa na 2016 rok, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej (limit określa się na podstawie decyzji Wojewody),
- w zarządzeniu z 19 sierpnia 2016 r. w zakresie dochodów i wydatków na zadania zlecone zawarto takie same uregulowania jak w zarządzeniu z roku poprzedniego.
(dowód: akta kontroli str. 325-366)

Skarbnik Miasta wyjaśniła: *„Budżet na realizację zadań zleconych corocznie opracowywany jest w ten sposób, że wydziały planują wydatki na podstawie wykonania w roku poprzednim, zabezpieczając 100% środków na realizację powierzonych im zadań. Natomiast na podstawie informacji wojewody o przyznanej kwocie dotacji celowej, w ramach poszczególnych rozdziałów wyodrębniane są wydatki do kwoty przyznanych środków"*.
(dowód: akta kontroli str. 124)

Plany wydatków w rozdziale 75411 (komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej) były ustalane do wysokości kwoty dotacji, o której informowała Komenda Wojewódzka PSP w Białymstoku. Jak wyjaśnił Komendant Miejski PSP w Łomży w pierwszej kolejności planowano wydatki na wynagrodzenia i pochodne, wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń funkcjonariuszy (m.in. równoważnik za remont lokalu lub brak lokalu, pomoc mieszkaniowa, dopłata do wypoczynku, zasiłki na zagospodarowanie), ekwiwalenty i równoważniki należne funkcjonariuszom. Pozostałe środki przeznaczano na wydatki rzeczowe, zabezpieczając przede wszystkim wydatki wynikające z zawartych umów, deklaracji podatkowych oraz decyzji administracyjnych w sprawie opłat. Z uwagi na trudne oszacowanie liczby osób uprawnionych do otrzymania ekwiwalentu za niewykorzystany czas wolny od służby, zaplanowane na ten cel środki nie zawsze były wystarczające. Jeżeli w pierwszym półroczu danego roku budżetowego występowały większe potrzeby to do Komendy Wojewódzkiej PSP kierowano wnioski o zwiększenie dotacji. Złożone w okresie objętym kontrolą wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie. Wydatki na świadczenia pieniężne wypłacane przez okres roku funkcjonariuszom zwolnionym ze służby kalkulowano do wysokości pozwalającej na sfinansowanie takich świadczeń przez dwa lub trzy miesiące. Pozostałe należności pokrywano z oszczędności w innych paragrafach.
(dowód: akta kontroli str. 142-143)

[14] Dz. U. z 2016 r. poz. 195, ze zm.

Dyrektor ŚDS wyjaśniła, że plan wydatków w rozdziale 85203 (ośrodki wsparcia) sporządzano z uwzględnieniem wysokości dotacji na dany rok dla określonej liczby uczestników, przyznawanej w wysokości wynikającej z decyzji Wojewody Podlaskiego. Podział środków na poszczególne paragrafy klasyfikacji budżetowej następował w oparciu o rzeczywiste wykonanie wydatków w roku poprzednim. W pierwszej kolejności zabezpieczano wydatki „sztywne", warunkujące ciągłość funkcjonowania ŚDS oraz wydatki wynikające z zawartych umów (płace, pochodne od wynagrodzeń, czynsz za wynajem pomieszczeń, dostawa energii elektrycznej, wody), a następnie wydatki na zakup materiałów i wyposażenia. Wydatki na bieżącą działalność weryfikowano w oparciu o dane dotyczące wzrostu cen towarów i usług oraz na podstawie rocznych planów pracy i programów działania ŚDS. Odnośnie współpracy w Wojewodą Podlaskim przy opracowywaniu planów wydatków dyrektor ŚDS podała, że Podlaski Urząd Wojewódzki co roku przesyła informację o wysokości dotacji na jednego uczestnika. W 2015 roku, od stycznia do października wynosiła ona 1.000 zł, a od października 1.084 zł. W 2016 roku wzrosła do 1.268 zł. W latach 2015 – 2016 poziom usług terapeutycznych i wsparcia oferowanego podopiecznym był wystarczający. Uczestnicy codziennie otrzymywali jeden ciepły posiłek, korzystali z różnych form zajęć, w tym muzycznych, plastycznych, rękodzielniczych, teatralnych, terapii ruchowej. (dowód: akta kontroli str. 173, 599)

1.4. W Urzędzie nie ma dokumentacji potwierdzającej otrzymanie od Wojewody Podlaskiego informacji o metodologii planowania dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, z wyjątkiem dotacji na zadania w rozdziale 75011. Skarbnik Miasta wyjaśniła, że Wojewoda Podlaski nigdy nie informował Urzędu o metodologii planowania dotacji na zadania zlecone, a Urząd nigdy o takie informacje nie występował. Nie jest więc możliwe stwierdzenie czy ustalając kwotę dotacji na te zadania Wojewoda uwzględniał wszystkie wydatki niezbędne do ich realizacji.

Komendant Miejski PSP także nie posiadał informacji o metodologii planowania kwot dotacji na zadania zlecone. Natomiast dyrektor ŚDS w złożonych wyjaśnieniach podała: „[...] *na temat metodologii planowania kwoty dotacji przez Wojewodę Podlaskiego w latach 2015 – 2016 informuję, że na list otwarty w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw, w związku z realizacją ustawy budżetowej na 2017 rok z dnia 7 września 2016 r., otrzymaliśmy odpowiedź, z której wynika w jaki sposób są ustalane kwoty dotacji na jednego uczestnika w latach minionych, w roku bieżącym i przyszłym, i uzależnione to jest głównie od kryterium dochodowego oraz wytycznych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.*" (dowód: akta kontroli str. 124, 139, 174, 385, 593-596)

1.5. Z sześciu rozdziałów objętych kontrolą, w których w 2015 roku realizowano zadania z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, w pięciu zaplanowane dotacje celowe nie pozwoliły na sfinansowanie pełnych wydatków. W konsekwencji Miasto Łomża dofinansowało realizację zadań zleconych środkami własnymi. I tak:

a) Wydatki w rozdziale 70005 (gospodarka gruntami i nieruchomościami) wyniosły 424,9 tys. zł, w tym 388,3 tys. zł na zakup energii, usług remontowych, pozostałych usług, zakup analiz, ekspertyz i opinii, opłatę podatku od nieruchomości Skarbu Państwa oraz 36,6 tys. zł na wynagrodzenie i pochodne pracownika realizującego zadania zlecone. Poniesione wydatki na zakup energii i usług były o 16,9 tys. zł wyższe od dotacji otrzymanej na ten cel – 371,4 tys. zł. Zaangażowanie środków własnych Miasta Łomża w wysokości 16,9 tys. zł wynikało z opłacenia w listopadzie i w grudniu 2015 roku wydatków związanych z bieżącym utrzymaniem budynku Skarbu Państwa przy ul. Nowej 2 w Łomży. Wydatki te nie zostały zrefundowane z dotacji na 2015 rok. Ich zwrot nastąpił 11 lutego 2016 r., wraz z refundacją 9,4 tys. zł wydatkowanych na utrzymanie ww. budynku w styczniu 2016 roku. Kwota 16,9 tys. zł została wykazana w sprawozdaniu Rb-50 za IV kwartał 2015 roku w części A – *wydatki poniesione w bieżącym roku ze środków własnych, a nie zwrócone w tym roku przez dysponenta środków budżetu państwa.*

1976

Dotację w kwocie 36,6 tys. zł przeznaczono na sfinansowanie wynagrodzenia jednego z pięciu pracowników wykonujących zadania zlecone.
(dowód: akta kontroli str. 59, 186-194, 312-317, 417,429-436)

b) Na zadania w rozdziale 75011 (urzędy wojewódzkie) wydatkowano 1.144,9 tys. zł, o 434,4 tys. zł więcej niż otrzymana dotacja (710,5 tys. zł). Zasadniczą pozycję wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne, na które przeznaczono 1.097,3 tys. zł (95,8%), z czego 406 tys. zł opłacono ze środków własnych Miasta. Wydatki rzeczowe (zakup materiałów i wyposażenia, usług remontowych, pozostałych usług oraz usług telekomunikacyjnych) sfinansowano kwotą 24,5 tys. zł, w której środki własne stanowiły 51% (12,5 tys. zł). (dowód: akta kontroli str. 186-187, 195, 211-216, 468-481)

c) Zadania w rozdziale 75411 (komendy powiatowe PSP) sfinansowano kwotą 6.027,9 tys. zł. Wydatki bieżące opłacono dotacją w wysokości 5.973,4 tys. zł, natomiast wydatki majątkowe – 54,5 tys. zł sfinansowano środkami własnymi Miasta. Kwotę 4,5 tys. zł na zadania inwestycyjne Komendy Miejskiej PSP uwzględniono już na etapie projektu budżetu na 2015 rok, natomiast 50 tys. zł przekazano na wniosek Komendanta Miejskiego PSP, w którym wskazał, że sytuacja budżetowa Komendy wymaga poszukiwania dodatkowych środków finansowych. Komendant Miejski oraz Prezydent Miasta nie występowali do Wojewody Podlaskiego i Komendanta Wojewódzkiego PSP o dotację na wydatki majątkowe. Sposób przekazania środków własnych przedstawiono w pkt 1.9. wystąpienia. (dowód: akta kontroli str. 186-188, 211-218, 371-373, 398)

d) Na zadania w rozdziale 85203 (ośrodki wsparcia) związane z prowadzeniem ŚDS wydatkowano 465,3 tys. zł, o 71,4 tys. zł więcej niż otrzymana dotacja celowa (393,9 tys. zł). Najwięcej środków, 319,5 tys. zł (68,7%) przeznaczono na wynagrodzenia i pochodne. Pozostałe wydatki bieżące sfinansowano kwotą 145,8 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 195-196, 280-281)

e) Na zadania w rozdziale 85212 (świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego) wydatkowano 14.865,2 tys. zł, o 207,3 tys. zł więcej niż otrzymana dotacja celowa (14.657,9 tys. zł). Środkami własnymi dofinansowano koszty obsługi zadania, które przekraczały limit 3% środków dotacji otrzymanej na świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego, ustalony postanowieniami art. 33 ust. 2a pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz art. 31 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Na wypłatę świadczeń przeznaczono 13.618,7 tys. zł (98,8% zaplanowanej dotacji), na opłacenie składek ubezpieczenia społecznego świadczeniobiorców wydatkowano 611,3 tys. zł, 556,4 tys. zł przeznaczono na wynagrodzenia z pochodnymi pracowników Referatu Świadczeń Rodzinnych i Alimentacyjnych oraz dwóch pracowników Oddziału Skarbu i Budżetu, którzy prowadzili ewidencję i dokonywali rozliczania świadczeń rodzinnych oraz świadczeń alimentacyjnych, w tym 170,8 tys. zł ze środków własnych, natomiast 78,8 tys. zł (42,3 tys. zł środków własnych) wydatkowano na zakup materiałów i wyposażenia, usług telekomunikacyjnych, pozostałych usług, opłacenie kosztów postępowania sądowego i prokuratorskiego, podróży służbowych krajowych, szkolenia pracowników, odsetek oraz odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.
(dowód: akta kontroli str. 195-196, 224, 417, 422-426, 494-500)

Na realizację zadań w rozdziale 85156 (składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego) wydatkowano w 2015 roku 16,8 tys. zł, co stanowiło 86,2% dotacji zaplanowanej na ten cel (19,5 tys. zł).
(dowód: akta kontroli str. 186-188, 195-196, 211-220)

W pierwszym półroczu 2016 roku realizację zadań zleconych Miasto dofinansowało środkami własnymi w czterech rozdziałach – 70005 kwotą 68,8 tys. zł (wniosek o zwrot środków poniesionych z budżetu Miasta na bieżące utrzymanie nieruchomości Skarbu Państwa skierowano do Wojewody Podlaskiego 19 lipca i 19 października 2016 roku), 75011 kwotą 193,5 tys. zł, 85203 kwotą 6,3 tys. zł, 85212 kwotą 36,2 tys. zł. W pozostałych trzech rozdziałach 75411, 85156 i 85211 zadania zlecone opłacono wyłącznie środkami

dotacji celowej w wysokości odpowiednio 3.136,9 tys. zł, 6.3 tys. zł i 7.352,3 tys. zł. Przed realizacją wydatków Urząd nie wnioskował do Wojewody o przekazanie dotacji, gdyż – jak wyjaśniła kierownik Oddziału Budżetu – w rozdziale 75011 Wojewoda przekazywał dotację w miesięcznych ratach, zgodnie z harmonogramem ustalonym przez Urząd 1 grudnia 2015 r. na wniosek Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, natomiast w rozdziałach 85203 i 85212 dotacje były przekazywane na podstawie comiesięcznych zapotrzebowań, składanych do 20. każdego miesiąca na miesiąc następny. W rozdziale 85203 dotacja była przekazywana jako iloczyn średniej wojewódzkiej kwoty dotacji na jednego uczestnika i liczby uczestników na koniec miesiąca. Dotacja nie pokrywała całości poniesionych kosztów. W rozdziale 85212 dotacja na obsługę wynosi 3% kwoty wydatkowanej na wypłatę świadczeń, a rozliczenie tych środków następuje na 31 grudnia każdego roku budżetowego.

W rozdziale 70005 dotacja na wydatki rzeczowe była przekazywana na wniosek Urzędu, zaś dotacja na wydatki płacowe – bez wniosku. W dniu 19 lipca 2016 r. Urząd wystąpił do Wojewody o przekazanie 3,2 tys. zł, zaś 19 października 2016 r. o dodatkowe 154 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 60, 233-236, 243-245, 260-277, 284-285, 394-396, 598)

Środki własne na dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami zostały zaplanowane na etapie projektów budżetu i ujęte w budżetach na lata 2015 – 2016 w rozdziałach 70005, 75011, 75411, 85203 i 85212. Kierownik Oddziału Budżetu podała, że: *„W projekcie i w budżecie Miasta na 2015 rok i 2016 rok planowano wydatki ze środków własnych z uwagi na niewystarczającą wielkość dotacji"*. (dowód: akta kontroli str. 17-23, 43-51, 371-375, 380-383)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że w celu racjonalizacji kosztów wykonywanych zadań zleconych Urząd stara się zatrudniać na miejsca osób odchodzących na emeryturę pracowników o krótszym stażu pracy, tak by mogły zaczynać pracę od stanowiska podinspektora, dla którego Regulamin Wynagradzania przewiduje najniższe wynagrodzenie. Ponadto zrezygnowano z zatrudniania nowych osób w okresach zwiększonego obciążenia zadaniami, na rzecz przesuwania pracowników z innych komórek organizacyjnych. Optymalizacja wydatków rzeczowych polegała natomiast na dokonywaniu zakupów w ramach zbiorczych zamówień publicznych. (dowód: akta kontroli str. 527-528)

1.6. W 2015 roku w kontrolowanych rozdziałach klasyfikacji budżetowej z dotacji celowej na zadania zlecone finansowano wynagrodzenia 33 pracowników przypisanych do wykonywania tych zadań na podstawie zakresów czynności. Zakresy czynności nie określały proporcji zadań zleconych i własnych. W Urzędzie nie prowadzono też ewidencji czasu pracy w przypadku etatów dzielonych[15]. I tak:

a) W rozdziale 70005 (gospodarka gruntami i nieruchomościami) całą kwotę dotacji na utrzymanie urzędników w wysokości 36,6 tys. zł oraz środki własne – 2,2 tys. zł przeznaczono na wynagrodzenie i pochodne jednego pracownika[16], mimo że realizowały je jeszcze także cztery inne osoby (wszyscy oprócz zadań zleconych realizowali także zadania własne). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie[17] tego pracownika wynosiło 2.765 zł i stanowiło 184,3% wynagrodzenia minimalnego, określonego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych[18]. (dowód: akta kontroli str. 422, 429-436, 442-467)

   Na 2016 rok również zaplanowano jeden etat do realizacji tych zadań zleconych. W sierpniu 2016 roku, w związku z pismem Wojewody Podlaskiego z 15 kwietnia 2016 r. w sprawie przekazania katalogu zadań wraz z szacunkowym czasem realizacji poszczególnych czynności oraz zarządzeniem Prezydenta Miasta Łomży z 28 lipca 2016 r. w sprawie określenia zasad sporządzania zakresu obowiązków służbowych pracownikom Urzędu, w zakresach obowiązków pięciu urzędników Wydziału Gospodarowania Nieruchomościami w sierpniu 2016 roku określono procentowy udział

[15] Etaty, w ramach których pracownicy wykonywali zadania zlecone i zadania własne.
[16] Zadania realizowały dwie osoby – jedna od stycznia do maja 2015 roku, a kolejna, w drodze zastępstwa, od lipca 2015 roku.
[17] Wynagrodzenie zasadnicze w przeliczeniu na pełny etat wraz z wypłaconymi premiami oraz nagrodami mającymi charakter uznaniowy lub regulaminowy, bez pochodnych od wynagrodzeń, bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz innych płatności, na wysokość których Urząd nie miał wpływu – jak nagrody jubileuszowe, odprawy, dodatki stażowe i funkcyjne.
[18] Dz. U. z 2014 r. poz. 1786.

1978

zadań zleconych i własnych. W przypadku trzech osób zadania zlecone stanowiły 20%, zaś kolejnych dwóch pracowników zadania zlecone wykonywało w wymiarze 80% i 30%. Zastępca naczelnika Wydziału Gospodarowania Nieruchomościami wyjaśniła, że procentowy udział zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez każdego pracownika został ustalony przez Naczelnika Wydziału w porozumieniu z pracownikami merytorycznymi. Wprowadzenie zmian w zakresach obowiązków nie wpłynęło na zmianę zasad wynagradzania tych pracowników, skutkowało natomiast zaplanowaniem w projekcie budżetu na 2017 rok 2,05 etatu na realizację zadań zleconych w tym rozdziale. (dowód: akta kontroli str. 318-323, 391, 449-467, 511, 516)

Naczelnik Wydziału Gospodarowania Nieruchomościami wyjaśniła: „*Zwyczajowo było przyjęte, że zadania z zakresu administracji rządowej realizuje jedna osoba, której zakres czynności zawierał prawie w całości zadania zlecone. Dlatego też dotacja w całości została przeznaczona na sfinansowanie wynagrodzenia z pochodnymi tego pracownika. W drodze ustnych uzgodnień z Wydziałem Skarbu i Budżetu przyjęto, że z dotacji na zadania zlecone w rozdziale 70005 będzie finansowane wynagrodzenie tego właśnie urzędnika. [...] W przypadku pozostałych pracowników, ze względu na niewielki zakres realizowanych zadań zleconych, nie uważano za konieczne rozdzielanie dotacji*". (dowód: akta kontroli str. 525)

Inspektor Oddziału Budżetu odpowiedzialna za księgowanie wydatków wyjaśniła: „*Wydatki na wynagrodzenia księguję na postawie zbiorczej listy płac, w której wykazane są zbiorczo wynagrodzenia osób przypisanych do poszczególnych rozdziałów klasyfikacji budżetowej. Zbiorczą listę otrzymuję od pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. płac. Przyjęto, że osoby przypisane do rozdziałów, w których realizowane są zadania zlecone wykonują te zadania. Księgując wynagrodzenia na kontach wydatkowych na poszczególne analityki dla poszczególnych źródeł finasowania, w pierwszej kolejności księguję wydatki do wysokości otrzymanej dotacji celowej, a jeżeli jest ona niższa od naliczonych wynagrodzeń i pochodnych, wydatki uzupełnia się środkami własnymi. Na moim stanowisku nie mam wiedzy w jakiej części poszczególni pracownicy wykonują zadania zlecone a w jakiej zadania własne*".

Inspektor odpowiedzialna za sporządzanie listy płac wyjaśniła, że: „*W latach 2015 – 2016 listy płac sporządzałam na podstawie umowy o pracę i innych dokumentów kadrowych np. oświadczeń pracowników, zmian angaży. Listy płac dotyczyły poszczególnych rozdziałów klasyfikacji budżetowej. Zakwalifikowanie pracowników do odpowiednich podziałek klasyfikacji budżetowej odbywało się na podstawie ustnych ustaleń z naczelnikami wydziałów merytorycznych, którzy określali zakres zadań dla swoich pracowników. Listy płac nie wskazują z jakich środków i w jakiej proporcji mają być finansowane wynagrodzenia. Na podstawie imiennych list płac sporządzałam zbiorcze zestawienie wg rozdziałów klasyfikacji budżetowej. Zbiorcze zestawienia nie zawierały nazwisk tylko składniki wynagrodzeń w łącznej wysokości dla danego rozdziału i łącznie dla całego Urzędu. Zbiorcze zestawienia przekazywałam do pracownika odpowiedzialnego za księgowanie wydatków. Na moim stanowisku nie mam wiedzy z jakich środków powinny być finansowane wynagrodzenia pracowników*". (dowód: akta kontroli str. 519-524)

Konieczność zwrotu w 2016 roku dotacji na zadania zlecone z zakresu rejestracji stanu cywilnego, ewidencji ludności i dowodów osobistych za 2015 rok (co szerzej opisano w pkt 2.10. wystąpienia) wpłynęła na podjęcie przez Urząd działań zmieniających do szczegółowego ustalenia liczby etatów przeznaczonych do realizacji zadań zleconych. Polegały one na określeniu zasad sporządzania zakresu obowiązków służbowych (zarządzenie Prezydenta Miasta z 28 lipca 2016 r.). Nowe zakresy obowiązków zawierały wskazanie proporcji wykonywanych przez pracowników Urzędu zadań własnych i zleconych. Zgodnie z postanowieniami § 4 wyżej powołanego zarządzania osoby odpowiedzialne za opracowywanie zakresów czynności zostały zobligowane do ich bieżącej aktualizacji. Nowe zakresy obowiązków stanowiły podstawę oszacowania zapotrzebowania na etaty i środki do realizacji zadań zleconych

w 2017 roku. W kalkulacji budżetu na 2017 rok zaplanowano 2,05 etatu w rozdziale 70005 oraz 20,54 etatu w rozdziale 75011. (dowód: akta kontroli str. 511-517)

b) W rozdziale 75011 zadania zlecone realizowało 19 pracowników, w tym:
   - pięć osób (pięć etatów)[19] zatrudnionych w Urzędzie Stanu Cywilnego,
   - jedenaście osób, w tym pięć w wymiarze od dwóch do jedenastu miesięcy w Oddziale Ewidencji Ludności (6,4 etatu),
   - trzy osoby (trzy etaty)[20] zatrudnione w Biurze Zarzadzania Kryzysowego i Ochrony Ludności.

   Na wynagrodzenia i pochodne tych pracowników w 2015 roku wydatkowano 1.097,3 tys. zł, w tym 691,3 tys. zł z dotacji celowej. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w przeliczeniu na pełne etaty 13 pracowników zatrudnionych przez cały rok stanowiło od 147% do 259,4% wynagrodzenia minimalnego, określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Największe różnice dotyczyły wynagrodzeń osób zatrudnionych na stanowiskach zastępcy naczelnika Oddziału Ewidencji Ludności – 259,4%, podinspektora w Urzędzie Stanu Cywilnego – 256,8% oraz kierownika Urzędu Stanu Cywilnego – 247,4%.

   Przeciętne miesięczne wynagrodzenie zasadnicze sześciu z 13 pracowników wykonujących zadania zlecone wynosiło od 78,5% do 100% wynagrodzenia pracowników o podobnym statusie, wykonujących zadania własne. Wynagrodzenia pozostałych siedmiu osób stanowiły od 101,9% do 140,2% wynagrodzeń pracowników realizujących zadania własne. Największe dysproporcje dotyczyły podinspektora w Urzędzie Stanu Cywilnego (140,2%) oraz inspektora w Oddziale Ewidencji Ludności (105,3%). (dowód: akta kontroli str. 417, 422-427, 468-481)

   W 2016 roku liczba etatów w USC nie uległa zmianie. Sekretarz Miasta wyjaśniła: *„W 2015 roku, po wprowadzeniu nowego systemu rejestracji stanu cywilnego przeprowadzano na wniosek Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego analizę czasochłonności poszczególnych zadań realizowanych przez USC. Co miesiąc przekazujemy do PUW sprawozdania z ilości realizowanych zadań. [...] według oceny kierownika USC, aby zapewnić szybkie i płynne załatwianie spraw bieżących, obsada kadrowa powinna wynosić siedem osób. [...] Na 2017 rok zaplanowano zwiększenie obsady kadrowej o jeden etat."*

   Sekretarz Miasta wyjaśniła, że analiza pracochłonności przy wykonywaniu poszczególnych zadań w Oddziale Ewidencji Ludności była dokonywana podczas ocen pracowników, a także przy zmianie przepisów prawnych wprowadzających zmiany w zakresie zadań Miasta. Liczba etatów była dostosowana do ilości załatwianych spraw. Kierownik Oddziału Ewidencji Ludności wyjaśniła: *„Analizy pracochłonności wykonywanych zadań z zakresu ewidencji ludności i dowodów osobistych były sporządzane w formie notatek służbowych, nie stanowiących dokumentacji urzędowej. W związku z tym były wykorzystywane do bieżących czynności, a po wykorzystaniu zostały zniszczone. Analizy osobowe realizacji zadań zleconych będące podstawą do ustaleń ostatecznej obsady kadrowej także były sporządzane w formie notatek służbowych. Przeznaczone były do bieżącego monitoringu, weryfikacji zadań każdego dnia i zostały zniszczone".* (dowód: akta kontroli str. 532-533, 600)

c) W rozdziale 85212 zadania związane z wypłatą świadczeń realizowało w 2015 roku 11 pracowników zatrudnionych w Wydziale Spraw Społecznych i Zdrowia, przy czym dwóch pracowników (z 11) zadania te wykonywało w wymiarze krótszym niż rok, odpowiednio przez 11 i dwa miesiące. Na wynagrodzenia i pochodne tych osób oraz dwóch pracowników Wydziału Skarbu i Budżetu, które w ramach swoich obowiązków prowadziły ewidencję oraz dokonywały rozliczeń wydatków, należności i zobowiązań

[19] W styczniu 2015 roku jedna osoba przeszła na emeryturę, a na jej miejsce zatrudniono nowego pracownika. W efekcie liczba etatów nie uległa zmianie.

[20] Na stanowisku inspektora pracowały dwie osoby – jedna od stycznia do września 2015 roku, a kolejna od października 2015 roku.

1980

z tytułu świadczeń rodzinnych i alimentacyjnych wydatkowano 556,4 tys. zł, w tym 170,8 tys. zł ze środków własnych. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie zasadnicze jedenastu pracowników realizujących zadania przez cały rok wynosiło od 120,7% do 262,8% wynagrodzenia minimalnego. W przypadku ośmiu osób przeciętne wynagrodzenia stanowiły od 68,8% do 100% przeciętnego wynagrodzenia pracowników o podobnym statusie, realizujących zadania własne, zaś trzech – od 100,3% do 103,5%. Na lata 2016 – 2017 nie planowano wzrostu zatrudnienia w rozdziale 85212. W 2016 roku dwa etaty przeznaczono do realizacji zadań związanych z wypłatą świadczeń wychowawczych (rozdział 85211).

(dowód: akta kontroli str. 417, 424-427, 494-500, 532)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że wysokość wynagrodzenia poszczególnych pracowników zależy od kwalifikacji, stażu pracy (ogólnego i w Urzędzie), charakteru i jakości wykonywanej pracy oraz mieści się w przedziale ustalonym dla poszczególnych kategorii pracowników w obowiązującym Regulaminie Wynagradzania. Odnośnie wynagrodzeń podinspektora w Urzędzie Stanu Cywilnego oraz inspektora w Oddziale Ewidencji Ludności przekraczających przeciętne wynagrodzenie pracowników o podobnym statusie, realizujących zadania własne, Prezydent podał, że obecny podinspektor w przeszłości był zatrudniony na stanowisku zastępcy kierownika USC i miał wynagrodzenie określone dla tego stanowiska. W związku z wejściem w życie obowiązku ustawowego w zakresie wymagań kwalifikacyjnych dla kierowników i zastępców kierowników USC, których ten pracownik nie spełniał, został on przeniesiony na stanowisko podinspektora z zachowaniem poborów dotychczasowych, z uwagi na ochronę przedemerytalną.

(dowód: akta kontroli str. 527-528)

W 2015 roku przeciętne miesięczne wynagrodzenie zasadnicze na poszczególnych stanowiskach w rozdziałach klasyfikacji budżetowej objętej kontrolą wynosiło:

- w Wydziale Gospodarowania Nieruchomościami (rozdział 70005): naczelnik – 4.600 zł, zastępca naczelnika – 3.800 zł, inspektor – 3.178 zł, podinspektor – 2.885 zł, referent – 2.997 zł, pomoc administracyjna – 2.239 zł, pracownik II stopnia – 1.750 zł,
- w Urzędzie Stanu Cywilnego (rozdział 75011): kierownik – 4.700 zł, zastępca kierownika – 3.655 zł, inspektor – 2.742 zł, podinspektor – 2.962 zł,
- w Oddziale Ewidencji Ludności (rozdział 75011): zastępca naczelnika – 4.150 zł, specjalista – 2.975 zł, inspektor – 3.067 zł, podinspektor – 2.208 zł, pomoc administracyjna – 1.942 zł, pracownik I stopnia – 1.750 zł, pracownik II stopnia – 1.750 zł,
- w Biurze Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności (rozdział 75011): kierownik – 3.680 zł, inspektor – 3.312 zł,
- w Wydziale Spraw Społecznych i Zdrowia Referat Świadczeń Rodzinnych i Alimentacyjnych (rozdział 85212): naczelnik – 4.730 zł, kierownik – 4.022 zł, inspektor – 2.795 zł, podinspektor – 2.302 zł, pomoc administracyjna – 1.900 zł, pracownik II stopnia – 1.750 zł. (dowód: akta kontroli str. 428)

W Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników na podobnym stanowisku w 2015 roku wynosiło: kierownik – 4.487 zł, st. inspektor wojewódzki – 3.067 zł, inspektor wojewódzki – 2.934 zł, st. inspektor – 2.356 zł, inspektor – 2.284 zł. Wynagrodzenia pracowników Urzędu na ogół nie odbiegały istotnie od wynagrodzeń pracowników Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego na podobnym stanowisku. (dowód: akta kontroli str. 591)

Średnioroczne zatrudnienie w Komendzie Miejskiej PSP w 2015 roku wynosiło 78 etatów, w tym 74 etaty funkcjonariuszy, trzy etaty członków korpusu służby cywilnej i jeden etat pracownika cywilnego. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto pracowników ww. kategorii zatrudnienia wynosiło odpowiednio 3.970 zł, 3.609 zł i 3.121 zł.

Na lata 2016 – 2017 zaplanowano 86 etatów, w tym 82 etaty funkcjonariuszy, trzy etaty członków korpusu służby cywilnej i jeden etat pracownika cywilnego.

(dowód: akta kontroli str. 144)

Średnioroczne zatrudnienie w ŚDS w 2015 roku wynosiło 5,93 etatu, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto 3.059 zł. Na 2016 rok zaplanowano osiem etatów, a od 1 listopada 2016 r., w związku z uruchomieniem dodatkowych miejsc oraz na 2017 rok przewidziano zatrudnienie wynoszące 11,5 etatu. (Dowód: akta kontroli str. 175)

1.7. W Urzędzie nie ma dokumentacji potwierdzającej ustalanie standardów lub warunków realizacji zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadaniach zleconych ustawami w latach 2015 – 2016. Urząd nie dysponuje też dokumentacją potwierdzającą prowadzenie analiz dotyczących powiązania między poziomem wydatków a dostępnością i jakością wykonywanych zadań zleconych. Skarbnik Miasta wyjaśniła: *„Miasto Łomża nie realizuje budżetu zadaniowego, w związku z tym m.in. nie prowadzono analiz dotyczących powiązania między poziomem wydatków a dostępnością i jakością realizowanych zadań. Jeżeli dotacja na zadania zlecone została przyznana w wysokości niższej niż kwota niezbędna, to brakującą kwotę zabezpieczano ze środków własnych, a efekty rzeczowe i jakość realizowanych zadań starano się wykonać na jak najwyższym poziomie"*.

Analiz dotyczących powiązania między poziomem wydatków a dostępnością i jakością realizowanych zadań nie prowadzono także w Komendzie Miejskiej PSP, gdyż jak wyjaśnił Komendant Miejski, Komenda nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji w ramach budżetu zadaniowego. (dowód: akta kontroli str. 124-125, 140, 385)

Komendant Wojewódzki PSP w Białymstoku poinformował, że: *„Budżet zadaniowy jest planowany i realizowany na poziomie województwa. Planowana wartość wskaźnika zadania realizowanego przez Państwową Straż Pożarną województwa podlaskiego w zakresie budżetu państwa wynosiła w 2015 roku 84%, zaś wartość wykonania wyniosła 85,94%. [...] Miernik Procent interwencji, w których jednostka krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego dotarła na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut, w stosunku do ogółu interwencji (w %), stosowany w budżecie zadaniowym 2.3.W – System ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz ochrona ludności jest planowany i obliczany na poziomie wojewódzkim. Planowana wartość miernika jest określana w oparciu o mierniki z lat poprzednich, tj. przy określeniu wartości na 2015 rok uwzględniono wartość miernika z 2013 roku, która wynosiła 84,34%. Wobec powyższego planowana wartość dla województwa podlaskiego może być niższa niż dla całego kraju, gdyż sieć jednostek KSRG na terenie naszego województwa jest rzadsza (wynika m.in. z lokalizacji jednostek osadniczych, gęstości zaludnienia, sieci dróg itp.), co ma decydujący wpływ na czas dojazdu jednostek KSRG do zdarzeń. Dotychczas nie stosowano analizy powyższego miernika na poziomie powiatowym. Na potrzeby kontroli obliczono jednak ten miernik za 2015 rok, który dla Komendy Miejskiej PSP w Łomży wynosi 86,20%"*.
(dowód: akta kontroli str. 145-148)

Kierownik ŚDS w Łomży wyjaśniła, że corocznie dokonywane są analizy powiązania wydatków z jakością realizowanych zadań. Wynika z nich, że najsłabszym ogniwem są wynagrodzenia, które rzutują na jakość usług i możliwość pozyskania wykwalifikowanych pracowników. W 2015 roku nabór na stanowisko pielęgniarki z wynagrodzeniem 2.300 zł brutto zakończył się niepowodzeniem. W efekcie SDŚ musiał zatrudnić pielęgniarkę z Ukrainy, która nostryfikowała dyplom w uczelni łomżyńskiej. Także psycholog odbywający staż w SDŚ odszedł do pracodawcy, który zaoferował korzystniejsze warunki płacowe. W związku z informacją Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zamrożeniu kwot dotacji na 2017 rok i utrzymaniu się dysproporcji między wysokością zarobków pracowników ŚDS ze specjalistycznym wykształceniem a ich obowiązkami, skierowano do Prezydenta Miasta Łomża wniosek o przyznanie środków na podwyżki wynagrodzeń.
(dowód: akta kontroli str. 175, 597)

1.8. W 2015 roku Urząd dziewięciokrotnie występował do Wojewody Podlaskiego o zwiększenie dotacji na zadania zlecone, z czego sześć wniosków dotyczyło realizacji zadań związanych z gospodarką gruntami i nieruchomościami (rozdział 70005), dwa wnioski obejmowały zdania w rozdziale 85203 (ośrodki wsparcia) i jeden zadań w rozdziale 85212 (świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego). W odpowiedzi Wojewoda zwiększył dotacje odpowiednio o 322,8 tys. zł, 57,4 tys. zł i 2.659,7 tys. zł.

1982

Od stycznia do czerwca 2016 roku z dwóch złożonych wniosków, Wojewoda pozytywnie rozpatrzył jeden, przyznając w rozdziale 70005 dodatkowo 8,9 tys. zł.

Urząd nie ubiegał się o zrefundowanie przez Wojewodę Podlaskiego wydatków na zadania zlecone dofinasowane w 2015 roku ze środków własnych (434,4 tys. zł w rozdziale 75011, 54,5 tys. zł w rozdziale 75411, 71,4 tys. zł w rozdziale 85203, 207,3 tys. zł w rozdziale 85212), bowiem – jak wyjaśniła Skarbnik Miasta – nie widziano szansy na pozytywne rozstrzygnięcie takiego wniosku.

W okresie objętym kontrolą Urząd nie dochodził na drodze sądowej dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami.

(dowód: akta kontroli str. 61-64, 392, 397)

1.9. W latach objętych kontrolą Urząd nie przekazywał środków finansowych na działalność Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej. Jednakże w 2015 roku dofinansował realizację zadań związanych z ochroną przeciwpożarową, przeznaczając 54,5 tys. zł na zakupy inwestycyjne Komendy Miejskiej PSP (§ 6060). Kwotę 4,5 tys. zł ujęto w planie wydatków na zadania własne w rozdziale 75411, stanowiącym załącznik do uchwały w sprawie budżetu Miasta Łomża na 2015 rok, zaś środki w wysokości 50 tys. zł, wnioskowane przez Komendanta Miejskiego PSP, pozyskano dokonując zmian w budżecie Miasta Łomża, polegających na zmniejszeniu o 50 tys. zł wydatków w dziale 600 – transport i łączność (uchwała Rady Miejskiej z 30 września 2015 r.). Artykuł 19b ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej[21] dopuszcza możliwość pokrywania części kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej przez jednostki samorządu terytorialnego. Otrzymane środki Komenda Miejska PSP wykorzystała w całości zgodnie z przeznaczeniem na zakup kombinezonu ratowniczego z osprzętem, masztu 24 V, manekina szkoleniowego Ambu, platformy ratowniczej oraz układu samoczynnego załączania rezerwy. (dowód: akta kontroli str. 17-19, 398-404)

1.10. Analiza sprawozdań Rb-50 i Rb-28s za drugi kwartał 2015 roku i 2016 roku wykazała, że konieczność wypłacenia świadczeń wychowawczych w drugim kwartale 2016 roku nie wpłynęła na zmniejszenie dochodów Miasta z tytułu dotacji na inne zadania zlecone.

(dowód: akta kontroli str. 405)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykorzystywanie przez Miasto dotacji z budżetu państwa na zadania zlecone.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Kwoty dotacji celowych otrzymanych na realizację objętych badaniem zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami wykazane w sprawozdaniach Rb-27s z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego i Rb-50 o dotacjach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za 2015 rok oraz za pierwsze półrocze 2016 roku były identyczne i odpowiadały rzeczywistym wpływom, pomniejszonym o zwroty dotacji. Kwoty te były zgodne z zapisami w księgach rachunkowych Urzędu.

Kwoty wydatków poniesionych na wykonanie zadań zleconych ujęte w odpowiednich rozdziałach klasyfikacji budżetowej w sprawozdaniu Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za IV kwartał 2015 roku były równe otrzymanym dotacjom, wykazanym w tym sprawozdaniu. Natomiast w sprawozdaniu Rb-50 za II kwartał 2016 roku wydatki równe otrzymanym dotacjom wykazano w czterech rozdziałach (75011, 85203, 85211 i 85212), zaś w pozostałych (70005, 75411 i 85156) wydatki stanowiły odpowiednio 60%, 95% i 83% kwot otrzymanych dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 178-183, 186-188, 195-197, 204-210, 225-259, 278-279)

[21] Dz. U. z 2016 r. poz. 603, ze zm.

2.2. Kwoty wydatkowane na realizację zdań zleconych z zakresu administracji rządowej w rozdziale 75411 (komendy powiatowe PSP) oraz w rozdziale 85203 (ośrodki wsparcia) ujęte w zbiorczych sprawozdaniach Rb-50 za IV kwartał 2015 roku i za II kwartał 2016 roku wynikały z prawidłowo odwzorowanych sprawozdań Komendy Miejskiej PSP w Łomży oraz ŚDS. W zbiorczych sprawozdaniach Rb-28s ujęto wydatki prawidłowo przeniesione ze sprawozdania Komendy Miejskiej PSP oraz poprawnego podsumowania wydatków wykazanych przez ŚDS i Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łomży[22], a w 2016 roku także wydatków niewygasających, wykazanych w sprawozdaniu Rb-28s Urzędu.

Kwoty otrzymanych dotacji celowych oraz kwoty wydatkowane na realizację zdań zleconych ujęte w sprawozdaniach jednostkowych Urzędu (Rb-50, Rb-27s i Rb-28s) za 2015 rok i pierwsze półrocze 2016 roku wynikały z zapisów w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 211-224, 260-277, 278-279)

2.3. Dotacje celowe na sfinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, niewykorzystane w 2015 roku w kwocie 88 tys. zł, Urząd zwrócił do budżetu państwa w styczniu 2016 roku, tj. przed upływem terminu określonego w art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Najwięcej środków zwrócono z dotacji na prowadzenie rejestracji stanu cywilnego, ewidencji ludności i dowodów osobistych (rozdział 75011) – 56,1 tys. zł oraz na wypłatę świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (rozdział 85212) – 22,1 tys. zł. Wysokość zwrotu wynikała z ustalenia przez Wojewodę Podlaskiego nadwyżki dotacji, co szerzej opisano w pkt 2.10. wystąpienia oraz zmniejszenia liczby wnioskodawców i osób uprawnionych do świadczeń opiekuńczych.

Skutkiem zmniejszenia liczby wniosków i osób uprawnionych do świadczeń była decyzja Wojewody Podlaskiego z 17 grudnia 2015 r. o zablokowaniu dotacji na zadania zlecone w rozdziale 85212, w kwocie 162 tys. zł. Taką nadwyżkę środków Urząd zgłosił Wojewodzie pismem z 11 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 288-307, 308-310)

2.4. W latach 2015 – 2016 (do 30 czerwca) Urząd, oprócz sprawozdania Rb-50, przesyłał Wojewodzie Podlaskiemu miesięczne informacje dotyczące liczby zarejestrowanych zdarzeń z zakresu rejestracji stanu cywilnego, ewidencji ludności i dowodów osobistych oraz kwartalne sprawozdania zbiorczo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu świadczeń rodzinnych. Ponadto na wniosek Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku przedłożył:

- w styczniu 2016 roku informację o zmianach organizacyjnych w Urzędzie w zakresie wykonywania zadań zleconych obejmujących sprawy obywatelskie, w której wskazano m.in. na konieczność zwiększenia zatrudnienia w USC o jeden etat zastępcy kierownika, znaczny wzrost rejestracji aktów sporządzonych za granicą, wzrost liczby wydawanych dowodów osobistych oraz utrudnienia związane z obsługą systemu „Źródło",
- w marcu 2016 roku rozliczenie pozostałych zadań zleconych w rozdziale 75011 zawierające wykaz zadań, medianę czasu realizacji jednej sprawy oraz liczbę spraw wg wzoru dostarczonego przez Podlaski Urząd Wojewódzki,
- w kwietniu 2016 roku katalog zadań zleconych realizowanych w obszarze gospodarki nieruchomościami,
- w czerwcu 2016 roku informacje dotyczące liczby zdarzeń z zakresu spraw obywatelskich zarejestrowanych od stycznia do maja 2016 roku.

(dowód: akta kontroli str. 318-323, 406-415)

2.5. Wydatki na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami ujęto w sprawozdaniach Rb-28s za 2015 rok i za pierwsze półrocze 2016 roku w rozdziałach dedykowanych zadaniom zleconym, w kwotach faktycznie poniesionych, w tym opłaconych środkami własnymi Miasta.

---

[22] W rozdziale 85203 wykazywano także wydatki poniesione przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej na prowadzenie klubu seniora.

1984

Prowadzone w Urzędzie księgi rachunkowe umożliwiały wyodrębnienie wydatków sfinansowanych dotacją celową na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami. Na koncie 130-3 ewidencjonowano wydatki z rachunku bieżącego na zadania zlecone w ramach dotacji na zadnia gminy, na koncie 130-4 ewidencjonowano wydatki na zadania zlecone powiatu, a na koncie 130-200-2 wydatki na zadnia zlecone w ramach obsługi kasowej prowadzonej przez bank spółdzielczy. Ewidencja uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej. Pozostałe konta analityczne do rachunku 130 dotyczyły wydatków finansowanych ze środków własnych. Wydatki te ewidencjonowano w rozdziałach dedykowanych zadaniom zleconym – 70005, 75011, 75411, 85203, 85212. (dowód: akta kontroli str. 186-203, 211-224, 233-251, 260-279)

2.6. W latach 2015 – 2016 Miasto Łomża zwróciło do budżetu państwa niewykorzystane dotacje na realizację zadań zleconych w kwocie 88 tys. zł. Zagadnienie to przedstawiono szerzej w pkt 2.3. niniejszego wystąpienia. Terminowo zwrócono też niewykorzystane dotacje celowe (47 tys. zł) otrzymane na realizację zadań zleconych w 2014 roku.
(dowód: akta kontroli str. 288-307, 592)

2.7. W latach 2014 – 2016 (do 30 czerwca) audytor oraz kontrolerzy wewnętrzni Urzędu nie badali zagadnień związanych z finansowaniem i realizacją przez Miasto Łomża zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami.
(dowód: akta kontroli str. 551-567)

2.8. W Urzędzie nie ma dokumentacji potwierdzającej określenie przez dysponenta środków budżetowych standardów dostępności i jakości wykonywania poszczególnych zadań z zakresu administracji rządowej objętych kontrolą. Skarbnik Miasta wyjaśniła *„W latach 2015 – 2016 Wojewoda Podlaski ani inny organ administracji rządowej nie obligował Miasta Łomża do zapewnienia określonej dostępności i jakości wykonywania poszczególnych zadań zleconych. Standardy realizacji zadań, zarówno zadań zleconych jak i własnych ustala Prezydent Miasta. Standardy określone są Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miejskiego, Regulaminem Pracy oraz na comiesięcznych i cotygodniowych odprawach kierowników i naczelników poszczególnych jednostek organizacyjnych Miasta"*.
(dowód: akta kontroli str. 125, 385)

2.9. Od stycznia 2015 roku do czerwca 2016 roku służby Wojewody Podlaskiego przeprowadziły w Urzędzie trzy kontrole dotyczące:

- realizacji w 2014 roku zadań z zakresu administracji rządowej wynikających z przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,
- wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa na finansowanie zadań zleconych i dofinansowania zadań własnych gmin z zakresu pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz wykonania dochodów budżetu państwa w 2014 roku,
- realizacji zadań określonych ustawą Prawo o aktach stanu cywilnego oraz rozporządzeniami Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 lutego 2015 r. w sprawie przenoszenia aktów stanu cywilnego do rejestru stanu cywilnego[23], z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wzorów dokumentów wydawanych z zakresu rejestracji stanu cywilnego[24], z dnia 9 lutego 2015 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru stanu cywilnego oraz akt zbiorowych rejestracji stanu cywilnego[25], z dnia 22 stycznia 2015 r. w sprawie opłaty dodatkowej za przyjęcie oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński poza urzędem stanu cywilnego[26] oraz rozporządzeniami Ministra Zdrowia z dnia 12 stycznia 2015 r. w sprawie wzorów karty urodzenia i karty martwego urodzenia[27], z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie wzoru karty zgonu[28], a także ustawą z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska[29].

[23] Dz. U. z 2015 r. poz. 204, ze zm.
[24] Dz. U. z 2015 r. poz. 194, ze zm.
[25] Dz. U. z 2015 r. poz. 225, ze zm.
[26] Dz. U. z 2015 r. poz. 180.
[27] Dz. U. z 2015 r. poz. 171.
[28] Dz. U. z 2015 r. poz. 231.
[29] Dz. U. z 2016 r. poz. 10.

Kontrole koncentrowały się na przestrzeganiu przepisów przy wydatkowaniu dotacji celowych. Nie oceniały efektywności i skuteczności wykonywanych zadań. W zakresie gospodarowania nieruchomościami nie stwierdzono nieprawidłowości. Natomiast nieprawidłowości przy realizacji zadań dotyczących pomocy społecznej oraz prowadzenia akt stanu cywilnego miały charakter formalny i polegały między innymi na:

- przebywaniu osób w ŚDS przed wydaniem decyzji o ich skierowaniu do tego Domu,
- nieterminowym (25 dni opóźnienia) opłaceniu składki zdrowotnej za osobę pobierającą świadczenie pielęgnacyjne,
- nieprawidłowym określeniu terminu płatności za świadczone usługi w decyzji przyznającej świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych,
- braku wymaganych kwalifikacji u jednej z pięciu osób świadczących usługi opiekuńcze,
- nieterminowym sporządzeniu 10 aktów małżeństw,
- niedołączeniu do akt zbiorowych do aktu zgonu oryginalnej części karty zgonu – jeden przypadek,
- przeniesieniu do polskich akt stanu cywilnego nazw miejscowości, w których nastąpiło zdarzenie w brzmieniu wynikającym z aktu zagranicznego zamiast w pisowni ustalonej przez Komisję Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami Rzeczpospolitej Polskiej – sześć przypadków,
- dostosowaniu pisowni danych zawartych w zagranicznych aktach zgonu do reguł pisowni polskiej, bez wniosku osoby, której akt dotyczył – trzy przypadki.

(dowód: akta kontroli str. 568-590)

W 2015 roku Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej dwukrotnie przeprowadziła kontrole w Komendzie Miejskiej PSP w Łomży. Dotyczyły one realizacji prawa do lokalu i pochodnych prawa mieszkaniowego, postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, gospodarki mundurowej i prowadzenia gospodarki mieniem komendy (nie stwierdzono uchybień) oraz prawidłowości realizacji zadań i obowiązków wynikających z zarządzenia nr 8 Komendanta Głównego PSP z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie gospodarki transportowej w jednostkach organizacyjnych PSP – stwierdzone uchybienia dotyczyły braku sformalizowanego sposobu rozliczania zużycia paliwa na koniec miesiąca.

W latach 2015 – 2016 (do 30 czerwca) ŚDS nie był kontrolowany przez dysponenta środków budżetowych. (dowód: akta kontroli str. 149-170, 176)

2.10. Przy rozliczaniu dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej dotyczące rejestracji stanu cywilnego, ewidencji ludności i dowodów osobistych za 2015 rok, Wojewoda Podlaski dokonał podsumowania liczby czynności zrealizowanych w okresie sprawozdawczym. Skutkiem oceny było obniżenie należnej Miastu dotacji do 544 tys. zł, tj. o 56,1 tys. zł w stosunku do przekazanej dotacji (600,1 tys. zł). Pismem z 21 stycznia 2016 r. Urząd wystąpił do Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego o przesłanie rozliczenia dotacji. Jednocześnie zwrócił uwagę, że wydatki Miasta na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich są finansowane dotacją z budżetu państwa zaledwie w 53,8%. Po otrzymaniu od Wojewody szczegółowego rozliczenia dotacji, Urząd zwrócił do budżetu państwa ustaloną kwotę nadwyżki w wysokości 56,1 tys. zł, w terminie wynikającym z art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sposób dokonywania rozliczenia dotacji i skuteczność nadzoru nad wykonywaniem zadań zleconych.

1986

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[30], 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 Delegatury NIK w Białymstoku.

Białystok, dnia 12 grudnia 2016 r.

Kontroler
Jerzy Chwiedosik
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko

.....
podpis

[30] Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.