

1948



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.021.04.2016
P/16/009



02822116

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@nlik.gov.pl

(

(

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	Stanisław Żukowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/78/2016 z dnia 20 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 1, 15-888 Białystok, zwany dalej „Urzędem”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Leszczyński – Marszałek Województwa Podlaskiego ¹ , zwany dalej „Marszałkiem”

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² sposób planowania i wykonania w latach 2015 – 2016 wydatków na wybrane zadania zlecone Samorządowi Województwa, rozliczanie dotacji celowych z budżetu państwa na ten cel oraz nadzór nad realizacją tych zadań wykonywanych przez samorządowe jednostki organizacyjne³.

W trzech z pięciu objętych kontrolą rozdziałów klasyfikacji budżetowej (60003, 85212 i 85226) Samorząd Województwa otrzymał i wykorzystał w 2015 roku dotacje z budżetu państwa adekwatne do wydatków niezbędnych do wykonania zadań zleconych, natomiast w pozostałych dwóch wystąpiły niedobory środków finansowych, co skutkowało ograniczeniem – w stosunku do ustalonych potrzeb – zakresu realizacji robót eksploatacyjno-konserwacyjnych w melioracjach wodnych (rozdział 01008) oraz dofinansowaniem zadań zleconych (w rozdziale 75011) ze środków własnych.

Samorząd Województwa informował Wojewodę Podlaskiego o niedoborach środków na pokrycie kosztów wynagrodzeń pracowników realizujących zadania zlecone, ale nie występował o zwrot poniesionych nakładów własnych w tym zakresie ani nie ustalał pozapłacowych kosztów obsługi zadań (np. eksploatacji pomieszczeń, zakupu i amortyzacji urządzeń biurowych, prowadzenia kontroli, delegacji pracowników).

W sprawozdaniach Rb-27s i Rb-50 wykazano wynikające z ewidencji księgowej kwoty dotacji celowych na zadania zlecone. Zgodne z księgami rachunkowymi były też dane o wykonaniu wydatków na zadania zlecone w sprawozdaniach Rb-28s i Rb-50.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- planowaniu części wydatków na zadania zlecone (głównie na wynagrodzenia pracowników realizujących te zadania) w niewłaściwym rozdziale klasyfikacji budżetowej, co było niezgodne z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.

¹ Od 9 listopada 2015 r. Wcześniej – od 8 grudnia 2014 r. – stanowisko to zajmował Mieczysław Kazimierz Baszko.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ W Urzędzie realizowano zadania zlecone finansowane z dwóch spośród pięciu objętych kontrolą rozdziałów klasyfikacji budżetowej, tj. 60003 (krajowe pasażerskie przewozy autobusowe) i 75011 (urzędy wojewódzkie). Zadania finansowane z pozostałych trzech rozdziałów wykonywały wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne, tj.: Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Białymstoku (dalej „WZMIUW”) zadania finansowane z rozdziału 01008 (melioracje wodne) oraz Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej w Białymstoku (dalej „ROPS”) zadania finansowane z rozdziału 85212 (świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego) i z rozdziału 85226 (ośrodki adopcyjne). Na lata 2015 – 2016 nie planowano i nie realizowano zadań w rozdziale 01078 (usuwanie skutków klęsk żywiołowych w dziale Rolnictwo).

o finansach publicznych⁴ oraz skutkowało nieprawidłowym ich ujęciem w ewidencji księgowej i wykazaniem w sprawozdaniu budżetowym Rb-28s,

- wypłacaniu w 2016 roku trzem pracownikom części wynagrodzeń wraz z pochodnymi w wysokości 49.830 zł i zaewidencjonowaniu ich w rozdziale 75011, mimo że nie figurowali oni w zaktualizowanym wykazie pracowników realizujących zadania zlecone, których wynagrodzenia powinny być finansowane z dotacji z budżetu państwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W budżetach Samorządu Województwa Podlaskiego na lata 2015 – 2016⁵ ujęto dochody z tytułu dotacji celowych na objęte kontrolą zadania zlecone w kwotach zgodnych z danymi przekazanymi przez Wojewodę Podlaskiego. Uchwałami Zarządu Województwa Podlaskiego wprowadzono zmiany wynikające z decyzji Wojewody o zmianie wielkości dotacji celowych z budżetu państwa. I tak na lata 2015 – 2016, w poszczególnych analizowanych rozdziałach ujęto dochody odpowiednio w wysokościach:

- 01008 (melioracje wodne) – 5.244 tys. zł i 5.681 tys. zł⁶, które po:
 - zwiększeniach o 10.000 tys. zł w 2015 roku i 13.000 tys. zł w 2016 roku z rezerwy celowej budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej (cz. 83, poz. 50) przeznaczonej na dofinansowanie utrzymania urządzeń melioracji wodnych podstawowych i wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa,
 - zmniejszeniach o 479,3 tys. zł w 2015 roku⁷, w związku z oszczędnościami powstałymi w wyniku rozliczeń kończących się w tymże roku zadań inwestycyjnych z zakresu melioracji wodnych w ramach działania "Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi" PROW 2007 – 2013⁸ wzrosły do 14.764,7 tys. zł w 2015 roku i 18.681 tys. zł w I półroczu 2016 roku⁹;
- 60003 (krajowe pasażerskie przewozy autobusowe) – 21.100 tys. zł i 19.000 tys. zł, a po zmniejszeniach o 2.499,1 tys. zł w 2015 roku¹⁰ i o 20 tys. zł w 2016 roku, w związku z oszczędnościami środków zaplanowanych na dopłaty do stosowanych przez przewoźników ulg ustawowych¹¹ wyniosły 18.600,9 tys. zł w 2015 roku i 18.980 tys. zł w I półroczu 2016 roku;
- 75011 (urzędy wojewódzkie) – 969 tys. zł i 864 tys. zł, które po zwiększeniach (z rezerwy Wojewody):
 - o 16 tys. zł w 2015 roku na zakup stanowisk komputerowych do Wojewódzkiego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (dalej „WODGiK”), w celu usprawnienia obsługi Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego,

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1670.

⁵ Uchwały Sejmiku Województwa Podlaskiego Nr IV/20/15 z dnia 23 stycznia 2015 r. i Nr XX/159/15 z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu województwa podlaskiego, odpowiednio na rok 2015 i 2016.

⁶ W tym na zadania bieżące po 3.628 tys. zł, a na inwestycje: w 2015 roku – 1.616 tys. zł (1.066 tys. zł na programy realizowane z udziałem środków Unii Europejskiej i 550 tys. zł na pozostałe zadania), w 2016 roku – 2.053 tys. zł.

⁷ Ponadto Wojewoda decyzją z 18 grudnia 2015 r. zablokował dotację celową w kwocie 14,4 tys. zł w związku z oszczędnościami powstałymi w wyniku kończących się w 2015 roku opracowań dokumentacyjnych z zakresu melioracji wodnych oraz brakiem potrzeb wykupów gruntów i wypłaty odszkodowań.

⁸ Programu Rozwoju Obszarów Wlejskich na lata 2013 – 2017.

⁹ W tym 1.136,7 tys. zł w 2015 roku i 2.053 tys. zł w I półroczu 2016 roku dochodów majątkowych.

¹⁰ Wojewoda decyzjami z 18 listopada i 1 grudnia 2015 r. zablokował dotację celową, odpowiednio w kwotach 1.672,9 tys. zł i 1.350 tys. zł.

¹¹ Według decyzji Wojewody, 10 tys. zł w 2015 roku i 20 tys. zł w I połowie 2016 roku z tych zmniejszeń przeznaczono na uzupełnienie planu wydatków na uregulowanie zobowiązań z umowy pomiędzy Województwem Podlaskim a Polską Wytwornią Papierów Wartościowych S.A. dotyczącej produkcji i dystrybucji zaświadczeń ADR oraz ich wótmików. Nie określono przeznaczenia pozostałych środków z tych zmniejszeń.

- o 10 tys. zł na realizację zadań wynikających z art. 80 ustawy z dnia 19 stycznia 2013 r. o kierujących pojazdami¹² – prowadzenie kontroli badań lekarskich kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami wzrosły do 995 tys. zł¹³ w 2015 roku i 874 tys. zł w I półroczu 2016 roku;
- 85212 (świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego ...) – 890 tys. zł i 1.155 tys. zł, które po:
 - zwiększeniu o 275 tys. zł w 2015 roku z rezerwy celowej na realizację zadań z zakresu administracji rządowej (cz. 83, poz. 34) z przeznaczeniem na zadania w zakresie świadczeń rodzinnych realizowanych na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹⁴,
 - zmniejszeniu o 30 tys. zł w 2016 roku (przeniesieniu do rozdziału 85211 w związku z koniecznością zapewnienia środków na realizację zadań w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, wynikających z ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci¹⁵)
 wyniosły 1.165 tys. zł¹⁶ w 2015 roku i 1.125 tys. zł w I półroczu 2016 roku;
- 85226 (ośrodki adopcyjne) – po 920 tys. zł, a po zwiększeniu o 196,6 tys. zł w 2015 roku z rezerwy celowej na realizację zadań z zakresu administracji rządowej (cz. 83, poz. 53) z przeznaczeniem na organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych, w tym na zadania tych ośrodków, o których mowa w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹⁷ wzrosły w 2015 roku do 1.116,6 tys. zł i pozostały bez zmian w I półroczu 2016 roku¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 10-12, 16-21, 29-34, 171-188, 208-221)

Środki dotacji celowych z budżetu państwa były przekazywane przez Wojewodę na rachunek Urzędu bez opóźnień, mogących mieć wpływ na terminowość realizacji zadań. Były one na bieżąco (na ogół do trzech dni, w pojedynczych przypadkach – maksymalnie do pięciu dni, od wpływu na rachunek Urzędu) przekazywane komórkom organizacyjnym Urzędu i wojewódzkim samorządowym jednostkom organizacyjnym, realizującym objęte kontrolą zadania zlecone. (dowód: akta kontroli str. 4-9)

1.2. Plan wydatków na realizację objętych kontrolą zadań zleconych – ustalony na poziomie dochodów z tytułu dotacji celowych na te zadania – był zwiększany równoległe do zwiększeń kwot dotacji, opisanych w pkt. 1.1 niniejszego wystąpienia. Największe zwiększenia z rezerw celowych związane były z potrzebą uzupełnienia środków finansowych na zadania już ujęte w planie. I tak w rozdziałach:

- 01008 – dokonano zwiększeń o 10.000 tys. zł w kwietniu 2015 roku i o 13.000 tys. zł w maju 2016 roku, gdyż – według WZMiUW – przyznane na te lata dotacje na realizację bieżących zadań zleconych dotyczących melioracji wodnych (po 3.628 tys. zł) stanowiły odpowiednio 11,6% i 18% ustalonych potrzeb na utrzymanie wód i urządzeń melioracji wodnych podstawowych;
- 85212 – zwiększenie o 275 tys. zł w sierpniu 2015 roku wynikało z sygnalizowanego przez ROPS (już w lutym) niedoboru środków finansowych na realizację zadań z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze świadczeń rodzinnych, w tym na zadania bieżące (m.in. składki na ubezpieczenia społeczne, koszty przesyłek i najmu pomieszczeń biurowych, artykuły biurowe, wyposażenie, usługi tłumaczenia) i zakupy inwestycyjne (oprogramowanie do obsługi świadczeń rodzinnych);
- 85226 – zwiększenie o 196,6 tys. zł w kwietniu 2015 roku (po wniosku ROPS ze stycznia) przeznaczone było na uzupełnienie braków na organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych, w tym na zatrudnienie informatyka i pedagoga, przeprowadzenie

¹² Dz.U. z 2016 r. poz. 267, ze zm.

¹³ W tym 16 tys. zł dochodów majątkowych.

¹⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 1518, ze zm.

¹⁵ Dz.U. poz. 195, ze zm.

¹⁶ W tym 9,9 tys. zł dochodów majątkowych.

¹⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 575, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o wspieraniu rodziny”.

¹⁸ Na koniec III kwartału 950,7 tys. zł, tj. po zwiększeniu o 30,7 tys. zł z rezerwy celowej (cz. 83, poz. 53) na organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych. W pozostałych objętych kontrolą rozdziałach w III kwartale 2016 roku nie było zmian.

kampanii reklamowej promującej idee adopcji, szkolenia dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, pozostałe koszty związane z bieżącą działalnością ośrodka adopcyjnego (zakup artykułów biurowych, czynsz, podróże służbowe, szkolenia pracowników)¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 10-12, 16-21, 29-34, 795-807, 837-850, 985-986, 1010-1016)

W związku z przyznaniem dodatkowych środków finansowych z rezerwy Wojewody w trakcie roku w budżecie województwa (w rozdziale 75011) ujęto zadania:

- „Obsługa Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego”, na które w maju 2015 roku otrzymano 16 tys. zł (na wniosek z grudnia 2014 roku) na dofinansowanie zakupu stanowisk komputerowych, ze względu na: małą wydajność używanego (od 2010 roku) sprzętu, potrzebę „dużo lepszych parametrów obliczeniowych” do obsługi baz danych w ramach BDOT10K, wykonywania analiz na warstwach tematycznych i innych opracowań, a także „zawieszanie się stacji roboczych” przy przetwarzaniu jednocześnie dużej ilości danych (w rozdziale 75011 Urząd nie otrzymał dotacji celowej z budżetu państwa na zakupy inwestycyjne z zakresu administracji rządowej);
- „Prowadzenie kontroli wykonywania badań lekarskich kierowców oraz osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami [...]”, na które otrzymano po 10 tys. zł w sierpniu 2015 roku i w maju 2016 roku (wprowadzenie zadania w trakcie roku związane było z bezskutecznymi próbami naboru na stanowisko urzędnicze – 0,2 etatu w zakresie ww. kontroli i koniecznością zatrudnienia lekarza uprawnionego na umowę cywilno-prawną).

Wprowadzenie tych zadań w trakcie roku nie skutkowało ich finansowaniem ze środków własnych, ani nie miało wpływu na terminowość ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 33-34, 198-207, 521-524, 559-579)

1.3. Plany wydatków na realizację bieżących zadań zleconych na lata 2015 – 2016 w badanych rozdziałach klasyfikacji budżetowej były ustalane po wpływie informacji Wojewody o wysokości kwot dotacji przyznanych na ten cel w roku budżetowym. Stosownie do postanowień art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, jako podstawę dla planów przyjęto kwoty tych dotacji. Ich wysokość – nie licząc konsultacji dotyczących rozdziału 60003 w zakresie planu na 2015 rok i jednego z pięciu zadań w rozdziale 75011 (szerzej opisanych w pkt. 1.3.1 i 1.3.2 wystąpienia) – nie była przedmiotem wzajemnych ustaleń pomiędzy Samorządem Województwa a Wojewodą. Skutkowało to nieuwzględnieniem w tych planach rzeczywistych kosztów realizacji niektórych zadań (w rozdziale 75011), co szerzej zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

W przypadku żadnego z pięciu objętych kontrolą rozdziałów klasyfikacji budżetowej w Urzędzie lub wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych realizujących zadania zlecone nie posiadano wiedzy na temat szczegółowej metodologii planowania przez Wojewodę kwot dotacji na lata 2015 – 2017. Na etapie planowania nie określano standardów wykonania zadań ani warunków ich realizacji²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 350-354, 593-596, 711-715, 726-729, 903-908, 945-953)

Procedurę planowania wydatków na zadania zlecone w poszczególnych rozdziałach przedstawiano w pkt. 1.3.1. – 1.3.4.

1.3.1. Zadania z rozdziału 60003 były realizowane w Departamencie Infrastruktury i Transportu, który w planach wydatków na lata 2015 – 2016 ujmował tylko planowane kwoty dopłat do stosowanych przez przewoźników ustawowych ulg w krajowych pasażerskich przewozach autobusowych. W związku z opracowywaniem planu na 2015 rok – na wniosek Wojewody – w czerwcu 2014 roku, w oparciu o informacje zebrane od przewoźników ustalono zapotrzebowanie na środki finansowe w wysokości 21.007,9 tys. zł. Z ujętych w planie na ten cel 21.100 tys. zł, w 2015 roku wykorzystano 18.250 tys. zł (86,5%).

¹⁹ Z kolei zwiększenie o 30,7 tys. zł we wrześniu 2016 roku było związane z wnioskowaniem przez ROPS o 97,5 tys. zł (na pochodne od wynagrodzeń i pozostałe koszty związane z funkcjonowaniem ośrodka adopcyjnego).

²⁰ Przez standard zadań i warunki ich realizacji należy rozumieć przede wszystkim jakość, dostępność świadczonych usług publicznych (długość pracy komórki obsługującej interesantów, zakres i powszechność udzielonego wsparcia), sprawność działania (szybkość wydawania decyzji).

Analogiczny problem wystąpił w latach wcześniejszych, bowiem różnica w wysokości kwot dotacji planowanej i faktycznie wykorzystanej w 2013 roku wyniosła 2.228 tys. zł, a w 2014 roku – 3.669,9 tys. zł. Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Transportu wyjaśnił, że przyczynił się do tego „z jednej strony widoczny znaczny spadek liczby pasażerów, z drugiej strony wahania cen paliw oraz zachowania konkurencji na rynku. Przewoźnik podejmuje samodzielne decyzje dotyczące rozszerzenia bądź ograniczenia działalności [...] jak również kształtuje samodzielnie ceny biletów, co przekłada się bezpośrednio na wysokość dopłat. [...] w procesie planowania bierze się pod uwagę wiele czynników, które w perspektywie czasu mogą mieć wpływ na wykonanie założonych planów”.

Nie ustalano szacunkowego zapotrzebowania na środki finansowe w rozdziale 60003 na lata 2016 – 2017 (Wojewoda nie występował o takie dane). Na 2016 rok do planu ujęto wydatki w wysokości określonej przez Wojewodę dotacji na ten cel, tj. 19.000 tys. zł²¹ (na koniec I półrocza wydatkowano 8.739,8 tys. zł, co stanowiło 46% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 10, 14, 23-26, 205, 312-313, 585-597, 638-654, 1213-1215)

Jedynym kosztem obsługi realizacji tego zadania, ujętym w planie finansowym (w rozdziale 75011), było dofinansowanie wynagrodzeń jednego z Irzech pracowników realizujących zadanie. Innych kosztów pozapłacowych (np. kosztów eksploatacji pomieszczeń, zakupu i amortyzacji urządzeń biurowych, prowadzenia kontroli przewoźników, w tym delegacji pracowników) nie ustalano, gdyż – jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Transportu – Wojewoda nie pokrywa w pełni rzeczywistych kosztów wynagrodzeń pracowników realizujących to zadanie. (dowód: akta kontroli str. 416-417, 585-588, 597)

1.3.2. W rozdziale 75011 (urzędy wojewódzkie) plany wydatków na lata 2015 – 2016 sporządzono do wysokości kwot dotacji celowej z budżetu państwa (odpowiednio 969 tys. zł i 864 tys. zł)²², wyodrębniając w budżecie województwa zadanie pn. „Wykonywanie zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych”, na które Wojewoda corocznie wydzielił po 17 tys. zł. W zadaniu tym zaplanowano wydatki na wynagrodzenia członków zespołów oceniających obiekty hotelarskie (§ 4170 po 2 tys. zł) i na zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210 po 15 tys. zł). Było to jedyne zadanie, w którym uwzględniono koszty pozapłacowe.

(dowód: akta kontroli str. 493-494, 499-502, 505-506, 491-510, 1213-1215)

Pozostałą część dotacji przeznaczono w latach 2015 – 2016 na następujące zadania wyodrębnione w budżecie województwa:

- „Utrzymanie etatów na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej” – odpowiednio 943 tys. zł i 840 tys. zł, na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (§§ 4010, 4110, 4120 i 4140²³) pracowników realizujących zadania zlecone (kwestie wysokości wynagrodzeń i liczby finansowanych etatów szerzej opisano w pkt. 1.4.3 i 1.5 wystąpienia),
- „Szkolenie pracowników realizujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej” – odpowiednio 9 tys. zł i 7 tys. zł (§ 4700).

Z dokonanych w trakcie roku zwiększeń z rezerwy Wojewody finansowano zadania:

- „Prowadzenie kontroli wykonywania badań lekarskich kierowców oraz osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami [...]” – po 10 tys. zł w latach 2015 – 2016 na wynagrodzenia prowadzącego kontrolę uprawnionego lekarza (§ 4170), których wysokość ustalono na 500 zł za jedną kontrolę (przewidywany czas kontroli określono na 10 godzin – stawkę 50 zł za godzinę ustalono na podstawie informacji z innych urzędów marszałkowskich i uzgodniono z Wojewodą),
- „Obsługa Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego” – 16 tys. zł (§ 6060) w 2015 roku na zakup komputerów stacjonarnych.

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 33-34, 438-439, 491-509, 557-565)

Zadania związane z utrzymaniem etatów pracowników realizujących zadania zlecone i ich szkoleniami były realizowane w ramach ogólnych zadań Urzędu, bez przypisania etatów

²¹ Według informacji Wojewody z 25 października 2016 r. taka sama kwota została przewidziana na 2017 rok.

²² Według informacji Wojewody z 25 października 2016 r., na 2017 rok przewidziano 1.132 tys. zł (zwiększenie kwoty na wynagrodzenia pracowników realizujących zadania zlecone).

²³ W związku z pismem Wojewody, 30 marca 2016 r. dokonano zmiany w planie finansowym i zaprzestano finansowania składek na PFRON środkami dotacji celowej z budżetu państwa (przeksięgowano poniesione wcześniej wydatki).

w tym zakresie i bez finansowania z budżetu państwa. Jak wyjaśniła Dyrektorka Departamentu Organizacji i Kadr, wszyscy pracownicy tego Departamentu, z uwagi na charakter przypisanych zadań, wykonują czynności służbowe na rzecz pracowników realizujących zadania zlecone (np. Referat Kadr i Szkoleń), czy też bezpośrednio w celu wykonywania zadania zleconego (np. obieg dokumentacji, obsługa narad).

(dowód: akta kontroli str. 356)

W ramach etatów dofinansowanych z budżetu państwa realizowano pozostałe zadania z tego rozdziału (nadzór nad wykonywaniem badań i wydawaniem orzeczeń lekarskich do kierowania pojazdami – 0,75 etatu, zadania z zakresu ustawy o usługach turystycznych – jeden etat), przy czym pracownicy realizowali także inne zadania zlecone.

(dowód: akta kontroli str. 350-356, 450-456, 544-545, 729)

1.3.3. Plany wydatków bieżących w rozdziale 01008 były sporządzane w WZMiUW, do wysokości dotacji z budżetu państwa (po 3.628 tys. zł na lata 2015 – 2016)²⁴. Dyrektorka Departamentu Rolnictwa i Obszarów Rybackich wyjaśniła, że: „kwoty przydzielone przez Wojewodę z budżetu były narzucane z góry, bez jakichkolwiek konsultacji” z Departamentem lub WZMiUW. „Jednostka dostosowywała plany do otrzymanych kwot i występowała o przyznanie funduszy z rezerwy celowej”. Według informacji Dyrektorki WZMiUW, „Od roku 2011 wnioskuję się do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi o przyznanie rezerwy celowej na utrzymanie wód i urządzeń melioracji wodnych podstawowych. Konieczność wnioskowania o zwiększenie środków podyktowane jest tym, iż przydzielona kwota dotacji w minimalnym stopniu zaspokaja potrzeby województwa w tym zakresie. Składane [...] wnioski zawsze były rozpatrywane pozytywnie i w kontrolowanych latach nie wystąpiły przypadki odmowy zwiększenia dotacji na utrzymanie”.

(dowód: akta kontroli str. 903-905, 945-951, 1121, 1151, 1213-1215)

Otrzymane kwoty dotacji na lata 2015 – 2016 (po 3.628 tys. zł) były rozdzielane według potrzeb WZMiUW na poszczególne paragrafy klasyfikacji budżetowej, uwzględniając wydatki związane m.in. z zakupami: 1/ paliwa do sprzętu mechanicznego znajdującego się na wyposażeniu oddziałów, 2/ materiałów przeznaczonych na utrzymanie Zbiornika Siemianówka, jazów narwiańskich, węzła rajgrodzkiego, pompowni i budowli piętrzących, 3/ energii elektrycznej dostarczanej do jazów i pompowni oraz Zbiornika Siemianówka, a także wydatki związane ze zlecaniem różnego rodzaju usług, wynikających z przepisów (roczne i pięcioletnie przeglądy budowli, oceny stanu technicznego budowli, badania batymetryczne i zabezpieczeń, przeglądy hydrogeneratorów, pomp i transformatorów). Zapisane w poszczególnych paragrafach kwoty kalkulowano na podstawie poniesionych wydatków z roku poprzedniego. W rozdziale 01008 nie występowały wydatki dzielone²⁵, związane np. z utrzymaniem budynku, wydatkami administracyjnymi, wydatkami osobowymi.

(dowód: akta kontroli str. 10, 16-17-19, 29-30, 949-951, 1127-1171)

Pod koniec 2010 roku dokonano ustalenia z Wojewodą zasad finansowania etatów z dotacji celowej z budżetu państwa. Wydzielono wówczas 33 etaty, biorąc pod uwagę faktyczną liczbę roboczogodzin potrzebnych na wykonanie danej czynności (pracy) w ciągu całego roku, przy obsłudze i pracach konserwacyjnych na obiektach Zbiornika Siemianówka, pompowniach i jazach narwiańskich, węzła rajgrodzkiego i budowlach piętrzących. Wynagrodzenie zasadnicze ustalono wówczas w oparciu o przepisy w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, a przedstawiona analiza kosztów została zaakceptowana przez Wicewojewodę, który pismem z 14 października 2010 r. potwierdził przydział środków na ten cel. W kolejnych latach Wojewoda nie wymagał przedstawiania takiej kalkulacji i nie uczestniczył w planowaniu kosztów na utrzymanie etatów. Planując budżet, WZMiUW sam wyliczał: wynagrodzenia pracowników i pochodne od nich, ilość i wysokość nagród jubileuszowych, odprawy emerytalne.

(dowód: akta kontroli str. 949-951, 1017-1023)

²⁴ Według informacji Wojewody z 25 października 2016 r., taka sama kwota została przewidziana na 2017 rok.

²⁵ Tj. wydatki dzielone między zadania własne i zadania zlecone (np. utrzymanie i modernizacja budynku, w którym wykonują się m.in. zadania zlecone, koszty obsługi księgowej, kadrowej, administracyjnej, prawnej, informatycznej, koszty zarządu, wydatki na wynagrodzenie z tytułu zastępstw).

Ze względu na to, że z przydzielonej dotacji, po odjęciu w/w wydatków, pozostało 1.153,5 tys. zł w 2015 roku i 1.056 tys. zł w 2016 roku, które można było przeznaczyć na roboty konserwacyjne, WZMiUW na początku każdego roku występował o przyznanie rezerwy celowej, której wysokość ustalano w następujący sposób:

- w protokołach z przeglądu danego obiektu (rzeki) – sporządzanych w roku poprzedzającym rok budżetowy, w ramach jesiennych przeglądów wód i urządzeń melioracji podstawowych – ustalano rozmiar rzeczowy poszczególnych składników prac konserwacyjnych przewidywany do wykonania w roku następnym (uwzględniając też wnioski napływające od rolników lub składane za pośrednictwem urzędów gmin),
- w kolejnym etapie wyliczano szacowane koszty wszystkich prac – na początku nowego roku (styczeń, luty) spisywano protokoły danych wyjściowych do kosztorysowania, ustalonych komisyjnie na podstawie badania lokalnego rynku (wywiady telefoniczne lub bezpośrednie w firmach branżowych funkcjonujących w województwie) i danych wyjściowych do kosztorysowania²⁶ (ceny roboczogodziny i motogodziny sprzętu, koszty ogólne budowy, zysk, ceny materiałów branżowych),
- spisany protokół danych wyjściowych zatwierdzał dyrektor WZMiUW,
- dane przekazywano pracownikom, którzy dokonywali typowania prac, według klucza: w pierwszej kolejności typowano obiekty intensywnie użytkowane, dobrze utrzymane użytki zielone, funkcjonowanie spółki wodnej (utrzymywane – konserwowane urządzenia melioracji szczegółowych), a w kolejnym etapie dokonywano szczegółowych wyliczeń kwoty potrzebnej do wykonywania prac konserwacyjnych, sporządzając kosztorys inwestorskie. (dowód: akta kontroli str. 949-1016)

Dyrektor WZMiUW wyjaśnił, że: „co roku dokonuje się analizy niezbędności wykonania konserwacji na danym obiekcie (rzece) oraz analizuje się pozostałe koszty ponoszone przy realizacji zadań. Zawsze bierze się pod uwagę możliwość ograniczenia wydatków. Począwszy od roku 2011 wprowadzono m.in. innymi normy paliwa, w roku 2015 zmieniono dostawcę usług telekomunikacyjnych na oferującego tańsze rozmowy, począwszy od roku 2011 zrezygnowano z zakupów inwestycyjnych, co roku ograniczono zakup materiałów do najbardziej potrzebnych. Nie ograniczono natomiast wydatków na wynagrodzenia pracowników, ponieważ ustalone wynagrodzenie zasadnicze w większości kształtuje się na poziomie płacy minimalnej”. (dowód: akta kontroli str. 954)

Planowanie wydatków na zadania inwestycyjne odbywało się zgodnie z procedurą określoną przepisami rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej. W odpowiedzi na pisma Wojewody, WZMiUW zgłosił²⁷:

- w czerwcu 2014 roku zapotrzebowanie na 2015 rok w kwocie 550 tys. zł (§ 6510) na zakończenie sporządzania dokumentacji projektowej i – w związku z zakończeniem projektów realizowanych w ramach PROW 2007 - 2013 – kolejne 587 tys. zł (§ 6510) na sfinansowanie podatku VAT, a także – w ramach finansowania Wspólnej Polityki Rolnej – 1.914 tys. zł (§ 6517) i 638 tys. zł (§ 6519), zaś po otrzymaniu informacji Wojewody o wstępnych kwotach ujętych w projekcie ustawy budżetowej na 2015 rok – w sierpniu 2014 roku przedłożono materiały planistyczne zgodne z tymi kwotami (100% – 1.137 tys. zł w § 6510 oraz 75% wartości pierwotnie zgłoszonych w § 6517 – 1.436 tys. zł i w § 6519 – 479 tys. zł), później ujętymi w planie finansowym,
- w czerwcu 2015 roku (z korektą w lipcu) zapotrzebowanie na 2016 rok w kwocie 40.022 tys. zł (§ 6510) na realizację 11 zadań inwestycyjnych, natomiast po otrzymaniu informacji Wojewody o wstępnej kwocie ujętej w projekcie ustawy budżetowej na 2016 rok – w sierpniu 2015 roku przedłożono materiały planistyczne zgodne z tą kwotą, tj. 2.053 tys. zł na jedno zadanie (5,1% kwoty pierwotnie zgłoszonej), później ujętą w planie finansowym,
- w czerwcu 2016 roku zapotrzebowanie na 2017 rok w kwocie 58.544 tys. zł (§ 6510) na realizację 12 zadań inwestycyjnych, a po otrzymaniu informacji Wojewody o wstępnej

²⁶ Zawartych w katalogach SEKOCENBUDU z IV kwartału poprzedniego roku.

²⁷ Na drukach RZ-2 lub RZ-11.

kwocie ujętej w projekcie ustawy budżetowej na 2016 rok – w lipcu 2016 roku przedłożono materiały planistyczne zgodne z tą kwotą, tj. 2.502 tys. zł na jedno zadanie (4,3% kwoty pierwotnie zgłoszonej). (dowód: akta kontroli str. 951-954, 1072-1120)

Zgłaszane przez WZMiUW wysokie zapotrzebowania na zadania inwestycyjne wynikały z konieczności wykorzystania posiadanej dokumentacji projektowej opracowanej w ramach przygotowania do okresu programowania PROW 2014 – 2020. Według ustaleń Biura Audytu Wewnętrznego, dokumentację sfinansowano środkami otrzymanymi z budżetu państwa. Koszt opracowania dokumentacji 12 zadań wyniósł 2.767,9 tys. zł, termin upływu ważności pozwoleń przypada na lata 2016 – 2018, a „ostatecznie zatwierdzony program PROW i RPO nie uwzględnia działań dotyczących zasobów wodnych, a więc nie daje możliwości realizacji zadań inwestycyjnych z zakresu melioracji wodnych”. Wystąpienia Dyrektora WZMiUW do Marszałka, Wojewody oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie skutkowały otrzymaniem dodatkowych środków na inwestycje.

(dowód: akta kontroli str. 273-275)

1.3.4. Plany wydatków na lata 2015 – 2016 na zadania w rozdziałach 85212 (odpowiednio 890 tys. zł i 1.155 tys. zł) oraz 85226 (po 920 tys. zł) zostały sporządzone w ROPS²⁸. Z informacji Dyrektora ROPS wynikało, że jednostka ta nie miała wpływu na wysokość przyznanej dotacji. Kwoty dotacji ujęte w pierwotnym planie finansowym nie zabezpieczyły w całości środków potrzebnych do realizacji zadań (konieczne były zwiększenia z rezerwy celowej). Przed podaniem do wiadomości tych kwot zarówno Wojewoda jak i Marszałek nie żądali przedłożenia propozycji do planu. Plany wydatków na lata 2015 – 2016 opracowano na podstawie przewidywanego wykonania roku ubiegłego. Uwzględniano w nich wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi, finansowane w całości dotacją celową z budżetu państwa (w rozdziale 85212 – 20,04 etatu w 2015 roku i 21,75 etatu w 2016 roku, a w rozdziale 85226 odpowiednio 12,48 etatu i 12,36 etatu), czynsz z tytułu najmu pomieszczeń biurowych, obsługę prawną i pozostałe wydatki bieżące, w szczególności koszty przesyłek. Nie wystąpiły koszty dzielone, gdyż koszty najmu pomieszczeń wynikały z odrębnych umów (opłata za c.o. i wodę w czynszu), koszty zużycia energii elektrycznej wynikały ze wskazań wyodrębnionych liczników, a pracownicy realizowali wyłącznie zadania objęte przedmiotowymi rozdziałami klasyfikacji budżetowej. W ocenie Dyrektora ROPS, w objętych kontrolą rozdziałach klasyfikacji budżetowej nie występują wydatki, w stosunku do których istniałaby możliwość ich obniżenia.

(dowód: akta kontroli str. 711-718, 784-794, 808-827)

1.4.1. W trzech z pięciu objętych kontrolą rozdziałów klasyfikacji budżetowej, otrzymane środki dotacji celowej z budżetu państwa (po zwiększeniach z rezerw celowych) były adekwatne do wydatków na ujęte w planach zadania zlecone.

1. W rozdziale 60003 (krajowe pasażerskie przewozy autobusowe) wydatki wyniosły 18.268 tys. zł²⁹ (98,2% planu po zmianach) w 2015 roku i 8.739,8 tys. zł (46% planu po zmianach) w I półroczu 2016 roku, na pokrycie kosztów poniesionych przez przewoźników drogowych z tytułu zastosowanych ulg ustawowych w regularnych przewozach osób. W latach 2015 – 2016 (I półrocze) otrzymano i przekazano na rachunek dochodów budżetu państwa zwroty dotacji z lat ubiegłych, wynikające głównie z rozliczenia przekazanej prognozy dotacji za grudzień poprzedniego roku – odpowiednio 439,7 tys. zł³⁰ i 115,6 tys. zł, a także z kontroli przewoźników w zakresie prawidłowości rozliczania dotacji do ulgowych przejazdów osób – odpowiednio 20,7 tys. zł (trzy kontrole) i 9,9 tys. zł (jedna kontrola).

(dowód: akta kontroli str. 13-15, 23-28, 205, 233, 595-637)

²⁸ Według informacji Wojewody z 25 października 2016 r., kwoty dotacji na realizację tych zadań w 2017 rok to odpowiednio 141 tys. zł i 460 tys. zł.

²⁹ W kwocie tej, 18 tys. zł wydatkowano ze środków własnych, gdyż w grudniu 2015 roku od Wojewody otrzymano dotację w mniejszej wysokości niż zapotrzebowana. W związku z tym, w styczniu 2016 roku pomniejszono o tę kwotę – przekazany na rachunek budżetu państwa – zwrot dotacji z tytułu rozliczenia przekazanej prognozy dotacji za grudzień 2015 roku.

³⁰ W tym 77,9 tys. zł zwrotów dotacji przekazanych w 2014 roku w wyniku pomyłki w dyspozycji przekazania dopłat przewoźnikom.

2. W rozdziale 85212 (świadczenia rodzinne) wydatkowano 1.137,3 tys. zł (98,5% planu po zmianach) w 2015 roku i 608,1 tys. zł (54,1% planu po zmianach) w I półroczu 2016 roku na pokrycie bieżących kosztów związanych z realizacją świadczeń rodzinnych na podstawie przepisów o koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego. W 2015 roku wydatkowano także 9,9 tys. zł (100% planu po zmianach) na zakupy inwestycyjne (koszt nabycia oprogramowania z licencją do obsługi świadczeń rodzinnych).
(dowód: akta kontroli str. 13-15, 23-28, 741-783)
3. W rozdziale 85226 (ośrodki adopcyjne) wydatkowano 1.093,5 tys. zł (97,9% planu po zmianach) w 2015 roku i 465,6 tys. zł (50,6% planu po zmianach) w I półroczu 2016 roku na prowadzenie ośrodka adopcyjnego zgodnie z ustawą o wspieraniu rodziny.
(dowód: akta kontroli str. 13-15, 23-28, 741-783)

W świetle informacji przekazanych przez Dyrektora ROPS, w latach 2015 – 2016 wystąpiły przypadki przejściowego (do czasu otrzymania środków z rezerwy celowej) finansowania zadań zleconych środkami własnymi:

- w rozdziale 85212 okresowo finansowano koszty związane głównie z najmem pomieszczeń, energią, przesyłkami pocztowymi, obsługą prawną, składkami na ubezpieczenie społeczne – w czerwcu i lipcu 2015 roku 43 tys. zł, zaś we wrześniu 2016 roku – 2 tys. zł,
- w rozdziale 85226 od kwietnia do września 2016 roku sfinansowano koszty związane głównie z energią i czynszem z tytułu najmu (35,4 tys. zł).

Wydatki ze środków własnych były ujmowane w ewidencji księgowej w rozdziale 85217 (regionalne ośrodki pomocy społeczne). Po otrzymaniu dotacji z budżetu państwa wydatki poniesione ze środków własnych zostały przeksięgowywane na zadania zlecone.

(dowód: akta kontroli str. 721-726)

1.4.2. W rozdziale 01008 (melioracje wodne) w 2015 roku wydatkowano 13.619,3 tys. zł (99,9% planu po zmianach), m.in.: 9.687,8 tys. zł na utrzymanie rzek, cieków i kanałów (konserwację bieżącą na długości 2.463 km i gruntowną – 121 km), 208 tys. zł na konserwację 70 km rzek nieuregulowanych, 2.580,6 tys. zł na utrzymanie w sprawności technicznej urządzeń Zbiornika Siemianówka (w tym „Małej Elektrowni Wodnej”), a pozostałe na utrzymanie 35 km wałów przeciwpowodziowych, remont 18 budowli, eksploatację budowli piętrzących (585 na rzekach uregulowanych i pięciu na rzekach nieuregulowanych).

W I półroczu 2016 roku wydatkowano 1.198 tys. zł (7,2% planu po zmianach), w tym 27,4 tys. zł na utrzymanie rzek, cieków i kanałów (konserwacja bieżąca – 46 km), 801,5 tys. zł na utrzymanie w sprawności technicznej urządzeń Zbiornika Siemianówka, 264,4 tys. zł na jazy narwiańskie i stacje pomp Białystok, a pozostałe na remont jednej budowli oraz eksploatację budowli piętrzących (384 na rzekach uregulowanych i pięciu na rzekach nieuregulowanych). Według informacji Dyrektora WZMiUW, na koniec III kwartału 2016 roku zaawansowanie wydatków na konserwację urządzeń melioracji wodnych podstawowych wynosiło 25% i „nie ma groźby niezrealizowania planu w 100%, gdyż jednostka posiada zawarte umowy na 95% zaplanowanych środków”.

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 33-34, 198-202, 231-232, 953, 1024-1071)

Dyrektor WZMiUW wyjaśnił, że: „w zakresie utrzymania wód i urządzeń melioracyjnych [...], począwszy od lat 90-tych brakuje środków na wykonanie prac obejmujących 100% rozmiaru rzeczowego urządzeń. Wykonanie konserwacji urządzeń planuje się do wysokości otrzymanej dotacji oraz rezerwy celowej. Skalę niedofinansowania szacuje się na poziomie 50-58%. Aby dostosować ilość wykonanej konserwacji na poszczególnych obiektach do wielkości otrzymanych środków, typuje się tylko te obiekty, na których użytki zielone były dobrze utrzymane, a urządzenia melioracji szczegółowych konserwowane i utrzymane są w należytym stanie przez działającą Spółkę Wodną. Nie obniżyło to standardu wykonywanej konserwacji. Wręcz przeciwnie kładziono większy nacisk na jakość wykonywanych prac”. Np. szacunkową wartość potrzeb w zakresie robót na urządzeniach melioracji wodnych podstawowych (konserwacje, remonty i eksploatacja) podczas

jesiennego przeglądu w 2014 roku ustalono na 31.330,8 tys. zł, a środki na zadania bieżące (z rezerwą celową) przyznane na 2015 rok wyniosły 13.628,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 954, 960)

W rozdziale 01008 poniesiono także wydatki inwestycyjne, które w 2015 roku wyniosły 1.123,4 tys. zł³¹ (98,7% planu po zmianach) i zostały przeznaczone na realizację projektów inwestycyjnych („Bobra Wielka – odbudowa zbiornika małej retencji wodnej”, „Przebudowa Kanału Koryciska ...”) w ramach PROW 2007 – 2013. (587,9 tys. zł) i na opracowanie dokumentacji projektowej kolejnych trzech zadań inwestycyjnych, operat wodnoprawy, dokumentację określającą stan środowiska, uregulowanie stanu prawnego nieruchomości (535,6 tys. zł). W I półroczu 2016 roku wydatkowano 463,7 tys. zł (22,6% planu) na zadanie Kanał Kuwaski – odbudowa jazu z kładką (gm. Rajgród). W ramach tej inwestycji powstało 989 tys. zł oszczędności (z powodu niższych od planowanych kosztów realizacji). Z uwagi na brak możliwości ich wykorzystania (kosztorysy inwestorskie projektów opiewały na znacznie wyższe kwoty niż oszczędności, długotrwałość procedur przetargowych oraz zmiany przeznaczenia dotacji celowej na inną inwestycję), WZMiUW 27 lipca 2016 r. wystąpił do Wojewody o zablokowanie wymienionej kwoty wydatków, stosownie do art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, co nastąpiło 25 października 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 33-34, 198-202, 231-232, 953, 1024-1071, 1189-1201)

1.4.3. Na zadania w rozdziale 75011 (urzędy wojewódzkie) w 2015 roku wydatkowano 973 tys. zł (97,8% planu po zmianach), w tym 16 tys. zł wydatków majątkowych, na pięć zadań wyodrębnionych w budżecie województwa:

1. Na „*Utrzymanie etatów na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej*” wykorzystano 943 tys. zł dotacji (100%), przeznaczając środki na wynagrodzenia z pochodnymi związane z utrzymaniem 23,46 etatu. Z zestawienia danych z list plac wynikało, że na wynagrodzenia, dodatkowe wynagrodzenie roczne i nagrody wraz z pochodnymi (§§ 4010, 4110 i 4120) pracowników zatrudnionych na tych etatach w 2015 roku wydatkowano 1.392,1 tys. zł (różnicę – 449,1 tys. zł opłacono środkami własnymi i ujęto w wydatkach rozdziału 75018 – urzędy marszałkowskie). Średnio na jeden etat wydatkowano zatem 59,3 tys. zł. Zważywszy, że faktyczna liczba pracowników realizujących zadania zlecone na koniec 2015 roku, według danych Urzędu wynosiła 37,02 w przeliczeniu na pełne etaty (co szerzej opisano w pkt. 1.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), szacunkowe wydatki na utrzymanie tych etatów wyniosły 2.195 tys. zł (stąd szacunkowy wkład środków własnych w ich finansowanie wyniósł 1.252 tys. zł).
(dowód: akta kontroli str. 206, 512-516, 543)
2. Na „*Szkolenie pracowników realizujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej*” wydatkowano 9 tys. zł dotacji (100%), finansując nimi dziewięć szkoleń 12 pracowników, przy czym całkowity koszt szkoleń wyniósł 12,1 tys. zł (różnicę – 3,1 tys. zł opłacono środkami własnymi i ujęto w wydatkach rozdziału 75018).
(dowód: akta kontroli str. 206, 528-529)
3. Na „*Wykonywanie zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych*” przeznaczono 2,5 tys. zł dotacji (14,6% planu), w tym 1,1 tys. zł na wynagrodzenie członków zespołów oceniających spełnianie przez obiekt hotelarski wymagań dotyczących odpowiedniego rodzaju i kategorii obiektu oraz 1,4 tys. zł na materiały i wyposażenie (artykuły biurowe, papier, toner) do realizacji zadania (niskie wykonanie wynikało z mniejszej niż zakładano liczby wniosków przedsiębiorców).
(dowód: akta kontroli str. 206, 518-519, 544-545)
4. Na „*Prowadzenie kontroli wykonywania badań lekarskich kierowców oraz osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami [...]*” wydano 2,5 tys. zł dotacji (25%), przeznaczając środki na przeprowadzenie pięciu kontroli, ujętych w planie

³¹ W tym 1,2 tys. zł środków własnych – zwrot związany z rozliczeniem dotacji na zadanie inwestycyjne z udziałem środków europejskich (przebudowa Kanału Koryciska). Zadanie nie zostało w pełni zrefundowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, gdyż stwierdzono rozbieżność między stanem faktycznym a kosztorysem powykonawczym w ilości białek zamontowanych przy budowach piętrzących. W celu rozliczenia inwestycji, ze środków własnych zrefundowano kwotę brakującą w § 6517. Budżet samorządu nie poniósł strat, gdyż wykonawca inwestycji zwrócił 1,2 tys. zł, a WZMiUW przekazał tę kwotę jako dochód samorządu.

na IV kwartał 2016 roku. Wcześniej nie realizowano tego zadania, gdyż próby naboru lekarza na stanowisko urzędnicze zakończyły się niepowodzeniem (nie wpłynęła żadna oferta), 2 września 2015 roku zawarto więc umowę zlecenia z uprawnionym lekarzem. Środki na ten cel Wojewoda przyznał w sierpniu 2016 roku.

(dowód: akta kontroli str. 206, 517, 546-548)

5. Na „Obsługę Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego” wykorzystano 16 tys. zł dotacji (100%), finansując zakup do WOSGiK czterech roboczych stacji komputerowych z oprogramowaniem, klawiaturą i UPS. Koszty zakupu wyniosły faktycznie 18,7 tys. zł (różnicę – 2,7 tys. zł opłacono środkami własnymi i ujęto w wydatkach rozdziału 75018). (dowód: akta kontroli str. 206, 520-527)

W I połowie 2016 roku realizowano trzy pierwsze z tych zadań, wydatkując odpowiednio: 513,7 tys. zł (61,2% planu) na wynagrodzenia z pochodnymi związane z utrzymaniem 17,09 etatu³² pracowników realizujących zadania zlecone³³, 4,4 tys. zł (62,3% planu) na szkolenie pracowników realizujących te zadania (sześć szkoleń, w których wzięło udział 10 osób), 1,9 tys. zł (11,2% planu) na zadania wynikające z ustawy o usługach turystycznych. Nie zlecano natomiast wykonywania kontroli badań lekarskich kierowców, gdyż umowę z uprawnionym lekarzem zawarto 8 czerwca 2016 r. (środki na realizację zadania z rezerwy Wojewody przyznano 26 kwietnia, zaś 17 maja 2016 r. ujęto je w planie wydatków).

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 234, 454-456, 532-537)

Analiza wynagrodzeń – z list płac za czerwiec 2016 roku – 32 pracowników realizujących zadania zlecone wykazała, że ich wysokość nie była niższa od minimalnych wynagrodzeń określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych³⁴ i mieściła się w granicach ustalonych w regulaminie wynagradzania pracowników samorządowych w Urzędzie³⁵. Wykazała też, że:

- wynagrodzenia tych pracowników były finansowane z dotacji budżetu państwa na realizację zadań zleconych w części, w jakiej realizowali te zadania z zastosowaniem wskaźnika (od 0,01 do pełnego etatu – łącznie 16,29 etatu), określonego w wykazie pracowników realizujących zadania zlecone (sporządzonym w Departamencie Organizacji i Kadr, w uzgodnieniu z dyrektorami departamentów merytorycznych i przekazany do Departamentu Finansów),
- wynagrodzenia te były ustalane według tych samych zasad, niezależnie od tego jakie zadania realizowali pracownicy (zlecone lub własne),
- średnie wynagrodzenie zasadnicze³⁶ wyniosło 3.258 zł, a w poszczególnych grupach: zastępca dyrektora departamentu – 4.000 zł, kierownik referatu – 3.880 zł, główny specjalista – 3.500 zł, inspektor – 3.010 zł, podinspektor – 2.940 zł³⁷ – nie przekroczono zatem w poszczególnych grupach 2,5-krotności minimalnego wynagrodzenia zasadniczego określonego w powołanym rozporządzeniu i stanowiła odpowiednio 241%, 243%, 233%, 201% i 210% tego wynagrodzenia,

³² Zmniejszenie liczby etatów finansowanych w 2016 roku z rozdziału 75011 wynikało z finansowania czterech etatów (realizujących zadania z zakresu prawa geodezyjnego i kartograficznego) z rozdziału 71012, w którym otrzymano 166 tys. zł na utrzymanie urzędników, a o kolejne 2,37 etatu – z rezultatów weryfikacji realizowanych w Urzędzie zadań zleconych. W związku z przeprowadzoną analizą zadań (uwzględniającą m.in. zmiany ustawowe, w rezultacie których niektóre zadania stały się zadaniami własnymi bądź zostały przekazane do realizacji innym jednostkom), 24 marca 2016 r. zaktualizowano (na dzień 1 stycznia 2016 r.) wykaz pracowników realizujących zadania zlecone, których wynagrodzenia podlegały finansowaniu z dotacji celowej z budżetu państwa. Obejmował on 21,09 etatu, w tym 17,09 etatu finansowanych z rozdziału 75011 i wydzielone cztery etaty finansowane z rozdziału 71012.

³³ Z zestawienia danych z list płac wynikało, że na wynagrodzenia, dodatkowe wynagrodzenie roczne i nagrody (wraz z pochodnymi) pracowników zatrudnionych na tych etatach w I półroczu 2016 roku wydatkowano 691,4 tys. zł, a wydatki sfinansowane z dotacji celowej z budżetu państwa i ujęte w rozdziale 75011 wyniosły 513,7 tys. zł (różnicę – 177,7 tys. zł opłacono środkami własnymi). Na koniec III kwartału 2016 roku wydatki te wyniosły 906,7 tys. zł, z tego 772,7 tys. zł ujęto w rozdziale 75011 (kwota ta stanowiła 92% wydatków w rozdziale na ten cel, ujętych w planie finansowym na 2016 rok).

³⁴ Dz.U. z 2014 r. poz. 1786.

³⁵ Wprowadzony zarządzeniem Marszałka Województwa Podlaskiego nr 38/2009 z 16 kwietnia 2009 r., zmienionym zarządzeniem nr 22/2015 z 10 marca 2015 r.

³⁶ Udział wynagrodzenia zasadniczego w całkowitym wynagrodzeniu wynosił od 62% do 100%.

³⁷ Według ustaleń kontroli w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim, przeciętne miesięczne wynagrodzenia zasadnicze wraz z nagrodami w 2015 roku w tym Urzędzie wyniosły: zastępca dyrektora wydziału – 7.375 zł, kierownik – 4.487 zł, główny specjalista – 3.564 zł, inspektor wojewódzki – 2.935 zł, inspektor – 2.285 zł, starszy referent – 2.778 zł.

- średnie wynagrodzenie (zasadnicze z dodatkami za staż lub funkcyjnym, lecz bez nagród) wyniosło 3.933 zł (zastępca dyrektora departamentu – 5.790 zł, kierownik referatu – 5.284 zł, główny specjalista – 4.702 zł, inspektor – 3.303 zł, podinspektor – 3.252 zł)³⁸. (dowód: akta kontroli str. 457-460, 470-487, 1221)

W Urzędzie nie dysponowano informacjami na temat metodologii planowania przez Wojewodę kwoty dotacji na wynagrodzenia i na wydatki rzeczowe na obsługę jednego etatu. W świetle wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Organizacji i Kadr, wynagrodzenia pracowników Urzędu były ustalane z uwzględnieniem obowiązujących przepisów (powołanego wcześniej rozporządzenia Rady Ministrów z 18 marca 2009 r., ustalonego przez Marszałka regulaminu wynagradzania i art. 183 c § 1 Kodeksu pracy), kwalifikacji zawodowych (potwierdzonych stosownymi dokumentami), praktyki i doświadczenia zawodowego, zakresu odpowiedzialności i wysiłku. Zwróciła uwagę, że: „zgodnie z zasadą równego traktowania pracowników, wynagrodzenie pracowników nie może być różnicowane w zależności od źródła jego finansowania. [...] pracownicy realizujący zadania zlecone w większości osoby posiadające specjalistyczne wykształcenie, dodatkowe kwalifikacje, czy też doświadczenie zawodowe [...] W związku z tym nie ma podstaw prawnych, aby obniżyć poziom ich wynagrodzenia, stosować inne zasady awansu, wysokości nagród i innych przysługujących pracownikowi świadczeń pieniężnych. W przypadku naboru na stanowisko związane z obsługą zadań zleconych, oferowano kandydatom wynagrodzenia adekwatne do posiadanych kwalifikacji i proponowanego stanowiska [...] nie zaś do wielkości dotacji. W niektórych sytuacjach istnieją problemy z naborem pracowników, np. na stanowiska związane z wykonywaniem zadań z zakresu geologii. Zastosowanie kryterium dostosowywania wynagrodzenia do wielkości dotacji [...] powodowałoby całkowity brak możliwości realizacji zadania zleconego”.

(dowód: akta kontroli str. 457-460, 354-355)

Proponowane przykładowe wynagrodzenia zasadnicze brutto w prowadzonych w 2015 roku naborach na stanowiska urzędnicze związane z realizacją zadań zleconych przedstawiały się następująco: podinspektor realizujący zadania z zakresu prawa geologicznego i górniczego – 2.600 – 2.900 zł, inspektor do zadań z zakresu ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego – 2.500 – 2.800 zł, główny specjalista wykonujący zadania z ustawy o kierujących pojazdami – 3.400 – 3.700 zł, inspektor realizujący zadania z zakresu łowiectwa i grup producenckich – 2.700 – 3.000 zł. Negocjacji płacowych z wytypowanymi kandydatami nie prowadzono, bowiem nie przewidywała tego procedura naboru na stanowisko urzędnicze, a warunki wynagrodzenia były ujęte w ogłoszeniu o naborze.

(dowód: akta kontroli str. 711-712, 1266-1267, 1295-1316)

W zakresie pracowników realizujących zadania zlecone w latach 2015 – 2016 (I półrocze), poza przypadkami przejścia pracowników na emeryturę, wystąpiły dwie rezygnacje z pracy w Urzędzie (pracownicy nie podali powodów rezygnacji, rozwiązano z nimi umowy o pracę na mocy porozumienia stron). W tym samym okresie ogłoszono 16 naborów na stanowiska związane z realizacją zadań zleconych, z których: siedem zakończyło się zatrudnieniem pracownika, czterech nie rozstrzygnięto, gdyż kandydaci nie spełnili wymagań i oczekiwanych przewidzianych dla danego stanowiska, w jednym przypadku wybrany kandydat zrezygnował z zatrudnienia, w czterech nie wpłynęły oferty spełniające wymagania formalno-prawne określone w ogłoszeniu o naborze, w jednym nie wpłynęło żadne zgłoszenie kandydata do pracy (na stanowisko kierownika referatu – geologa wojewódzkiego; stanowisko nieobsadzone).

(dowód: akta kontroli str. 549-560, 1266-1267, 1295, 1317-1329)

³⁸ Według informacji uzyskanych z wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych realizujących objęte kontrolą zadania, w 2015 roku w ROPS wynagrodzenia zasadnicze pracowników realizujących zadania zlecone w rozdziale 85212 kształtowały się na poziomie 2.000 zł – 3.300 zł (średnie wynagrodzenie bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego i nagród – 2.311 zł), a w WZMIUW średnie wynagrodzenie zasadnicze z dodatkiem stażowym pracowników obsługi jazdów, pompowni, zapory czołowej wyniosło 2.100 zł (25 etatów), zaś elektryków, mechaników, energetyków – 3.100 zł (siedem etatów), natomiast średnie wynagrodzenie zasadnicze z dodatkiem stażowym i funkcyjnym pracownika zajmującego stanowisko kierownicze – 5.930 zł (jeden etat).

1.5. W Urzędzie na dzień 1 stycznia 2015 r. do zadań zleconych, dofinansowywanych dotacją celową z budżetu państwa przypisanych było 23,46 etatu. Według wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Organizacji i Kadr, była to liczba, wynikająca z pism Wojewody w sprawie liczby etatów przypisanych do realizacji konkretnych zadań zleconych i pism dotyczących zwiększenia tych etatów, na podstawie których od 2006 roku była finansowana (nie w pełni) określona liczba etatów realizujących zadania zlecone³⁹. Dodaje, że Urząd (w tym dyrektorzy departamentów merytorycznych) wielokrotnie pisemnie i na spotkaniach z udziałem Wojewody sygnalizował pracochłonność realizowanych zadań i potrzeby dotyczące zwiększenia liczby etatów i dotacji celowej. Corocznie dokonywano analizy realizowanych zadań zleconych⁴⁰, dyrektorzy departamentów merytorycznych określali liczby etatów faktycznie realizujących zadania zlecone oraz etatów niezbędnych do prawidłowej realizacji zadań, co miało odzwierciedlenie w planach etatów i liczbie osób zatrudnionych. (dowód: akta kontroli str. 355-356, 450-456, 1218-1220, 1266-1267)

Dyrektorzy Departamentów Urzędu na bieżąco monitorowali i analizowali zakres prac związanych z wykonywaniem zadań zleconych, stąd też – jak wyjaśniła Dyrektorka Departamentu Organizacji i Kadr – „wiadomo jest, że liczba etatów przekazana przez Wojewodę z przeznaczeniem na ten cel [...] jest zbyt mała”. Potwierdzała to także treść pism przekazywanych przez dyrektorów departamentów merytorycznych Urzędu. W ramach podjętych w Urzędzie działań dotyczących liczby etatów realizujących zadania zlecone w latach 2015 – 2016 m.in.:

- wystapiono do Wojewody (pismem z 25 marca 2015 r.) z wnioskiem o wyszczególnienie zadań i wskazanie liczby etatów przewidzianych na realizację zadań objętych dotacją udzieloną na 2015 rok, ponieważ – według wyjaśnienia Dyrektorki Departamentu Organizacji i Kadr – „faktyczna realizacja części zadań zleconych znacznie przewyższała liczbę etatów przekazaną pierwotnie przez Wojewodę, jak również – w wyniku zmian niektórych ustaw – zmianie uległ charakter niektórych zadań ze zleconych na zadania własne”,
- dokonano analizy odpowiedzi Wojewody (z 17 kwietnia 2015 r.), która zawierała częściowo nieaktualne dane (niektóre zadania nie były już zadaniami zleconymi samorządowi województwa lub były zadaniami zleconymi innymi ustawami niż podano w odpowiedzi) oraz – na podstawie pisemnych informacji dyrektorów departamentów realizujących zadania zlecone – ustalono różnice pomiędzy faktyczną liczbą etatów realizujących zadania zlecone a liczbą etatów przekazanych przez Wojewodę,
- pismem z 29 stycznia 2016 r. poinformowano Wojewodę, że faktyczne zaangażowanie środków finansowych i wymiaru zatrudnienia w realizację zadań zleconych jest nieadekwatne do liczby etatów i środków finansowych przekazanych przez Wojewodę, przedstawiono stwierdzone rozbieżności (potrzeba zwiększenia o 19,93 etatu) i wnioskowano o zwiększenie dotacji celowej (bez podania kwoty) w 2016 roku,
- w odpowiedzi z 2 marca 2016 r. na pismo Wojewody z 3 lutego 2016 r. „o doprecyzowanie swoich potrzeb etatowych” – po ponownej weryfikacji i analizie potrzeb w departamentach merytorycznych – przekazano zestawienie, z podsumowania którego wynikało, że liczba etatów wcześniej uzgodnionych z Wojewodą (23,46 etatu) odbiega od liczby etatów faktycznie realizujących zadania zlecone (37,02 etatu) oraz liczby etatów niezbędnych do wykonywania tych zadań (46 etatów – według oceny dyrektorów departamentów merytorycznych Urzędu),

³⁹ Według Urzędu w 2015 roku było to 23,46 etatu, zaś według pism Wojewody 24,46 etatu (od 2016 roku cztery z tych etatów przeniesiono do rozdziału 71012). Różnica o jeden etat dotyczyła zadań z ustawy o Kierujących pojazdami, które – według Urzędu – nie były objęte uzgodnieniami z Wojewodą, zaś w świetle pisma Wojewody z 27 października 2016 r. zostały uwzględnione w ogólnej liczbie etatów realizujących zadania zlecone.

⁴⁰ Analizy te miały na celu ustalenie faktycznej liczby etatów niezbędnych do realizacji zadań zleconych i braków w tym zakresie. Materiały obejmujące te kwestie oraz dotyczące pracochłonności wybranych zadań trafiły do Departamentu Organizacji i Kadr. Nie obejmowały one takich kwestii, jak: porównanie danych z innych urzędów marszałkowskich lub z innych wydziałów Urzędu, porównanie wydajności poszczególnych pracowników. Pracownicy nie przekazywali sprawozdań z wykonywanych przez siebie zadań.

- dyrektorzy departamentów merytorycznych (Zdrowia, Infrastruktury i Transportu, Ochrony Środowiska), na wniosek Wojewody, przedstawili dane o liczbie prowadzonych spraw, medianie czasu realizacji jednej sprawy (w godzinach) wraz z opisem czynności wykonywanych przy ich załatwianiu i uzasadnieniem potrzeby zwiększenia liczby etatów. (dowód: akta kontroli str. 350-357, 412-417)

Opisana korespondencja z Wojewodą nie doprowadziła do zwiększenia liczby etatów (kwoty dotacji) do realizacji zadań zleconych w latach 2015 – 2016. Wojewoda pismem z 3 sierpnia 2016 r. poinformował natomiast, że w projekcie budżetu na 2017 rok została wstępnie zabezpieczona dodatkowa kwota dotacji celowej w rozdziale 75011 (268 tys. zł) na 7,67 etatu, na realizację przez samorząd województwa zadań zleconych, z przeznaczeniem na utrzymanie pracowników wykonujących te zadania. Stanowisko to Wojewoda podtrzymał w piśmie z 27 października 2016 r., w którym doprecyzował, iż w kwocie dotacji na 2017 rok w rozdziale 75011 uwzględniono podwyżkę wynagrodzeń o 1,3% w stosunku do 2016 roku. Wskazał także – uwzględnione w swojej kalkulacji – etaty przewidziane do realizacji poszczególnych zadań zleconych, tj. 28,13 etatu (zwiększenie o 7,76 etatu z 20,46 w 2016 roku, nie licząc czterech etatów uwzględnionych w rozdziale 71012). W toku prowadzonej w tej sprawie korespondencji Wojewoda nie kwestionował poziomu wynagrodzeń pracowników realizujących w Urzędzie zadania zlecone ani liczby etatów. W swoich pismach nie zawarł informacji o kwocie wydatków rzeczowych na obsługę jednego etatu. (dowód: akta kontroli str. 352-356, 360-436, 1217-1220)

1.6. Samorząd Województwa i Wojewoda Podlaski nie określili parametrów jakości i dostępności objętych kontrolą zadań zleconych. Standardy takie nie wynikały z obowiązujących przepisów, nie licząc wymogów wynikających z prawa budowlanego i prawa wodnego w zakresie melioracji, co szerzej przedstawiono w pkt. 2.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

1.7. Wnioski Urzędu (lub właściwych wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych) o zwiększenia w 2015 roku dotacji na realizację objętych kontrolą zadań zleconych (opisane w pkt 1.2 wystąpienia) zostały uwzględnione przez Wojewodę, z wyjątkiem wydatków na wynagrodzenia pracowników Urzędu realizujących zadania zlecone, co skutkowało sfinansowaniem tych plac ze środków własnych. Natomiast do końca III kwartału 2016 roku ROPS nie otrzymał, wnioskowanego w kwietniu i maju, zwiększenia o 54,6 tys. zł w rozdziale 85212 na uzupełnienie niedoboru środków na usługi pocztowe, licencje na oprogramowanie, obsługę prawną i czynsz (według informacji Dyrektora ROPS, po analizie wykonania wydatków za III kwartały niedobór środków na 2016 rok oszacowano na ok. 34 tys. zł), zaś z wnioskowanych 97,5 tys. zł w rozdziale 85226 na pochodne od wynagrodzeń, zakup artykułów biurowych, energii, czynsz, we wrześniu otrzymano zwiększenie o 30,7 tys. zł z rezerwy celowej. (dowód: akta kontroli str. 16-17, 33-34, 207, 235, 717, 837-851)

Samorząd Województwa nie występował do Wojewody Podlaskiego o refundację wydatków poniesionych ze środków własnych (ani nie dochodził ich na drodze sądowej) w rozdziałach objętych kontrolą⁴¹. W wyjaśnieniu, Skarbnik Województwa za wystąpienia o refundację uznał informowanie Wojewody „w formie pisemnej a także ustnej [...] o niewystarczających środkach na realizację zadań zleconych”. Wyjaśnił, że: „stosowanie takiej formy poinformowania administracji rządowej o braku środków na realizację zadań zleconych jest najbardziej stosowne. Można by hipotetycznie założyć, że jedną z form, prawnie nie zakazanych, byłoby informowanie Wojewody Podlaskiego poprzez okresowe [...] wystawianie obciążających not księgowych [...]. Trzeba jednakże zauważyć, że taki dokument musiałby obowiązkowo zostać zaksięgowany, a w przypadku odmowy zapłaty dla uzyskania należności pozostawałaby jedynie droga sądowa. Z licznych rozmów z przedstawicielami administracji rządowej odnosi się wrażenie, że środki na realizację zadań zleconych przekazywane w formie dotacji są wystarczające – a samorząd zadania

⁴¹ Poza zadaniami objętymi kontrolą, w rezultacie działań podjętych w Departamencie Rolnictwa i Obszarów Rybackich, w którym dokonano wyceny kosztów pojedynczego zadania zleconego z zakresu administracji rządowej – szacowanie szkód łowieckich (posiłkując się metodologią pozyskaną od Zarządu Województwa Mazowieckiego), w kwietniu 2016 roku podpisana została przez Marszałka Województwa Podlaskiego i Wojewodę Podlaskiego procedura refundacji kosztów szacowania szkód łowieckich.

te realizuje zbyt kosztownie. Te różnice zdań, często spory, będą trwały do czasu wzajemnej akceptacji kosztów realizacji zadań zleconych. Koniecznym zatem wydaje się dokonanie rzetelnej, obustronnie zaakceptowanej, standaryzacji kosztów. [...] Trzeba zwrócić uwagę na fakt, że realizacja tzw. „zadań zleconych” na samorządy nakładana jest ustawami. Jeśli są nałożone ustawą, to samorząd te zadania, bez względu na poziom finansowania, powinien, a wręcz musi realizować – w państwie prawnym nie może, i nie powinno to być sprawą dyskusyjną. [...] W związku z pogarszającą się sytuacją finansową samorządu województwa, i dającym się drasycyicznie odczuwać brakiem środków finansowych na realizację zadań własnych, w szczególności zaś na udziały własne do realizowanych projektów dofinansowanych z Unii Europejskiej, będę proponował Zarządowi Województwa podejmowanie bardziej skutecznych działań odzyskiwania kwot „dokończonych” do zadań zleconych, włącznie do wszczęcia procesów sądowych. Taka sytuacja może mieć miejsce, jeśli nie zwiększy się poziom finansowania zadań zleconych”.

(dowód: akta kontroli str. 12, 24, 39-48, 53-61, 236-238)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niezaplanowaniu w rozdziale 75011 (urzędy wojewódzkie) rzeczywistych wydatków ponoszonych na zadania zlecone. W konsekwencji wydatków poniesionych na realizację zadań zleconych w części, w jakiej zostały sfinansowane środkami własnymi nie wykazano w ewidencji księgowej i w sprawozdaniu Rb-28s w rozdziale 75011, lecz ujęto je do rozdziału 75018 (urzędy marszałkowskie). Dotyczyło to:

1. 449.074,59 zł poniesionych na wynagrodzenia pracowników Urzędu realizujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (etaty uzgodnione z Wojewodą). Z list płac obejmujących tych pracowników wynika bowiem, że na ich wynagrodzenia z pochodnymi w 2015 roku wydatkowano 1.392.074,59 zł (§ 4010, § 4110 i § 4120), zaś kwota dotacji celowej z budżetu państwa otrzymana i wydatkowana na te wynagrodzenia wyniosła 943.000 zł.
2. 3.138,70 zł na uzupełnienie wydatków na szkolenia pracowników realizujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, których koszt wyniósł 12.138,70 zł, a dotacja celowa z budżetu państwa na to zadanie – 9.000 zł.
3. 2.656,62 zł na dofinansowanie zakupu stanowisk komputerowych do WODGiK, na które wydatkowano 18.656,64 zł, a przyznana na ten cel z rezerwy Wojewody dotacja wyniosła 16.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 360-363, 454-456, 491-492, 512-516, 520, 525-529, 543)

Ujęcie wydatków ponoszonych na realizację zadań zleconych w różnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej – a w konsekwencji wykazanie w sprawozdaniu Rb-28s wydatków faktycznie poniesionych na zadania zlecone jako wydatków na zadania własne – stanowi naruszenie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. W myśl powołanego przepisu dochody i wydatki publiczne klasyfikuje się według działów i rozdziałów określających rodzaj finansowej działalności. Nie można zatem przypisywać wydatków do innego rozdziału, wskazującego na finansowanie innego zadania niż w rzeczywistości było realizowane. Odnosząc się do przyczyn niewykazywania w rozdziale 75011 wydatków ze środków własnych, Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła, że: „w planie finansowym [...] corocznie w rozdziale 75011 ujmowane były wyłącznie środki w wysokości odpowiadającej kwotom dotacji przyznanych decyzją Wojewody na realizację zadań zleconych i do tego poziomu ewidencjonowano i wykazywano w sprawozdaniu Rb-28s wydatki. Wydatki ze środków własnych dotyczące realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej nie ewidencjonowano i nie wykazano w sprawozdaniu Rb-28s w rozdziale 75011, gdyż nie były w tym rozdziale zabezpieczone w planie finansowym środki na ich realizację”.

(dowód: akta kontroli str. 164-167)

Skarbnik Województwa, odnosząc się do nieuwzględnienia w planach wydatków ponoszonych ze środków własnych, wyjaśnił, że: „dotychczas prowadzona ewidencja rzeczywiście zamazuje obraz poziomu finansowania zadań zleconych”. W rozdziale 75011 wykazywano wydatki do wysokości przyznanych dotacji. „Wynikało to z przestrzegania zasady, że zapisane w planie wydatków kwoty są górnym możliwym limitem zrealizowanych wydatków (jak to wynika z ustawy o finansach publicznych). Ze względu

na to, że z ewidencji księgowej wprost nie wynika kwota „dofinansowanych” środków na realizację zadań zleconych, podejmiemy próby zmiany tego stanu rzeczy”. Skarbnik wskazał na trudności z rozliczaniem i podziałem kosztów innych niż wynagrodzenia, tj. kosztów utrzymania pomieszczeń biurowych, transportu, delegacji i innych. Dodał, że: „sposób rozliczania i podziału tych kosztów wymaga obopólnych uzgodnień i wzajemnej akceptacji”, a to wymaga „ustalenia, ile powinna kosztować realizacja zadań zleconych. [...] W związku z pogarszającą się sytuacją finansową samorządu, rozważymy wprowadzenie systemu ewidencji całkowitych kosztów realizacji zadań zleconych. Podejmiemy pracę nad opracowaniem systemu rozliczania/naliczania tych kosztów. Rozważymy także przyjęcie systemu informowania Wojewody Podlaskiego o rzeczywistych kosztach realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej – np. kwartalnie”.

(dowód: akta kontroli str. 236-238)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ROPS w latach 2015 – 2016 przejściowo finansował zadania zlecone środkami własnymi (80,4 tys. zł), które jednak klasyfikowano do rozdziału 85217 (regionalne ośrodki pomocy społecznej) zamiast do rozdziałów 85212 i 85226. Stosownych przeksięgowania dokonano zaś dopiero po otrzymaniu zwiększenia dotacji z budżetu państwa (szczegółowo problem ten przedstawiono w pkt. 1.4.1. wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 721-726)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości planowanie i wykorzystanie przez Samorząd Województwa dotacji z budżetu państwa na zadania zlecone.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Kwoty dotacji celowych (w objętych kontrolą rozdziałach) wykazane w sprawozdaniach Rb-27s i Rb-50 za 2015 rok i pierwsze półrocze 2016 roku były równe rzeczywistym ich wpływom. Kwoty wykazane na koniec 2015 roku w kolumnie „dochody wykonane” sprawozdania Rb-27s uwzględniały zwroty dokonane do 31 stycznia roku następującego po roku budżetowym, za który sporządzono sprawozdania, tj. zgodnie z instrukcją zawartą w rozdziałach 1 i 9 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴². Kwoty te były zgodne z zapisami w księgach rachunkowych Urzędu.

Równe wpływom z dotacji, wykazanym w sprawozdaniu Rb-50, były wydatki w poszczególnych rozdziałach ujęte w tym sprawozdaniu na koniec 2015 roku.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 19-22, 145-146)

2.2. Kwoty wydatków w sprawozdaniach zbiorczych Rb-50 i Rb-28s ujęto w wysokościach równych kwotom wykazanym w sprawozdaniach jednostkowych Urzędu (rozdziały 60003 i 75011), ROPS (rozdziały 85212 i 85226) oraz WZMiUW (rozdział 01008).

(dowód: akta kontroli str. 13-15, 25-28)

Wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Urzędu Rb-50 i Rb-28s za 2015 rok oraz I półrocze 2016 roku kwoty wydatków na realizację zadań zleconych w rozdziale 75011 (urzędy wojewódzkie) były zgodne z zapisami w księgach rachunkowych⁴³. Zgodność kwot wystąpiła także w zakresie rozdziału 60003 (krajowe pasażerskie przewozy autobusowe), z wyjątkiem rozbieżności w sprawozdaniu Rb-50 za 2015 rok, w którym w § 2630 – stosując się do instrukcji sporządzania tego sprawozdania⁴⁴ – wykazano wydatki w kwocie 18.250.000 zł, tj. równej wysokości otrzymanej dotacji. Była ona niższa od faktycznie poniesionych wydatków, gdyż według ewidencji księgowej wydatkowano 18.268.020,08 zł (wykazane w sprawozdaniu Rb-28s). Różnica (18.020,08 zł) stanowiła wydatek sfinansowany ze środków własnych, z powodu otrzymania w grudniu 2015 roku od Wojewody dotacji w mniejszej wysokości niż zapotrzebowana. W związku z tym,

⁴² Dz.U. z 2016 r. poz. 1015.

⁴³ W rozdziale 75011 – w ewidencji księgowej i w sprawozdaniu Rb-28s za 2015 rok i I półrocze 2016 roku – wykazano wydatki na zadania zlecone do wysokości otrzymanej dotacji na te zadania, a ponadto wydatki sfinansowane środkami dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań własnych, odpowiednio 40.975,23 zł i 19.515,94 zł (w ewidencji księgowej stosowano różne symbole zadań, wyróżniając zadania zlecone i własne).

⁴⁴ Rozdział 9 załącznika nr 39 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

w styczniu 2016 roku pomniejszono o tę kwotę – przekazany na rachunek budżetu państwa – zwrot dotacji z tytułu rozliczenia prognozy przekazanej przewoźnikom dotacji za grudzień 2015 roku⁴⁵.

Kwestię wykazywania w sprawozdaniu Rb-28s niepełnych wydatków na zadania zlecone w rozdziale 75011 przedstawiono w pkt. 1 wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 13-15, 25-28, 145-146, 164-167)

W sprawozdaniach Rb-50 (zbiorczych i jednostkowych) nie wykazano kwot: wydatków (podlegających refundacji) poniesionych w danym roku ze środków własnych j.s.t., a niezwróconych w tym roku przez dysponenta środków budżetu państwa, ani wydatków poniesionych przez j.s.t. ze środków własnych w poprzednim roku budżetowym a zwróconych z dotacji otrzymanej w danym roku budżetowym.

(dowód: akta kontroli str. 12, 24, 39-48, 53-61)

2.3. W przypadku czterech z pięciu objętych kontrolą rozdziałów klasyfikacji budżetowej miały miejsce zwroty do budżetu państwa dotacji celowej na zadania zlecone realizowane w 2015 roku. Z wyjątkiem kwoty 5,4 tys. zł w rozdziale 85212 (co szerzej opisano w pkt. 2.7 wystąpienia), nie włączyły się one z niewykonaniem lub niewłaściwym wykonaniem tych zadań, a wynikały z mniejszego od przewidywanego ich zakresu lub oszczędności. Zwroty o wartość co najmniej 10 tys. zł wystąpiły w trzech rozdziałach:

- 14,5 tys. zł w rozdziale 75011 – w związku z mniejszym, niż planowano, kosztem wykonania zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych (przedsiębiorcy złożyli mniej niż przewidywano wniosków o zaszerogowanie obiektów do odpowiedniego rodzaju i kategorii);
- 17,8 tys. zł w rozdziale 85112 i 23,1 tys. zł w rozdziale 85226 – w związku z wystąpieniem w ROPS oszczędności w wypłatach zasiłków z ubezpieczenia społecznego pracowników przebywających na zwolnieniach chorobowych, nienaliczaniem składek na fundusz pracy od pracowników, którzy ukończyli 55 lat, zmniejszonym zapotrzebowaniem na artykuły biurowe, energię i usługi pocztowe, niższymi kosztami podróży służbowych, korektą odpisu na ZFŚS.

Kwoty te Urząd przekazał na rachunek Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego („PUW”) w styczniu 2016 roku, z zachowaniem terminu określonego w art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W styczniu 2015 roku dokonano również zwrotów dotacji w związku z wykonywaniem budżetu w 2014 roku (zwracane kwoty nie przekroczyły 10 tys. zł w poszczególnych rozdziałach objętych kontrolą).

(dowód: akta kontroli str. 136-144, 198-207, 545, 765, 957)

2.4. Sprawowanie nadzoru nad działalnością wojewódzkich jednostek organizacyjnych realizujących objęte kontrolą zadania, tj. WZMiUW (rozdział 01008) i ROPS (rozdziały 85212 i 85226) zostało – w regulaminie organizacyjnym Urzędu – przypisane odpowiednio Departamentowi Rolnictwa i Obszarów Rybackich oraz Departamentowi Zdrowia. Departamenty te nie brały bezpośredniego udziału w planowaniu przez jednostki wydatków na zadania zlecone, a ich nadzór sprawowany był formie:

- zapoznawania się z przedkładanymi przez te jednostki projektami planów finansowych, kwartalnymi informacjami z wykorzystania środków i sprawozdaniami finansowymi (obejmującymi dane o dotacjach celowych z budżetu państwa i ich wykorzystaniu),
- opiniowania wniosków o zmiany w planie finansowym,
- opiniowania przez Departament Rolnictwa i Obszarów Rybackich rocznego sprawozdania z działalności WZMiUW przedkładanego Sejmikowi Województwa oraz prowadzenia corocznych kontroli prac eksploatacyjno-konserwacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 726-780, 903-907, 1024-1071)

⁴⁵ W 2015 roku w rozdziale 60003 całość wydatków zaewidencjonowano w ramach jednego w tym rozdziale zadania ujętego w budżecie jako zadanie zlecone, bez rozróżnienia wydatków sfinansowanych dotacją z budżetu państwa od wydatków ze środków własnych. Zaangażowanie środków własnych było jednorazowe, spowodowane przekazaniem przez Wojewodę niepełnej zapotrzebowanej kwoty dotacji na dopłaty do ulgowych przejazdów autobusowych.

W zakresie nadzoru nad WZMIUW zadania były realizowane przez czterech pracowników Departamentu Rolnictwa i Obszarów Rybackich, których wynagrodzenia finansowano w wymiarze 1,01 etatu z dotacji budżetu państwa, przy czym realizowali oni także inne zadania zlecone, a nadzór nad ROPS – przez jednego pracownika Departamentu Zdrowia, którego wynagrodzeń w tym zakresie nie finansowano z budżetu państwa (realizował on inne zadania zlecone w wymiarze 0,75 etatu, dofinansowanego z budżetu państwa).

(dowód: akta kontroli str. 413-418, 450-456, 729, 907-908)

Informacje o planach i realizacji wydatków były przekazywane przez WZMIUW oraz ROPS do Departamentu Finansów. Kontrolę gospodarki finansowej tych jednostek sprawowało Biuro Kontroli Finansowej, zaś dokonywanie przeglądu wiarygodności i rzetelności informacji finansowej należało do Biura Audytu Wewnętrznego.

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano przypadków prowadzenia kontroli wewnętrznych lub badań audytowych dotyczących bezpośrednio kwestii związanych z finansowaniem bądź wykonywaniem zadań zleconych objętych kontrolą NIK. Przy okazji kontroli prowadzonych przez Biuro Kontroli Finansowej Urzędu w WZMIUW⁴⁶ i ROPS badano niektóre zagadnienia związane z zadaniami sklasyfikowanymi w rozdziałach 01008, 85212 i 85226, np. dochody budżetowe, zamówienia publiczne, wynagrodzenia osobowe i bezosobowe (sprzed 2015 roku)⁴⁷. Analogicznie przedstawiał się zakres badań, w zrealizowanym przez Biuro Audytu Wewnętrznego Urzędu, zadaniu zapewniającym „Zarządzanie Wojewódzkim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych w Białymstoku” w latach 2015 – 2016 (I kwartał). Nie formułowano zaleceń odnoszących się do realizacji lub rozliczeń zadań zleconych. (dowód: akta kontroli str. 240-308, 720-721, 958, 1051-1054)

2.5. W zakresie objętych kontrolą zadań zleconych, Urząd ani wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne nie zostały zobowiązane – przez dysponenta środków budżetu państwa lub inny organ administracji rządowej – do zapewnienia określonej dostępności i jakości wykonania poszczególnych zadań. Standardy takie nie wynikały też z ustaw, z wyjątkiem realizacji zadań dotyczących melioracji wodnych, w odniesieniu do których – jak wyjaśnił Dyrektor WZMIUW – stosowano parametry jakości określone przepisami prawa budowlanego i prawa wodnego oraz przepisami wykonawczymi. Natomiast realizacja prac konserwacyjnych odbywała się zgodnie z opisem pozycji kosztorysowej zawartej w KNR-ach. Dyrektor WZMIUW wyjaśnił, że kontrola jakości wykonywanych zadań była prowadzona na bieżąco przez służby WZMIUW. Pracownicy pełniłi stały nadzór nad realizacją zleconych zadań, kontrolując: jakość, stopień zaawansowania robót oraz ich zgodność z kosztorysami, wywiązywanie się wykonawców z wymaganych terminów realizacji zadań. „Prawidłowe rozliczenie zadania ma odzwierciedlenie w protokołach odbioru częściowego i końcowego, w których komisja stwierdza czy wykonane prace są ilościowo zgodne ze stanem faktycznym i czy jakością odpowiadają wymogom technicznym”. W celu zapewnienia prawidłowości odbiorów robót wprowadzone zostały wewnętrzne uregulowania w sprawie wprowadzenia zasad nadzoru nad realizacją umów na roboty budowlane inwestycyjne i zakup wyrobów i usług oraz zasad ich odbioru i weryfikacji realizacji⁴⁸.

(dowód: akta kontroli str. 593-596, 945-946, 956, 958, 717-718)

Pracownicy Departamentu Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (w ramach nadzoru nad działalnością WZMIUW) przeprowadzali kontrolę konserwacji i utrzymania cieków naturalnych istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa oraz urządzeń melioracji wodnych podstawowych. Kontrole takie w latach 2015 – 2016 przeprowadzono w każdym z trzech Oddziałów Terenowych WZMIUW (łącznie sześć kontroli). W ramach tych kontroli weryfikowano zakres zrealizowanych robót eksploatacyjno-konserwacyjnych (w odniesieniu do odnotowanego w protokołach odbioru) i oceniano prawidłowość ich wykonania, nie wnosząc zastrzeżeń. Odnotowywano natomiast, że zakres tych robót wynikał z poziomu zabezpieczonych środków finansowych, który – mimo wyższych

⁴⁶ W WZMIUW w 2015 roku przedstawiciele Urzędu przeprowadzili również 13 kontroli wniosków w ramach PROW 2017 – 2013, dotyczących budowy i remontów obiektów i urządzeń wodnych.

⁴⁷ Biuro Kontroli Finansowej w obu tych jednostkach przeprowadziło kontrole realizacji zadań w powiązaniu z uchwałą budżetową dochodów i wydatków za lata 2013 – 2014.

⁴⁸ Zarządzenie Dyrektora WZMIUW Nr 8/2016 z 12 lutego 2016 r. (wcześniej zarządzenie nr 47/2010 z 30 września 2010 r.), którym wprowadzono „Procedurę realizacji, odbioru i weryfikacji realizacji umów na wykonanie robót budowlanych inwestycyjnych” i „Procedurę realizacji, odbioru i weryfikacji realizacji umów na zakup dostaw i usług.”

nakładów z budżetu państwa w latach 2015 – 2016 – nie pozwalał na pełne zaspokojenie potrzeb. (dowód: akta kontroli str. 909-944)

2.6. W związku z realizacją badanych zadań zleconych Marszałek lub kierownicy WZMiUW i ROPS – poza sprawozdaniami Rb-50 – przekazali Wojewodzie lub odpowiednim ministrom inne wymagane przez nich dane. I tak w związku z realizacją zadań w rozdziale:

- 01008 – WZMiUW składał do PUW kwartalne informacje dotyczące wykorzystania środków finansowych na wydatki inwestycyjne i na utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych, dane z rozliczenia rocznego (zgodność wydatków z planowanym przeznaczeniem, prawidłowość wykorzystania dotacji), a także sprawozdania do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (RRW-10 – ze stanu ilościowego oraz utrzymania wód i urządzeń melioracji wodnych, F-03m o urządzeniach i budowlach melioracji podstawowych i szczegółowych nie obejmowanych wartościową ewidencją księgową, RRW-13 – z wykonania obiektów małej retencji wodnej, informacje dotyczące realizacji inwestycji realizowanych w ramach PROW 2007 – 2013) oraz Ministerstwa Środowiska (informacja o gospodarowaniu wodami w latach 2014 – 2015),
- 60003 – Wojewodzie przedkładano comiesięczne wnioski o przekazanie dotacji na dopłaty przewoźnikom (obrazujące stan wydatkowania środków w tym rozdziale), w styczniu – rozliczenia prognozy dopłat za grudzień poprzedniego roku, a także dane o liczbie sprzedanych biletów w odniesieniu do poszczególnych przewoźników albo w podziale na rodzaje ulg (stosownie do zapotrzebowania Wojewody),
- 75011 – Wojewodzie przedłożono rozliczenie dotacji w tym rozdziale za 2015 rok,
- 85212 i 85226 – ROPS przedkładał kwartalne informacje opisowe i kwartalne sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu świadczeń rodzinnych i działalności ośrodka adopcyjnego (od 2016 roku tylko dane rzeczowe). (dowód: akta kontroli str. 530, 599-637, 657-674, 720, 736-783, 957-958, 1024-171)

2.7. W związku z rozliczaniem dotacji celowych ujętych w badanych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, Wojewoda nie dokonywał oceny stopnia realizacji zadań Urzędu lub wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych ani nie formułował wniosków w tym zakresie. Urząd i jednostki realizujące zadania objęte kontrolą nie zwracały środków do budżetu państwa z powodu niewłaściwego wykonania zadania, z wyjątkiem zwrotu przez ROPS w 2016 roku 5.382,62 zł dotacji i 534 zł odsetek (w rozdziale 85212) w wyniku realizacji wniosku pokontrolnego Wojewody. Dotyczyło to wypłaconego Dyrektora ROPS (sfinansowanej środkami dotacji z budżetu państwa) dodatku specjalnego z pochodnymi (za styczeń – wrzesień 2015 roku), przyznanego na inny cel niż związany z zadaniami z rozdziału 85212⁴⁹. (dowód: akta kontroli str. 721, 882-884, 895-896, 959)

W latach 2015 – 2016 realizacja zadań zleconych była przedmiotem sześciu kontroli przeprowadzonych w Urzędzie przez PUW. Trzy z nich dotyczyły zadań objętych niniejszą kontrolą NIK. Przedmiotem pierwszej było przekazywanie dotacji na pokrycie kosztów uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów autobusowych (rozdział 60003), drugiej – realizacja zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych (jedno z zadań realizowanych w rozdziale 75011), a trzeciej – wykorzystanie środków dotacji celowej na prowadzenie ośrodka adopcyjnego (rozdział 85226). W pierwszej z tych kontroli za uchybienie uznano: „przypadki zawyżania przez niektórych przewoźników kwot prognozowanego zapotrzebowania na dofinansowanie dopłat zgłaszanego na dany rok – w stosunku do rzeczywistych potrzeb wynikających z rozliczenia dopłat do tych przewoźników z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich”. W pozostałych nie stwierdzono nieprawidłowości lub uchybień, w związku z czym odstąpiono od wydania zaleceń pokontrolnych. W przypadku kontroli wykorzystania środków finansowych w rozdziale 85226, wskazano, że: „dotacje celowe przyznane w latach 2012 – 2015 na utrzymanie Ośrodka Adopcyjnego [...] zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i w wysokościach nie przekraczających planów”.

(dowód: akta kontroli str. 309-349)

⁴⁹ Dodatek specjalny był przyznany z tytułu nadzoru nad realizacją projektów w ramach Programu Kapitał Ludzki i pełnienia funkcji kierownika projektu, a także nadzoru nad realizacją innego zadania zleconego – prowadzenie Ośrodka Adopcyjnego.

PUW przeprowadził w 2016 roku w ROPS trzy kontrole, dotyczące: prawidłowości realizacji zadań ośrodka adopcyjnego⁵⁰, prawidłowości realizacji zadań wynikających z ustawy o świadczeniach rodzinnych i poprawności liczenia spraw z zakresu świadczeń rodzinnych. Druga z nich objęła swym zakresem także prawidłowość wykorzystania środków finansowych, a wnioski pokontrolne – poza już opisaną kwestią zwrotu dotacji – dotyczyły: dokonywania korekty wynagrodzeń pokrywanych z dotacji wyłącznie w tym samym rozdziale, w którym poniesiono wydatek, egzekwowania (od firmy wykonującej tłumaczenia) wystawiania faktur zawierających zakres wykonywanych usług i ich ceny jednostkowe, podjęcia działań w celu wdrożenia elektronicznego systemu wysyłki korespondencji do właściwych urzędów i beneficjentów, celem obniżenia kosztów działania Działu Świadczeń Rodzinnych. (dowód: akta kontroli str. 867-902)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W ewidencji księgowej rozdziału 75011 i w sprawozdaniu Rb-28s nie wykazano wydatków – poniesionych na realizację zadań zleconych w tym rozdziale – w części, w jakiej zostały sfinansowane środkami własnymi, co szczegółowo przedstawiono w sekcji "Ustalone nieprawidłowości", zamieszczonej w 1 punkcie wystąpienia pokontrolnego.
2. W 2016 roku, z naruszeniem art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, środkami dotacji z budżetu państwa sfinansowano część wynagrodzeń dwóch pracowników Urzędu (1,1 etatu), którzy nie realizowali zadań zleconych i powinni być opłacani ze środków własnych samorządu oraz pracownika niefigurującego w wykazie pracowników, których wynagrodzenia podlegały finansowaniu środkami dotacji z budżetu państwa (0,27 etatu):
 - A. Od stycznia do sierpnia 2016 roku dotyczyło to dwóch osób (odpowiednio 0,2 i 0,9 etatu), które nie figurowały w ustalonym wykazie pracowników realizujących zadania zlecone, przekazanym do Departamentu Finansów przez Departament Organizacji i Kadr (zaktualizowanym 24 marca 2016 r. i obrazującym stan na 1 stycznia 2016 r.). Osoby te były ujęte we wcześniej obowiązującym wykazie (z 13 sierpnia 2014 r.). W toku kontroli NIK, 30 września 2016 r., kwoty wynagrodzeń i pochodnych (odpowiednio 33.060,23 zł i 6.471,51 zł) przeksięgowano z rozdziału 75011 do rozdziału 75018.
 - B. Od stycznia do września 2016 roku dotyczyło to jednego pracownika (0,27 etatu), który nie figurował w żadnym z ww. wykazów, a jako podstawę ujęcia go na tych listach w Referacie Finansowo-Księgowym wskazano pismo Departamentu Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, z którego wynikało, że od 15 sierpnia 2015 r. zastępuje innego pracownika ujętego w wykazie z 13 sierpnia 2014 r. (po jego aktualizacji żaden z tych dwu pracowników nie był w nim ujęty). W trakcie kontroli NIK, 24 października 2016 r., kwoty wynagrodzeń i pochodnych (odpowiednio 8.640,38 zł i 1.658,22 zł) przeksięgowano z rozdziału 75011 do rozdziału 75018.

Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła, że w listach płac omyłkowo ujęto pierwsze dwie osoby (były one objęte wykazem pracowników realizujących zadania zlecone obowiązującym na 2015 rok). Przyczynić się do tego miało także niezaktualizowanie danych w systemie kadrowo-płacowym Urzędu (w ślad za wykazem). Wcześniej tych dwóch pracowników przyporządkowano do płatnika „UW” (co stanowiło podstawę sporządzenia wyodrębnionej listy wypłat wynagrodzeń dla pracowników realizujących zadania zlecone). Z kolei Dyrektor Departamentu Organizacji i Kadr wyjaśniła, iż Departament Finansów został pisemnie poinformowany o osobach i przypisanych im wysokościach etatów realizujących zadania zlecone od 1 stycznia 2016 r. i na tej podstawie Referat Finansowo-Księgowy (właściwy ds. płac) powinien dokonać prawidłowego naliczenia i zaksięgowania wynagrodzeń. Żadna z tych trzech osób nie była wskazana w piśmie, a zatem ich wynagrodzenia nie powinny być finansowane ze środków budżetu państwa. Zadania realizowane przez dwie pierwsze osoby

⁵⁰ Stwierdzono nieprawidłowości dotyczące: 1/ niesporządzania informacji o sytuacji prawnej, rodzinnej i zdrowotnej dziecka (karty dziecka) albo sporządzania jej niezgodnie z obowiązującym stanem prawnym, 2/ udostępniania informacji o dzieciach z nieuregulowaną sytuacją prawną kandydatom do przysposobienia dziecka oraz umożliwienia im kontaktu z dziećmi, 3/ sporządzania wywiadu adopcyjnego po wystosowaniu do kandydata do przysposobienia dziecka zaproszenia na szkolenie. Wydano stosowne zalecenia pokontrolne.

stały się bowiem zadaniami własnymi samorządu województwa, zaś przez trzecią – z dniem 1 stycznia 2016 r. zostały przejęte przez Agencję Rynku Rolnego.
(dowód: akta kontroli str. 459-469, 489-490, 709-712, 1211-1212)

Ocena cząstkowa

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

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵¹, wnosi o planowanie i ewidencjonowanie wydatków na zadania zlecone we właściwych, zgodnych ze stanem faktycznym rozdziałach klasyfikacji budżetowej, tj. stosownie do art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

V. 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 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 Delegatury NIK w Białymstoku.

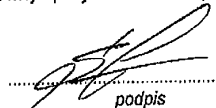
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

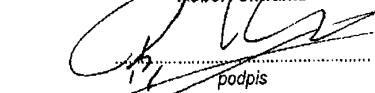
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 9 grudnia 2016 r.

Kontroler
Stanisław Żukowski
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

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


.....
podpis

⁵¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2015 r. poz.1096, ze zm.), zwana dalej „ustawą o NIK”.

C

C