



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.021.05.2016
P/16/009



02824216

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

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
Kontrolerzy	Marek Ozga – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/80/2016 z dnia 29 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Wysokiem Mazowieckiem, ul. Ludowa 15A, 18-200 Wysokie Mazowieckie (dalej: „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Zieliński – Starosta Wysokomazowiecki (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości planowanie i wykonanie wydatków w latach 2015 – 2016 na wybrane zadania zlecone Powiatowi, rozliczanie dotacji celowych z budżetu państwa oraz nadzór nad realizacją tych zadań przez powiatowe jednostki organizacyjne.

W czterech z sześciu objętych kontrolą rozdziałów klasyfikacji budżetowej² Starostwo i jednostki organizacyjne Powiatu otrzymały i wykorzystały w latach 2015 – 2016 dotacje z budżetu państwa adekwatne do wydatków niezbędnych do wykonania zadań zleconych. Natomiast środki otrzymane na realizację dwóch³ pozostałych zadań nie pokrywały w pełni potrzeb Powiatu, co w konsekwencji skutkowało ich dofinansowaniem środkami własnymi. Prawidłowo dokonano rozliczeń finansowo-rzeczowych otrzymanych dotacji, a sporządzone sprawozdania budżetowe były zgodne z ewidencją księgową.

Składane przez podmioty realizujące zadania zlecone sprawozdania i informacje o sposobie wykonania analizowanych zadań, wymagane przepisami oraz żądane przez dysponentów środków, zostały zaakceptowane i przyjęte bez uwag. Niewykorzystane w 2015 roku dotacje terminowo zwrócono na rachunek budżetu państwa.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły planowania 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. o finansach publicznych⁴ oraz skutkowało nieprawidłowym ich ujęciem w ewidencji księgowej i wykazaniem w sprawozdaniu budżetowym Rb-28s.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Sposób ustalania i wykonywania dotacji z budżetu państwa na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego (dalej: „j.s.t.”) oraz adekwatność dotacji do wydatków niezbędnych do efektywnego i skutecznego wykonywania zadań zleconych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2015 – 2016 budżet Powiatu uwzględniał, po stronie dochodów, środki dotacji celowych przeznaczonych na realizację zadań zleconych. Dochody z tytułu dotacji celowych

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Kontrolą objęto rozdziały klasyfikacji budżetowej: 70005 (gospodarka gruntami i nieruchomościami), 71015 (nadzór budowlany), 75011 (urzędy wojewódzkie), 75411 (komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej), 85156 (składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego) i 85321 (zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności).

³ Zadania finansowane z rozdziałów 70005 i 75011 klasyfikacji budżetowej.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870. Ustawa zwana dalej „ufp”.

na objęte kontrolą zadania zlecone ujęto w budżecie w kwotach zgodnych z danymi przekazanymi przez Wojewodę Podlaskiego⁵, stosownie do art. 143 ust. 1 i art. 148 u.f.p.

(dowód akta kontroli str. 4-30, 39-58)

Zarząd Powiatu Wysokomazowieckiego uwzględnił również zmiany wynikające z decyzji Wojewody dotyczące wielkości dotacji na realizację poszczególnych zadań zleconych. W 2015 roku dokonano ośmiu korekt planu dotacji na kwotę 171,2 tys. zł, a w I połowie 2016 roku wprowadzono dwie zmiany na kwotę 17 tys. zł. W uchwałach budżetowych Powiatu na lata 2015 – 2016 ujęto następujące dochody związane z realizacją wybranych do kontroli zadań zleconych:

- a) odpowiednio 66,6 tys. zł i 57,4 tys. zł na zadania ujęte w rozdz. 70005 (*gospodarka gruntami i nieruchomościami*), które w 2015 roku zwiększono o 82 tys. zł z rezerwy celowej⁶, na sfinansowanie sporządzenia operatów szacunkowych nieruchomości przejmowanych pod drogi publiczne⁷ oraz dokonanie podziału i wyceny nieruchomości przejętych do zasobu Skarbu Państwa, a także ich utrzymania,
- b) kolejno 278,6 tys. zł i 330,6 tys. zł na zadania ujęte w rozdz. 71015 (*nadzór budowlany*), które w 2015 roku zwiększono z rezerwy Wojewody Podlaskiego oraz oszczędności powstałych podczas realizacji zadań przez j.s.t. o 7,7 tys. zł, na funkcjonowanie Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego,
- c) 136,6 tys. zł i 50,2 tys. zł na zadania ujęte w rozdz. 75011 (*urzędy wojewódzkie*), których wysokość nie była zmieniana,
- d) 3.190 tys. zł i 3.325 tys. zł na zadania ujęte w rozdz. 75411 (*komendy powiatowe państwowej straży pożarnej*), które w 2015 roku zwiększono z rezerwy celowej⁸ o 63,8 tys. zł na zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej, w tym utrzymania Systemu Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej, a w 2016 roku zwiększono o 17 tys. zł na sfinansowanie skutków podwyższenia od 1 stycznia 2016 r. uposażeń funkcjonariuszy PSP,
- e) 1.600 tys. zł i 1.388 tys. zł na zadania ujęte w rozdz. 85156 (*składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego*), których wielkość nie ulegała zmianie,
- f) 96 tys. zł i 93 tys. zł na zadania ujęte w rozdz. 85321 (*zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności*), które w latach 2015 – 2016 zwiększono odpowiednio o 17,7 tys. zł i 16,6 tys. zł z rezerw celowych⁹, na dofinansowanie bieżącej działalności zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności¹⁰, w związku z rozszerzeniem działalności orzeczniczej o przypadki wynikające ze zmian wprowadzonych w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 31-38, 59-72, 119-127, 167-178, 184-216, 233-244, 453, 463)

W 2015 roku Zarząd Powiatu uwzględnił również dwie decyzje Wojewody Podlaskiego o zablokowaniu części środków w wysokości 267,2 tys. zł, przeznaczonych na realizację zadań zleconych (w związku z oszczędnościami uzyskanymi w trakcie roku i nadwyżką środków), w tym 231 tys. zł (14,5% z przyznanych 1.598 tys. zł) na opłaty składek na ubezpieczenie zdrowotne za bezrobotnych nie mających prawa do zasiłków (rozdz. 85156) oraz 36,2 tys. zł, przeznaczonych na sfinansowanie sporządzania operatów szacunkowych nieruchomości (rozdz. 70005). (dowód: akta kontroli str. 217-222)

Powiat otrzymywał środki dotacji na zadania zlecone z budżetu państwa rytmicznie, w kwotach wynikających ze składanych zapotrzebowań i bez opóźnień, wpływających negatywnie na terminowość realizowanych zadań. Analiza trybu przekazywania przez

⁵ Informacje o wysokości kwot dotacji celowych na realizację zadań zleconych wynikających z projektów ustaw budżetowych na 2015 i 2016 rok, przekazano odpowiednio 24 października 2014 r. i 20 października 2015 r., zaś z ustaw budżetowych na 2015 i 2016 roku – 17 lutego 2015 r. i 22 marca 2016 r.

⁶ Część 83, poz. 41.

⁷ W trybie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2031, ze zm.).

⁸ Część 83, poz. 9.

⁹ Część 83, poz. 38.

¹⁰ Zespoły, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.).

¹¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.

Starostę środków w latach 2015 – 2016 do podmiotów realizujących bezpośrednio zadania zlecone (tj. do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego, Powiatowej Komendy Państwowej Straży Pożarnej, Powiatowego Urzędu Pracy, dyrektorów szkół oraz do Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie) wykazała, że środki dotacji otrzymane z budżetu państwa były przekazywane na bieżąco, w terminach umożliwiających realizację zadań zleconych (zasilenia przekazywano od jednego do pięciu dni po otrzymaniu środków). (dowód: akta kontroli str. 103-118, 128-161, 163-164)

1.2. W okresie objętym kontrolą budżet Powiatu w zakresie zadań zleconych ustalono na poziomie dochodów z tytułu dotacji celowych przeznaczonych na realizację tych zadań. Uwzględniał on większość wydatków związanych z wykonywaniem zadań zleconych i był korygowany adekwatnie do zwiększeń opisanych w pkt 1.1 wystąpienia. Dwa z sześciu kontrolowanych zadań wykonywane były przez Wydział Geodezji, Katastru i Nieruchomości Starostwa (rozdz. 70005 i rozdz. 75011). Pozostałe cztery zadania realizowały jednostki organizacyjne Powiatu, corocznie określające plany finansowe niezbędnych wydatków.

W trakcie analizowanych lat dokonano niżej wymienionych zwiększeń wydatków, wynikających z bieżącej realizacji zadań.

- a) W 2015 roku o 82 tys. zł uzupełniono wydatki na gospodarkę nieruchomościami (rozdz. 70005), w tym na sfinansowanie zwiększonego zakresu prac, dotyczącego głównie sporządzania operatów szacunkowych, dokonywania podziału i wyceny nieruchomości przejętych do zasobu Skarbu Państwa, a także ich utrzymania. Niedobór środków zgłoszono w marcu i sierpniu 2015 roku, w odpowiedzi na pisma Wydziału Geodezji i Rolnictwa Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego o możliwości pozyskania dodatkowych środków z rezerwy celowej budżetu państwa. (dowód: akta kontroli str. 165-178)
- b) W 2015 roku o 7,7 tys. zł zwiększono wydatki na zadania związane z nadzorem budowlanym (rozdz. 71015). Z informacji przekazanych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: „PINB”) wynika, że zgłoszony w sierpniu 2015 roku niedobór środków był następstwem utrzymywania niezmiennego od 2010 roku poziomu wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi pracowników Inspektoratu. Przekazane do PINB środki umożliwiły sfinansowanie wypłaty nagrody jubileuszowej pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku inspektora nadzoru budowlanego oraz uzupełnienie środków na opłacenie skutków wzrostu od 2012 roku o 2% składki na ubezpieczenie rentowe, wprowadzonych zmianą w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych¹². (dowód akta kontroli str. 179-189, 547-550)
- c) W 2015 roku o 63,8 tys. zł zwiększono dotację celową na zadania związane z ochroną przeciwpożarową (rozdz. 75411). Komendant Powiatowy PSP wyjaśnił, że niedobór środków dotyczył głównie trudnych do oszacowania na początku roku ekwiwalentów należnych funkcjonariuszom za niewykorzystany czas wolny oraz zakupu środków ochrony indywidualnej dla funkcjonariuszy PSP, celem ich dostosowania do stanów normatywnych. Natomiast w 2016 roku uzupełniono niedobór środków w kwocie 17 tys. zł na sfinansowanie skutków podwyższenia od 1 stycznia 2016 r. uposażeń strażaków. (dowód: akta kontroli str. 190-205, 233-244)
- d) W 2015 roku zwiększono o 17,7 tys. zł środki na sfinansowanie działalności Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności (rozdz. 85321). Z informacji przekazanej przez dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, w ramach którego funkcjonuje Zespół wynika, że brak środków zgłoszono w odpowiedzi na pismo Wydziału Polityki Społecznej Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej: „PUW”) o przekazanie informacji na temat niedoboru środków finansowych na zadania związane z wydawaniem kart parkingowych dla osób niepełnosprawnych, które nie miały pokrycia w ustalonym budżecie. (dowód: akta kontroli str. 206-216, 223-232, 245-246, 455-459, 462, 466-467)

1.3. Procedurę planowania wydatków na realizację zadań zleconych określali w latach 2015 – 2016 uchwały Zarządu Powiatu w sprawie określenia zakresu i szczegółowości materiałów niezbędnych do opracowania budżetu Powiatu na poszczególne lata,

¹² Ustawa z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 291, poz. 1706).

składanych przez jednostki organizacyjne Powiatu oraz terminów ich przedłożenia¹³. Zarząd Powiatu zobligował wszystkie jednostki organizacyjne, w tym realizujące zadania zlecone, do przygotowania planów finansowych w terminie do 15 października każdego roku¹⁴, w których określano:

- wielkość wynagrodzeń – uwzględniających strukturę zatrudnienia na poziomie roku poprzedniego i wzrost wydatków na wynagrodzenia za pracę na poziomie minimalnym,
- pozostałe wydatki oszacowane według rzeczywistych potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 100-102, 449-450, 460-461, 470-471)

Jednostki organizacyjne Powiatu realizujące wytypowane do kontroli zdania zlecone sporządziły plany w wyznaczonym terminie. Starostwo nie konsultowało z jednostkami zasadności zgłoszonych zapotrzebowań. Nie przekazano ich również Wojewodzie Podlaskiemu, gdyż – jak wyjaśniła Skarbnik Powiatu – w momencie otrzymania (około 20 października) informacji o limitach dotacji celowych przyznanych jednostce w projekcie budżetu państwa na rok następny „*Powiat musi dostosować projekty swoich planów finansowych do wysokości otrzymanych dotacji (...) wnioski o zwiększenie dotacji mogą być kierowane do Wojewody w trakcie roku, co wynika z praktyki funkcjonowania Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego*”. (dowód: akta kontroli str. 286, 577-581)

Plany finansowe zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych j.s.t. załączane do uchwał budżetowych Powiatu na 2015 i 2016 rok, zgodnie z art. 249 ust. 1 pkt 2 ufp, zawierały wyłącznie kwoty wydatków do wysokości przyznanych dotacji celowych.

- a) W rozdz. 70005 (*gospodarka gruntami i nieruchomościami*) plany wydatków sporządziły służby finansowe Starostwa. Oszacowano, że na realizację zadań zleconych w tym rozdziale klasyfikacji budżetowej niezbędne będzie 64,1 tys. zł w 2015 roku (34,1 tys. zł na wypłatę odszkodowań i 30 tys. zł na prowadzenie spraw bieżących) oraz 30 tys. zł w 2016 roku na pokrycie wydatków związanych z prowadzeniem spraw bieżących (głównie wyceną nieruchomości, określeniem prawa własności nieruchomości i zastępstwem prawnym). Po otrzymaniu informacji o przyznanych dotacjach celowych, określonych w projektach i ustawach budżetowych, w kwotach 66,6 tys. zł w 2015 roku (30 tys. zł na prowadzenie czynności i 36,6 tys. zł na utrzymanie urzędników) i 67,4 tys. zł w 2016 roku (29 tys. zł na prowadzenie spraw i 38,4 tys. zł na utrzymanie pracowników realizujących zadanie), dostosowano plany finansowe do otrzymanych limitów środków. Planując niezbędne wydatki, kierowano się zaleceniami przekazanymi przez Wydział Geodezji i Rolnictwa PUW, a od 2016 roku Wydział Geodezji i Nieruchomości PUW, w których zalecano aby zaplanować do realizacji w pierwszej kolejności wydatki na utrzymanie nieruchomości Skarbu Państwa oraz opłacenie kosztów sądowych i komorniczych. Analiza sporządzonych w Starostwie planów finansowych wykazała, że poza wydatkami na realizowane zadania i finansowanie wynagrodzeń pracowników je wykonujących, nie przewidziano innych kosztów związanych z tymi zadaniami, w szczególności kosztów zastępstw, wynajmu pomieszczeń, renowacji, budowy lub zakupu budynku, obsługi księgowej, prawnej, kadrowej, informatycznej, zarządu, wydatków na utrzymanie i modernizację, na zakup wyposażenia, środków transportu oraz pozostałych usług).

(dowód: akta kontroli str. 73-99)

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że: „*w planie finansowym ujmowano jedynie wydatki na częściowe pokrycie wynagrodzeń pracowników, ponieważ na tyle tylko pozwalały środki przyznanych dotacji. Ujmowanie kosztów pozapłacowych odbywałoby się kosztem wydatków płacowych, które stanowią największy udział w całości wydatków ponoszonych na realizację zadań (...), co jeszcze bardziej podnosiłoby kwotę niedoinwestowania tych zadań. Przy obecnym sposobie finansowania zadań zleconych działania takie byłyby nieefektywne oraz kosztowne i nie skutkowałyby zwiększeniem przyznanych jednostce środków finansowych*”. (dowód: akta kontroli str. 580, 584)

¹³ Odpowiednio uchwały Nr 120/425/2014 z 12 września 2014 r. na 2015 rok, Nr 24/106/2015 z 9 września 2015 r. na 2016 rok i Nr 56/263/2016 z 14 września 2016 r. na 2017 rok.

¹⁴ Wyznaczony termin upływał pięć dni przed terminem przekazania przez Wojewodę informacji o limitach dotacji określonych w projektach ustaw budżetowych.

- b) W rozdz. 71015 plany wydatków sporządzał PINB. Z informacji uzyskanych od Powiatowego Inspektora wynika, że w latach 2015 – 2016 zgłoszono do Starostwa potrzeby w wysokości odpowiednio 298,5 tys. zł i 359,2 tys. zł. Po otrzymaniu informacji o przyznanych dotacjach celowych, określonych w projektach i ustawach budżetowych, w kwotach 278,6 tys. zł w 2015 roku i 330,6 tys. zł w 2016 roku (stanowiących odpowiednio 93,3% i 92% zgłoszonych potrzeb), dostosowano plany finansowe do przyznanych środków. PINB stwierdziła, że przy opracowaniu planu finansowego kierowano się analizami wydatków z lat poprzednich. Przyjęto podstawową zasadę, że w pierwszej kolejności należało zapewnić pokrycie wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi pracowników (pięciu osób zatrudnionych na 4,17 etatu). Zabezpieczano też środki na opłaty za użytkowanie pomieszczeń, energię elektryczną, media i Fundusz Świadczeń Socjalnych dla pracowników¹⁵. Dodała, że: *„wydatki bieżące planowano w ten sposób, aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie jednostki”*. W jej ocenie: *„zaplanowane kwoty wydatków na 2015 i 2016 rok pozwoliły na oszczędne finansowanie wszystkich zadań do końca roku kalendarzowego, nie pozwoliły jednak na zakupy inwestycyjne”*. (dowód: akta kontroli str. 32, 38, 59-62, 276-277, 286, 546, 561)
- c) W rozdz. 75011 plany wydatków sporządziły służby finansowe Starostwa. Na podstawie informacji Wojewody o przyznanych limitach dotacji celowych dostosowano do nich plany wydatków. Całość środków otrzymanych w tym rozdziale przeznaczono na dofinansowanie wynagrodzeń 14 pracowników Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości zajmujących się przyjmowaniem zgłoszeń prac geodezyjnych i udostępnianiem materiałów zasobu wykonawcom, weryfikacją zbiorów danych, aktualizacją informacji zawartych w ewidencji gruntów i udostępnianiem informacji zawartych w operacie ewidencyjnym, a także tworzeniem i obsługą baz danych oraz mapy zasadniczej. Innych kosztów (np. najmu i eksploatacji pomieszczeń, zakupu materiałów i sprzętu biurowego, czy też zakupu usług teleinformatycznych i obsługi prawnej) nie ustalano, ponieważ – jak wyjaśniła Skarbnik Powiatu – dotacje celowe przekazane przez Wojewodę nie pokrywały w pełni wydatków na wynagrodzenia pracowników realizujących te zadania. Dodała, że: *„przyznane dotacje przeznaczone były na wykonanie konkretnego zadania/pracy i nie uwzględniały rzeczowych kosztów obsługi”*. (dowód akta kontroli str. 286, 584)
- d) W rozdz. 75411 plany wydatków były sporządzane przez Komendę Powiatową PSP na podstawie informacji przekazanych przez Komendę Wojewódzką PSP w Białymstoku. Z informacji uzyskanych od Komendanta Powiatowego PSP wynika, że w latach 2015 – 2016 zgłoszono do Starostwa potrzeby w wysokości odpowiednio 3.965 tys. zł i 3.325 tys. zł. Jednakże po otrzymaniu informacji o wysokości środków określonych w ustawach budżetowych na realizowane zadania, plan finansowy Komendy Powiatowej dostosowano do ich wysokości, tj. odpowiednio do 3.190 tys. zł i 3.325 tys. zł (80,5% i 100% zgłoszonych potrzeb). Z wyjaśnień Komendanta Powiatowego PSP wynika, że corocznie w pierwszej kolejności zabezpieczano wydatki na wynagrodzenia i pochodne funkcjonariuszy, pracowników cywilnych i obsługi. W dalszej kolejności planowano wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń funkcjonariuszy, ekwiwalenty i równoważniki należne funkcjonariuszom. Pozostałe środki przeznaczano na wydatki rzeczowe, biorąc pod uwagę średnioroczne zużycie materiałów pędnych, energii, gazu i wody. Kierując się wykazem przeglądów i ubezpieczeń sprzętu, ustalano środki niezbędne na naprawy, przeglądy i konserwacje. W ocenie Komendanta Powiatowego PSP opracowane plany wydatków oraz dokonane w trakcie roku zwiększenia przyznanych środków umożliwiły sfinansowanie niezbędnych potrzeb. W celu racjonalizacji dokonywanych wydatków analizowano zużycie materiałów i wyposażenia oraz koszty funkcjonowania Komendy. W ich wyniku zmniejszono ilość zamawianego paliwa, obniżono koszty energii przystępując do umowy grupowej ze Starostwem i podległymi jednostkami, część prac remontowych budynku i posesji Komendy wykonywano we własnym zakresie (w 2015 roku strażacy przepracowali

¹⁵ PINB nie był zobowiązany do pokrywania kosztów dzielonych funkcjonowania jednostki (tj. dzielonych między zadania własne i zadania zlecone, np. związanych z utrzymaniem budynku, w którym wykonywane były m.in. zadania zlecone, obsługą księgową, kadrową, administracyjną, prawną czy też informatyczną), ponieważ wielkość ponoszonych opłat regulowały odrębne umowy najmu.

ponad 100 godz. podczas remontu magazynu sportowego), a także obciążono pracowników Komendy za prywatne rozmowy telefoniczne.

(dowód: akta kontroli str. 31, 37, 63-66, 286, 477-483, 484-486, 492-510, 564-570)

- e) W rozdz. 85156 plany wydatków sporządzano w PUP. Z informacji uzyskanych od Dyrektora PUP wynika, że w latach 2015 – 2016 zgłoszono do Starostwa potrzeby w wysokości odpowiednio 1.660 tys. zł i 1.625 tys. zł. Jednakże środki na ten cel określono w ustawach budżetowych odpowiednio na 1.598 tys. zł i 1.385 tys. zł (kolejno 96,3% i 85,2% zgłoszonych potrzeb). Dyrektor PUP stwierdziła, że dostosowano plany finansowe do przyznanych środków, uwzględniając w szczególności dotychczas ponoszone wydatki, liczbę zarejestrowanych bezrobotnych bez prawa do zasiłku zgłoszonych do ubezpieczenia zdrowotnego oraz prognozowany wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, który wpływał na podstawę naliczenia składki.

(dowód akta kontroli str. 34-35, 67-69, 276, 278-282, 571)

- f) W rozdz. 85321 plany wydatków sporządzano w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie (dalej: „PCPR”), przy którym działa Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności. Z informacji uzyskanych od Dyrektora PCPR wynika, że w 2015 roku zgłoszono do Starostwa potrzeby w wysokości 124,1 tys. zł (69,1 tys. zł na wynagrodzenia i pochodne, 55 tys. zł na pozostałe wydatki), a w 2016 roku – 174,4 tys. zł (104,2 tys. zł na wynagrodzenia i pochodne oraz 70,2 tys. zł na pozostałe wydatki). Po otrzymaniu ze Starostwa informacji o przyznanych dotacjach, określonych w projektach i ustawach budżetowych, w kwotach 96 tys. zł w 2015 roku i 93 tys. zł w 2016 roku (77,4% i 53,3% zgłoszonych potrzeb), dostosowano plany finansowe do otrzymanych środków. Dyrektor PCPR stwierdziła, że w pierwszej kolejności zapewniono finansowanie wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi obsługi Zespołu (sprawowanej przez dwie osoby zatrudnione na 1,5 etatu) oraz ośmiu w 2015 roku i siedmiu w 2016 roku lekarzy orzekających¹⁶, będących członkami Zespołu. Dodała, że pozostałe wydatki zaplanowano w wysokości porównywalnej z rokiem poprzednim, uwzględniając m.in. koszty czynszu, energii, usług remontowych, pocztowych i telekomunikacyjnych, pozostałych usług (nie wystąpiły koszty dzielone¹⁷ ponieważ wielkość ponoszonych opłat regulowały odrębne umowy najmu), zakupu materiałów i wyposażenia, podróży służbowych oraz różnych opłat i składek. W ocenie Dyrektora PCPR przyznane środki oraz dokonane w trakcie roku zwiększenia dotacji umożliwiły sfinansowanie niezbędnych potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 70-72, 276, 283-286, 443-448, 451-454, 464-469, 472-476)

1.4. Spośród sześciu objętych kontrolą zadań zleconych, w czterech przypadkach otrzymane dotacje celowe z budżetu państwa były adekwatne do wydatków poniesionych na ich realizację. Dotyczyło to zadań wykonywanych przez PINB (rozdz. 71015), Komendę Powiatową PSP (rozdz. 75411), PUP (rozdz. 85156) oraz PCPR (rozdz. 85321).

- a) Na zadania w rozdz. 71015 wydatkowano 286,3 tys. zł, tj. 100% planowanych środków, z czego 246,7 tys. zł przeznaczono na wynagrodzenia i pochodne pracowników (86,2% ogółu wydatków). Pozostałe 39,6 tys. zł przeznaczono głównie na zakup materiałów i wyposażenia, energii elektrycznej, usług telekomunikacyjnych i pozostałych usług. Wszystkie wydatki sfinansowano dotacjami z budżetu państwa. Z informacji uzyskanych od PINB wynika, że w 2015 roku środki budżetowe umożliwiły przeprowadzenie 150 kontroli i wizji lokalnych na budowach, 15 kontroli obiektów w użytkowaniu oraz przeprowadzenie postępowań i wydanie 103 decyzji administracyjnych, postanowień oraz odpowiedzi na skargi mieszkańców Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 301-308, 562-563)

- b) Na zadania w rozdz. 75411 wydatkowano w 2015 roku 3.353,8 tys. zł, tj. 100% planowanych środków, z czego 3.253,8 tys. zł stanowiły wydatki bieżące w całości opłacone środkami dotacji z budżetu państwa, w tym 2.772 tys. zł (85,2% wydatków bieżących) przeznaczono na uposażenia funkcjonariuszy, ekwiwalenty i wynagrodzenia

¹⁶ Wielkość wynagrodzenia członków Zespołu Orzekającego o Niepełnosprawności określano na podstawie zawartych umów cywilno-prawnych.

¹⁷ Tj. wydatki dzielone między zadania własne i zadania zlecone (np. utrzymanie budynku, w którym wykonywane są m.in. zadania zlecone, koszty obsługi księgowej, kadrowej, administracyjnej, prawnej, informatycznej).

pracowników Komendy Powiatowej PSP, zaś pozostałe 481,8 tys. zł wykorzystano przede wszystkim na zakup materiałów i wyposażenia (197,5 tys. zł), energii (66 tys. zł), usług remontowych (46 tys. zł), pozostałych usług (41,9 tys. zł) oraz różnych opłat i składek (36,3 tys. zł). Z informacji uzyskanej od Komendanta Powiatowego wynika, że w 2015 roku otrzymanymi środkami budżetowymi sfinansowano uczestnictwo jednostek pożarniczych w 220 pożarach i 431 zagrożeniach miejscowych.

Otrzymane środki z budżetu Powiatu Komenda wykorzystwała w całości, zgodnie z przeznaczeniem na zakup samochodu ratowniczo-gaśniczego. Z kolei w 2016 roku uwzględniono wniosek Komendanta Powiatowego PSP o dofinansowanie budowy placu manewrowego z budżetu Powiatu. Rada Powiatu zaplanowała przekazanie do Komendy kolejnych środków w kwocie 146 tys. zł (stanowiących 50% wartości zadania¹⁸) na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych, bez pośrednictwa Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej. Środki te przeznaczono na remont placu manewrowego w Komendzie Powiatowej. (dowód: akta kontroli str. 513, 535-542, 772)

- c) Na zadania w rozdz. 85156 wydatkowano w 2015 roku 1.367 tys. zł, co stanowiło 85,5% zaplanowanej na ten cel dotacji – 1.598 tys. zł (różnicę 231 tys. zł Wojewoda Podlaski zablokował jako nadwyżkę środków przeznaczoną Powiatowi Wysokomazowieckiemu). Ze środków, w całości pochodzących z budżetu państwa, opłacano średniomiesięcznie 1.942 składki na ubezpieczenie zdrowotne za bezrobotnych bez prawa do zasiłku (sprawę szerzej opisano w pkt 1.5 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 219-221, 309-316, 572-576)

- d) Na zadania w rozdz. 85321 wydatkowano 113,7 tys. zł, co stanowiło 100% planowanych środków, z czego 81,9 tys. zł przeznaczono na wynagrodzenia i pochodne pracowników obsługujących prace Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności oraz lekarzy orzeczników (72% ogółu wydatków). Pozostałe 31,8 tys. zł przeznaczono głównie na opłaty czynszowe, zakup materiałów i wyposażenia, energii elektrycznej, usług telekomunikacyjnych i pozostałych usług. Wszystkie wydatki sfinansowano środkami dotacji z budżetu państwa. Z informacji uzyskanych od dyrektora PCPR wynika, że w 2015 roku Zespół wydał m.in. 478 orzeczeń z określeniem stopnia niepełnosprawności, 109 orzeczeń o zaliczeniu do osób niepełnosprawnych, 147 legitymacji osobom niepełnosprawnym oraz 204 karty parkingowe.

(dowód: akta kontroli str. 287-300)

W przypadku dotacji celowych otrzymanych w latach 2015 – 2016 na realizację zadań w rozdz. 70005 i 75011 środki przeznaczono w całości na wynagrodzenia pracowników Starostwa. Wykonywane zadania wymagały dofinansowania środkami własnymi. Dotyczyło to:

- kosztów utrzymania dwóch pracowników wyznaczonych do realizacji zadań zleconych, finansowanych z rozdz. 70005, do wynagrodzeń których dopłacono odpowiednio 23,6 tys. zł w 2015 roku i 16,8 tys. zł w I półroczu 2016 roku,
- kosztów utrzymania 13,5 etatów w Starostwie, zaangażowanych w realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii, finansowanych z rozdz. 75011 (m.in. w prowadzenie ewidencji gruntów i budynków, sieci uzbrojenia terenu, tworzenie i prowadzenie baz danych, mapy zasadniczej, a także obsługi zgłaszanych prac geodezyjnych) – w 2015 roku Starostwo dopłaciło do ich wynagrodzeń 444,1 tys. zł,
- kosztów opracowania operatów szacunkowych nieruchomości w rozdz. 70005, sfinansowanych kwotą 24,8 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 254-255, 776-779)

Poniesione wydatki ze środków własnych ujęte były w ewidencji księgowej w rozdz. 75020 (starostwa powiatowe), zamiast we właściwych rozdziałach klasyfikacji budżetowej (70005 i 75011). Problem ten przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalona nieprawidłowość”.

Analiza przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń zasadniczych z nagrodami, należnych pracownikom realizującym zadania zlecone wykazała, że mieściły się one w kategoriach zaszerzegowania pozostałych pracowników Starostwa. Ich wielkość ustalono poniżej stawek

¹⁸ Pozostałe 50% środków na to zadanie zapewnił Komendant Główny PSP.

maksymalnych przypisanych do poszczególnych kategorii zaszeregowania, określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych¹⁹. W porównaniu do stawek obowiązujących w PUW wynagrodzenia pracowników Starostwa realizujących zadania zlecone ustalono na poziomie porównywalnym²⁰ lub niższym. (dowód: akta kontroli str. 597-603, 649-652)

W okresie objętym kontrolą jednostki organizacyjne Powiatu realizujące zadania zlecone dokonywały oceny ponoszonych wydatków głównie na podstawie analizy kosztów z lat poprzednich. Podejmowano też działania w zakresie racjonalizacji kosztów. Na przykład:

- w PINB zatrudniano osobę na stanowisku głównej księgowej w niepełnym wymiarze czasu pracy (na $\frac{1}{6}$ etatu), przesyłki pocztowe na terenie miasta Wysokie Mazowieckie roznosili pracownicy, zmniejszono koszty zakupu paliwa, ograniczając wykorzystanie samochodu służbowego,
- w Starostwie przy realizacji zadań z zakresu geodezji i kartografii zatrudniano dwóch pracowników w ramach robót interwencyjnych, których wynagrodzenia były refundowane z PUP,
- Komenda Powiatowa PSP i inne jednostki organizacyjne Powiatu przystąpiły do umowy grupowej, obniżając koszty zakupu energii elektrycznej.

(dowód akta kontroli str. 575-576)

1.5. W Starostwie zadania zlecone wybrane do kontroli powierzono do realizacji 16 pracownikom zatrudnionym na 14,7 etatach (pięciu z nich realizowało także zadania własne w wymiarze 1,7 etatu). W Starostwie nie określono przesłanek, którymi kierowano się przy określaniu liczby etatów przypisanych do poszczególnych zadań, a prowadzona ewidencja nie wyodrębniała czasu pracy, wykorzystywanego na realizację zadań własnych i zleconych. Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że: „nie otrzymano od Wojewody wytycznych dotyczących liczby pracowników (etatów) niezbędnych do realizacji zadań zleconych. Wielkość zatrudnienia niezbędnego do realizacji poszczególnych zadań zleconych określali dyrektorzy jednostek lub kierownicy wydziałów merytorycznych. Wielkość zatrudnienia określana była na podstawie pracochłonności i czasochłonności wymaganej do realizacji zadań”. Przyznała, że nie występowało do Wojewody o określenie limitów zatrudnienia, bowiem dostosowanie zatrudnienia do przekazywanych dotacji, w jej ocenie, „skutkowałoby znacznym pogorszeniem dostępności i jakości wykonywanych zadań, o ile w ogóle pozwalałyby na ich realizację”. (dowód: akta kontroli str. 584-585, 624-625, 635, 637-645)

W 2015 roku, na wniosek Wojewody, poinformowano PUW o niezbędnej liczbie pracowników, liczbie spraw i medianie czasu realizacji zadań zleconych (w ramach rozdz. 75011) z zakresu geodezji i kartografii, w tym [1] prowadzenia ewidencji gruntów i budynków wraz z bazą danych EGiB oraz gleboznawczą klasyfikacją gruntów, [2] prowadzenia geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, [3] tworzenia i prowadzenia baz danych szczegółowych osnów geodezyjnych, [4] prowadzenia mapy zasadniczej. Wskazano, że optymalną liczbą etatów do realizacji tych zadań jest 13,5 etatu, tj. o 1,2 etatu mniej niż wykorzystywano w Starostwie do tej pory (14,7 etatu).

Podobne analizy (na wniosek Wojewody) przekazywano w zakresie mediany czasu i stawki godzinowej zadań z zakresu gospodarki nieruchomości, w tym [1] przyjmowania zgłoszeń prac geodezyjnych i udostępniania wykonawcom prac materiałów z zasobu, [2] weryfikacji zbiorów danych lub innych materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych, [3] aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków, [4] udostępniania informacji zawartych w operacie ewidencyjnym²¹. Wskazano, że optymalną liczbą etatów do realizacji tych zadań jest 1,5 etatu, tj. o 0,3 etatu więcej niż wykorzystuje się obecnie (1,2 etatu). Opracowania sporządzone na wniosek Wojewody

¹⁹ Dz.U. z 2014 r. poz. 1786.

²⁰ Na przykład przeciętne miesięczne wynagrodzenie zasadnicze referenta i specjalisty w Starostwie były średnio o 400 zł niższe od pracowników zatrudnionych na podobnych stanowiskach w PUW, wynagrodzenia głównego księgowego zatrudnionego w PINB było zaś niższe o 1.248 zł. Natomiast wynagrodzenie inspektora zatrudnionego w Starostwie było wyższe średnio o 423 zł.

²¹ Odpowiednio art. 12 ust. 3, art. 12b, art. 24 ust. 2b oraz art. 24 ust. 3 i art. 7d ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629, ze zm.).

nie zawierały metodologii wyliczeń i danych finansowych dotyczących jednostkowych kosztów wykonywanych zadań (stawek godzinowych).

(dowód: akta kontroli str. 626-634, 653-668)

Stosownie do opracowanych analiz w Starostwie stwierdzono, że:

- utrzymaniem i zarządzaniem gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa zajmowało się pięciu pracowników przy wykorzystaniu 1,2 etatu (rozd. 70005),
- prowadzeniem i obsługą spraw z zakresu geodezji i kartografii zajmowało się 16 pracowników wykorzystujących 14,7 etatu (w ramach rozdz. 75011). W 2016 roku zmniejszono liczbę etatów finansowanych z rozdz. 75011 do jednego, co wynikało z przeniesienia finansowania pozostałych etatów (przeznaczonych na realizację zadań z zakresu prawa geodezyjnego i kartograficznego) do rozdz. 71012 (*geodezja i kartografia*), w którym otrzymano z budżetu państwa 93,6 tys. zł, wystarczające na dofinansowanie 20,5% wynagrodzeń wypłaconych pracownikom w I półroczu 2016 roku (457,2 tys. zł)²². (dowód: akta kontroli str. 624-625, 635-691)

W 2015 roku średnioroczne zatrudnienie w jednostkach organizacyjnych Powiatu realizujących zadania zlecone przedstawiało się następująco:

- a) W PINB średnioroczne zatrudnienie wynosiło 4,17 etatu, na których zatrudniano pięć osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w Inspektoracie wynosiło od 3.860 zł w przypadku kierownika jednostki do 2.459 zł – referenta. PINB nie planował zwiększania zatrudnienia w jednostce.
- b) W Komendzie Powiatowej PSP średnioroczne zatrudnienie wynosiło 46,25 etatu, w tym 44,75 etatu przypadało funkcjonariuszom, jeden etat członkowi korpusu służby cywilnej i 0,5 etatu pracownikowi cywilnemu. Miesięczne przeciętne wynagrodzenie brutto²³ w poszczególnych kategoriach zaszerogowania wynosiło w Komendzie odpowiednio 3.876 zł, 3.211 zł i 2.197 zł. W latach 2016 – 2017 zaplanowano zwiększenie zatrudnienia do 48 etatów, w tym o 1,25 etatu w grupie funkcjonariuszy i wyrównanie do pełnego etatu (o 0,5 etatu) zatrudnienia pracownika cywilnego.
- c) W PCPR średnioroczne zatrudnienie członków Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności wynosiło 1,5 etatu, na którym zatrudniano przewodniczącego (0,5 etatu) i pracownika obsługi administracyjnej (jeden etat). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto tych pracowników wynosiło odpowiednio 1.025 zł i 1.750 zł. W kolejnych latach nie planowano zwiększania zatrudnienia pracowników obsługujących ten Zespół. (dowód: akta kontroli str. 448, 513, 534, 545, 604-609)

W latach 2015 – 2016 wynagrodzenia pracowników PUP realizujących zadania związane z opłacaniem składek na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczeń dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego realizowano bez angażowania środków własnych. Z informacji otrzymanych od Dyrektora PUP wynika, że w przygotowanie i wypłacanie składek zaangażowanych jest (w różnym stopniu) sześciu pracowników, bezpośrednio związanych z obsługą osób bezrobotnych w Dziale Ewidencji i Świadczeń, gdzie wszyscy pracownicy dokonują ustalenia prawa do ubezpieczenia zdrowotnego i zgłoszenia do ubezpieczenia zdrowotnego. Na wykonanie analizowanego zadania przeznaczają oni łącznie równowartość 0,75 etatu. Dodała, że: „w sposób formalny nie była określona wielkość zatrudnienia niezbędnego do realizacji zadania w rozdz. 85156. Jest ono realizowane przez poszczególnych pracowników w ramach podstawowych obowiązków na danym stanowisku (...) W kolejnych latach nie planowano zmian w liczbie pracowników zajmujących się opłacaniem składek”. (dowód: akta kontroli str. 573, 575-576)

1.6. Starostwo nie otrzymało od Wojewody Podlaskiego dokumentacji, określającej parametry jakości i dostępności wykonywanych zadań zleconych. Nie opracowano ich w Starostwie, a obowiązujące przepisy nie zawierały katalogów tego typu standardów. W dokumentacji Starostwa brak jest także potwierdzenia prowadzenia analiz dotyczących powiązania między poziomem wydatków a dostępnością i jakością realizowanych zadań.

²² W I półroczu 2016 roku na wynagrodzenia wydatkowano 457,2 tys. zł, a wydatki sfinansowane z dotacji celowej z budżetu państwa i ujęte w rozdziale 75011 wyniosły 49,1 tys. zł (różnice w kwotach odpowiednio 386,2 tys. zł i 10,9 tys. zł opłacono środkami własnymi).

²³ Wynagrodzenie przeliczone na jednego pełnozatrudnionego.

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że: „przeprowadzanie analiz w zakresie zadań zleconych leży w gestii dysponenta środków, czyli Wojewody Podlaskiego (...) Wojewoda nie zlecał przeprowadzania takich analiz ani nie występował o ich przeprowadzenie. Nie zapewnił też środków na przeprowadzenie takich analiz (...) Standardy realizowanych zadań zleconych wynikały z praktyki funkcjonowania Starostwa Powiatowego. Potwierdzeniem ich prawidłowości był brak skarg lub wniosków mieszkańców powiatu na sposób wykonywania przez Starostwo zadań zleconych”. (dowód: akta kontroli str. 286, 584-585)

Z informacji uzyskanych od kierowników jednostek organizacyjnych Powiatu realizujących zadania zlecone wynika, że nie były one obligowane do prowadzenia tego typu analiz. Do oceny stopnia realizowanych zadań wykorzystywano sprawozdania rzeczowo-finansowe przesyłane do Starostwa z danymi na temat wykorzystania środków dotacji celowych. (dowód: akta kontroli str. 433-448, 477-483, 543-545, 573)

Analiz powiązania między poziomem wydatków a standardami realizowanych zadań nie prowadzono także w Komendzie Powiatowej PSP, bowiem – jak wyjaśnił jej Komendant – jednostki straży szczebla powiatowego nie prowadzą ewidencji w ramach budżetu zadaniowego. (dowód: akta kontroli str. 482)

Komendant Wojewódzki PSP w Białymstoku wyjaśnił, 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 pn. 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 (...) 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 Powiatowej PSP w Wysokiem Mazowieckiem wynosi 86,98%”. (dowód: akta kontroli str. 514-532)

1.7. Przekazane przez Wojewodę w latach 2015 – 2016 dotacje celowe na wykonanie wybranych do kontroli zadań zleconych²⁴ nie pozwalały na sfinansowanie pełnych wydatków związanych z ich realizacją. W związku z powyższym w 2015 roku Starostwo i jego jednostki organizacyjne wystąpiły z 12 wnioskami o zwiększenie dotacji na zadania zlecone, z których pięć dotyczyło zadań związanych z ochroną przeciwpożarową (rozd. 75411), trzy funkcjonowaniem Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności (rozd. 85321), a po dwa gospodarką gruntowej i nieruchomości oraz funkcjonowaniem PINB. W efekcie Wojewoda, zgodnie ze złożonymi wnioskami, zwiększył wielkość dotacji celowych o 171,2 tys. zł, z czego 63,8 tys. zł dla Komendy Powiatowej PSP, 82 tys. zł dla Starostwa na utrzymanie i zarządzanie mieniem Skarbu Państwa, 17,7 tys. zł dla PCPR i 7,7 tys. zł dla PINB.

W I półroczu 2016 roku Wojewoda rozpatrzył dwa z trzech wniosków, zwiększając dotacje celowe na analizowane zadania o 17 tys. zł dla Komendy Powiatowej PSP. W III kwartale 2016 roku Starosta zwrócił się z wnioskiem o zwiększenie dotacji w kwocie 29.360 zł na zadania realizowane w rozdz. 70005 gospodarka gruntami i nieruchomościami. Do zakończenia kontroli, Starostwo opłaciło sporządzenie operatów szacunkowych kwotą 24.803 zł ze środków własnych, bowiem nie uzyskało dotacji z budżetu państwa na ten cel. (dowód: akta kontroli str. 233-244, 250-259)

²⁴ Kwoty określone w projektach ustawy budżetowej i w ustawach budżetowych.

W okresie objętym kontrolą Starosta nie występował do Wojewody Podlaskiego o refundację wydatków poniesionych ze środków własnych w rozdziałach klasyfikacji budżetowej objętych kontrolą²⁵. Nie dochodził również ich zwrotu na drodze sądowej. Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że uznano takie działania za bezcelowe, ponieważ wiadano, iż: „środki przyznane przez Wojewodę na realizację zadań zleconych w danym roku budżetowym stanowią limit środków jakim dysponuje Wojewoda na realizację tych zadań (...) Postępowanie sądowe wiąże się ze znacznymi kosztami, zarówno finansowymi, jak i osobowymi, których Powiat nie mógł zaangażować”. (dowód: akta kontroli str. 580)

1.8. W 2015 roku Starostwo przekazało w ramach Wojewódzkiego Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej kwotę 150 tys. zł na: „dofinansowanie wydatków mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa publicznego w zakresie utrzymania gotowości bojowej jednostek PSP” (na zakup średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego). Z ustaleń kontroli NIK wykonania w 2015 roku planu finansowego Komendy Wojewódzkiej PSP w Białymstoku wynika, że środki te nie zostały wykorzystane. W grudniu 2015 roku unieważniono postępowanie przetargowe na zakup wozów pożarniczych, prowadzone przez Komendę Wojewódzką PSP w Olsztynie (realizatora zamówienia). Wartość najkorzystniejszej oferty przekraczała bowiem wartość przyjętych w planie środków na ten cel. Krótki okres realizacji wydatków (23 dni do końca 2015 roku) spowodował zwrot niewykorzystanych środków do budżetu Powiatu. (dowód: akta kontroli str. 533)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w 2015 roku na wydatki majątkowe (zakup samochodu ratowniczo-gaśniczego) z budżetu Powiatu przekazano do Komendy Powiatowej PSP 100 tys. zł z pominięciem Wojewódzkiego Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej. Powyższe środki otrzymano na podstawie umowy zawartej z Gminą Czyżew. Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że: „w świetle obowiązujących przepisów art. 48 i art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych dopuszczalna jest pomoc finansowa dla powiatu udzielana przez inne jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy ustawy o Państwowej Straży Pożarnej²⁶ nie wyeliminowały możliwości udzielania pomocy finansowej między jednostkami samorządu terytorialnego. Jest ona dalej dopuszczalna i zgodna z prawem, nawet w przypadku gdy inna jednostka samorządu terytorialnego będzie chciała udzielić pomocy finansowej na rzecz KP PSP poprzez budżet Powiatu”. Dodała, że: „stosownie też do unormowań art. 19b pkt 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej powiat może w budżecie zaplanować „poniesienie wydatku” Komendy Powiatowej PSP na poziomie wyższym niż kwota dotacji celowej z budżetu państwa, wynikające z art. 19a ust. 2 ww. ustawy. Wobec powyższego zwiększenie środków przeznaczonych na finansowanie Komendy Powiatowej PSP, jako jednostki budżetowej, nastąpiło zgodnie z zasadami gospodarki finansowej budżetu powiatu oraz zgodnie z art. 11 ustawy o finansach publicznych”. W jej ocenie prawidłowość postępowania powiatu wysokomazowieckiego potwierdzają dwa wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie i w Szczecinie w podobnych sprawach²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 317-329, 487-491, 535, 587-596, 610-623)

W sprawie przekazywania dofinansowania jednostkom PSP wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu²⁸, który nie podzielił argumentacji przytoczonej w wyroku WSA w Rzeszowie i orzekł, że przekazanie własnych środków bezpośrednio do jednostki PSP na finansowanie inwestycji narusza postanowienia art. 19b pkt 1 oraz art. 19g pkt 2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej.

W związku z niejednolitą linią orzecniczą sądów administracyjnych NIK uważa, że dobrą praktyką byłoby przekazywanie przez j.s.t. dofinansowania do zadań inwestycyjnych jednostek powiatowych PSP bezpośrednio do Wojewódzkiego Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej, bez pośrednictwa Starostwa.

²⁵ Dotyczyło to wydatków poniesionych w rozdz. 70005 i rozdz. 75011.

²⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 63, ze zm.

²⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 28 lutego 2012 r. Nr I SA/Rz 35/12 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 23 lipca 2013 r. Nr I SA/Sz 587/13.

²⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2012 r. Nr I SA/Po 834/12.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niezaplanowaniu rzeczywistych wydatków na zadania zlecone realizowane w rozdz. 70005 i 75011²⁹. Wydatkowane środki własne na realizację tych zadań przypisano bowiem do wydatków ponoszonych w rozdz. 75020 (*starostwa powiatowe*). W konsekwencji w ewidencji księgowej tych rozdziałów klasyfikacji budżetowej i w sprawozdaniu Rb-28s nie ujęto środków własnych wydatkowanych na pokrycie niedoboru dotacji na realizowane zadania zlecone.

- a) W rozdz. 75011 w 2015 roku nie ujęto 439.612,57 zł wykorzystanych ze środków własnych na dofinansowanie wynagrodzeń 12 pracowników Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości Starostwa, realizujących zadania z zakresu geodezji i kartografii. Na ich płace w 2015 roku wydatkowano 576.212,57 zł, z czego 136.600 zł sfinansowano dotacją celową z budżetu państwa³⁰ (z rozdz. 75011, § 4010, § 4110 i § 4120).
- b) W rozdz. 70005 w 2015 roku nie ujęto 23.598,40 zł wykorzystanych ze środków własnych na dofinansowanie wynagrodzeń czterech pracowników Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości Starostwa (1,2 etatu), realizujących zadania zlecone z zakresu gospodarki gruntami i nieruchomości. Na ich płace w 2015 roku wydatkowano 60.198,40 zł, z czego 36.600 zł sfinansowano z dotacji celowej z budżetu państwa (z rozdz. 70005, § 4010, § 4110 i § 4120). Na koniec III kwartału 2016 roku wydatkowano na ten cel 46.159,74 zł, w tym 29.400 zł z dotacji celowej budżetu państwa i 16.759,74 zł ze środków własnych.
- c) W rozdz. 70005 wg stanu na koniec III kwartału 2016 roku nie ujęto 24.802,95 zł wykorzystanych ze środków własnych na dofinansowanie opracowania operatów szacunkowych nieruchomości, na które wydatkowano 34.528,70 zł, w tym 5.810,30 zł sfinansowano dotacją celową z budżetu państwa (w ramach rozdz. 70005 § 4390).

(dowód: akta kontroli str. 247-275, 598-609,624-625, 636, 681, 690, 776-779)

Taki sposób planowania wydatków stanowił naruszenie art. 39 ust. 1 ufp i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³¹.

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że o ujęciu w ewidencji i sprawozdawczości tych wydatków decydowało źródło ich finansowania, w tym przypadku środki własne. W związku z niedoinwestowaniem realizacji zadań zleconych przez dysponentów środków budżetowych koniecznym stało się ich doinwestowanie ze środków własnych. Dodała, że: „zastosowana klasyfikacja budżetowa była zgodna z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów (...) Źródłem finansowania przedmiotowych wydatków były dochody własne, dlatego też wykazano je w dz. 750, rozdz. 75020. Zaznaczyła przy tym, że część pracowników realizujących zadania zlecone i wynagradzanych z dotacji celowych wykonywało również w części zadania własne. Znalazło to odzwierciedlenie w sporządzonych sprawozdaniach Rb-28s, w których ujęto wszystkie poniesione wydatki bez względu na charakter zadania (własne zlecone)”. Skarbnik Powiatu stwierdziła również, że o wielkości zatrudnienia niezbędnego do realizacji poszczególnych zadań zleconych decydowali kierownicy komórek i jednostek organizacyjnych Powiatu, bowiem Wojewoda nie przekazywał wytycznych dotyczących jakości i dostępności oraz liczby pracowników (etatów) wymaganych do realizacji zadań zleconych. (dowód: akta kontroli str. 584-585)

W świetle obowiązujących przepisów ustawy o finansach publicznych niewłaściwym jest przypisywanie wydatków do innego rozdziału, wskazującego na finansowanie innego zadania niż w rzeczywistości było realizowane (niezgodnie ze stanem faktycznym). Doprowadziło to do wykazywania w sprawozdaniu Rb-28s wydatków faktycznie poniesionych na zadania zlecone jako wydatków na zadania własne.

²⁹ W żadnym z tych rozdziałów klasyfikacji budżetowej nie planowano i nie ustalano wydatków rzeczowych związanych z realizowanymi zadaniami zleconymi (sprawa opisana w pkt 1.4 wystąpienia).

³⁰ Przy realizacji tego zadania zatrudniano dwie osoby w ramach robót publicznych, których wynagrodzenie w 2015 roku w kwocie 30.694,92 zł zostało zrefundowane przez PUP.

³¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości planowanie i wykonywanie przez Starostwo dotacji z budżetu państwa na badane zadania zlecone.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Analiza kwot dotacji celowych przekazywanych z budżetu państwa na zadania realizowane w sześciu rozdziałach klasyfikacji budżetowej objętych kontrolą wykazała, że ich wielkość wykazana 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 I połowę 2016 roku odpowiadała zapisom ujętym w ewidencji księgowej i była równa ich rzeczywistym wpływom na rachunek budżetu Powiatu, pomniejszonym o zwroty niewykorzystanych środków dotacji³².

Wydatki przeznaczone na realizację analizowanych zadań zleconych wykazane w sprawozdaniu Rb-50 za 2015 rok ujęto w odpowiednich rozdziałach klasyfikacji budżetowej. Były one równe wpływom wykazanym w tym sprawozdaniu. Prawdliwie również sporządzono sprawozdanie Rb-50 za I połowę 2016 roku, w którym wydatki wykazano w kwotach faktycznie zrealizowanych. (dowód: akta kontroli str. 330-431)

2.2. Kwoty wydatków wykazane w sprawozdaniach zbiorczych Rb-50 o dotacjach i Rb-28s z wykonania planu wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego dotyczące sześciu badanych zadań ujęto w wysokościach równych kwotom wykazanym w sprawozdaniach jednostkowych, sporządzonych przez Starostwo (rozdz. 70005 i 75011), PINB (rozdz. 71015), Komendę Powiatową PSP (rozdz. 75411), PUP (rozdz. 85156) oraz PCPR (rozdz. 85321). W sprawozdaniach Rb-50 (zbiorczych i jednostkowych) za 2015 rok i I połowę 2016 roku Starostwo nie wykazywało kwot wydatków (podlegających refundacji) poniesionych w danym roku ze środków własnych, a niezwróconych w tym roku przez dysponenta środków budżetu państwa, jak też wydatków poniesionych ze środków własnych w poprzednim roku budżetowym a zwróconych z dotacji otrzymanej w danym roku budżetowym. Wykazane przez Starostwo w sprawozdaniach jednostkowych (Rb-50 i Rb-28s za 2015 rok oraz I połowę 2016 roku) kwoty wydatków na realizację badanych zadań zleconych w rozdziałach 70005 (*gospodarka gruntami i nieruchomościami*) oraz 75011 (*urzędy wojewódzkie*) były zgodne z zapisami w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 432)

Sprawę wykazania w sprawozdaniu Rb-28s niepełnych wydatków na zadania zlecone w rozdziałach 70005 i 75011 przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

2.3. W okresie objętym kontrolą przekazane dotacje celowe na zadania zlecone Starostwo i jednostki organizacyjne Powiatu wykorzystwały niemal w całości. Wg stanu na 31 grudnia 2015 r. ze środków otrzymanych na realizację zadań w ramach sześciu kontrolowanych rozdziałów nie wykorzystano 2,1 tys. zł. Starostwo dokonało ich zwrotu na rachunek budżetu państwa terminowo, stosownie do postanowień art. 168 ust. 1 ufp (do 31 stycznia 2016 r.). (dowód: akta kontroli str. 294-297, 305-306, 310 317-320, 432)

2.4. W ramach nadzoru sprawowanego przez Wojewodę i inne państwowe jednostki budżetowe, Starostwo w latach 2015 – 2016 (I półrocze) oraz jego jednostki organizacyjne cyklicznie (miesięcznie lub kwartalnie) przekazywały informacje dotyczące:

- wielkości wydatkowanych środków i sfinansowanych nimi działań w zakresie gospodarki gruntami i nieruchomościami oraz wykorzystania środków na wynagrodzenia urzędników wykonujących te czynności (rozdz. 70005),
- wykorzystania dotacji celowych w zakresie rozdz. 71015, 75011 oraz realizowanych zadań w rozdz. 75411,

³² Sprawozdania sporządzono stosownie do instrukcji zawartej w załączniku nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015).

- wydatków i liczby wypłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne za bezrobotnych bez prawa do zasiłku oraz liczby osób ubezpieczonych w poszczególnych miesiącach (rozdz. 85156),
- wykorzystania środków na opłacenie składek na ubezpieczenie zdrowotne za dzieci i młodzież szkół ponadgimnazjalnych powiatu, z wyszczególnieniem liczby uczniów i wielkości wydatków poniesionych na ten cel (rozdz. 85156),
- liczby spraw trafiających do Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności, wydanych decyzji, legitymacji i kart parkingowych osobom uprawnionym, liczby zatrudnionych lekarzy orzeczników i wydatkach poniesionych na funkcjonowanie Zespołu (rozdz. 85321),
- terminów przekazywania do PINB i Komendy Powiatowej PSP środków z dotacji otrzymanych z budżetu Wojewody (w ramach rozdz. 71015 i rozdz. 75411).

(dowód: akta kontroli str. 162, 672-741, 743)

Podmioty realizujące zadania zlecone (PINB, Komenda Powiatowa PSP, PUP i PCPR) wywiązywały się również z obowiązków sprawozdawczych wobec Wojewody Podlaskiego, Kuratora Oświaty, Wojewódzkiego Komendanta Państwowej Straży Pożarnej, Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. (dowód: akta kontroli str. 162, 696, 715-716, 719-732, 743-745)

2.5. Prowadzona w Starostwie ewidencja księgową umożliwiała identyfikację rodzajów wydatków sfinansowanych dotacją celową oraz opłaconych środkami własnymi. Stanowiła również podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych Rb-28s za 2015 rok i za I połowę 2016 roku³³. (dowód: akta kontroli str. 610-623)

2.6. Dysponenti środków budżetowych i inne organy administracji rządowej nie obligowali Starostwa i jego jednostek organizacyjnych – realizatorów kontrolowanych zadań zleconych – do zapewnienia określonej dostępności i jakości wykonywania analizowanych zadań.

W latach 2015 – 2016 (I półrocze) żaden z dysponentów nie ocenił stopnia realizacji zadań zleconych i nie przeprowadzał w tym czasie ich kontroli. (dowód: akta kontroli str. 286, 624)

2.7. W okresie objętym kontrolą nie prowadzono kontroli wewnętrznych lub badań audytowych dotyczących finansowania lub wykonywania zadań zleconych. Przeprowadzona w 2015 roku kontrola gospodarki finansowej PUP nie wykazała nieprawidłowości. Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że nadzór nad jednostkami wykonującymi zadania zlecone prowadzony jest w ramach bieżącej kontroli składanych sprawozdań budżetowych i rozliczeń otrzymanych dotacji celowych. Dodała, że kontrole gospodarki finansowej i rozrachunków prowadzono w latach wcześniejszych, tj. w PINB i Komendzie Powiatowej PSP w 2013 roku, a w PCPR w 2014 roku. W ich wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 448, 483, 544, 552-560, 574, 759-771)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niewykazaniu w ewidencji księgowej rozdziałów 70005 i 75011 oraz w sprawozdaniu Rb-28s wydatków – poniesionych na realizację zadań zleconych w tych rozdziałach – w części, w jakiej zostały one sfinansowane środkami własnymi, co szczegółowo przedstawiono w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”, zamieszczonej w 1 punkcie wystąpienia pokontrolnego.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości dokonywanie przez Starostwo rozliczenia dotacji i skuteczność nadzoru nad wykonywaniem zadań zleconych.

³³ Analityka prowadzona do konta 130 została podzielona do każdego zadania zleconego indywidualnie, z uwzględnieniem podziałek klasyfikacji budżetowej.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne Przedstawiając powyższe oceny i uwagę 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 Kontroli³⁴, wnosi o planowanie i ewidencjonowanie wydatków na zadania zlecone we właściwych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, odpowiednio do wykonywanych zadań.

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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

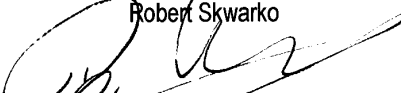
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 13 grudnia 2016 r.

Kontroler
Marek Ozga
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

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


.....
podpis

³⁴ Dz.U. z 2015 r. poz.1096, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

