



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.020.03.2016
P/16/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Gdańsku
Kontrolerzy	1. Anna Struzik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/90/2016 z dnia 19.09.2016 r. 2. Agnieszka Solecka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/103/2016 z dnia 11.10.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Gdyni, Al. Marszałka Piłsudskiego 52/54, 81-382 Gdynia (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Szczurek, Prezydent Miasta Gdyni (dalej: Prezydent”) (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹ pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność dotyczącą planowania, wykonywania i rozliczania wydatków budżetowych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (dalej: „zadania zlecone”) w objętych kontrolą rozdziałach klasyfikacji budżetowej² oraz sprawowania nadzoru nad wykonywaniem tych zadań w latach 2015-2016 (do 23 listopada)³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia przede wszystkim:

- zapewnienie realizacji zadań zleconych, pomimo otrzymania w rozdziałach 70005, 75011, 75411, 85203, 85211 i 85212 dotacji w wysokości niższej niż niezbędna do sfinansowania wykonania tych zadań;
- przekazanie do Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku (dalej: „PUW”) wymaganych informacji o kwotach niezbędnych do sfinansowania zadań zleconych w objętych kontrolą rozdziałach klasyfikacji budżetowej;
- zwrócenie w wymaganym terminie niewykorzystanych w 2015 r. środków dotacji;
- zapewnienie zgodności kwot dotacji na zadania zlecone w objętych kontrolą rozdziałach klasyfikacji budżetowej wykazanych w sprawozdaniach jednostkowych Urzędu za 2015 r. i I półrocze 2016 r. Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-50 o dotacjach związanych z wykonywaniem zadań zleconych oraz kwot wydatków na realizację tych zadań wykazanych w sprawozdaniach Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych oraz Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań zleconych, z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych Urzędu.

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

² Kontrolą objęto dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań zleconych w rozdziałach: 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami, 75011 – Urzędy wojewódzkie, 75411 – Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej, 85156 – Składki na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego, 85203 – Ośrodki wsparcia, 85212 – Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego oraz 85211 – Świadczenia wychowawcze.

³ Analizą objęto również działania wcześniejsze w zakresie planowania budżetu miasta Gdynia na rok 2015.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim:

- dokonania przez Prezydenta dwóch zmian w budżecie Miasta Gdyni (dalej: „Miasto”) na 2015 r., które były niezgodne z decyzjami Wojewody Pomorskiego w sprawie wysokości dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań zleconych, tj. z naruszeniem art. 257 pkt 1 ustawy o finansach publicznych⁴, w rozdziałach 70005 i 85156;
- planowania i klasyfikowania niektórych wydatków na realizację zadań zleconych sfinansowanych środkami własnymi Miasta w rozdziale 75023 – Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu), zamiast w rozdziałach odpowiadających rodzajowi działalności, tj. w rozdziałach 70005, 75011 i 85212⁵, a w przypadku budżetu na 2017 r, również w rozdziale 85501⁶, tj. niezgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ustalanie i wykonywanie dotacji z budżetu państwa na zadania zlecone oraz adekwatność dotacji do wydatków niezbędnych do efektywnego i skutecznego wykonania zadań zleconych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2015-2016 (do 23 listopada) Miasto otrzymało dotacje celowe z budżetu państwa na sfinansowanie zadań zleconych m.in. w objętych kontrolą rozdziałach klasyfikacji budżetowej: 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami, 75011 – Urzędy wojewódzkie, 75411 – Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej⁷, 85156 – Składki na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego⁸, 85203 – Ośrodki wsparcia⁹ oraz 85212 – Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego. Ponadto, w 2016 r., w rozdziale 85211 – Świadczenia wychowawcze.

W budżecie Miasta¹⁰ oraz planie finansowym zadań zleconych odrębnymi ustawami (dalej: „plan finansowy zadań zleconych”)¹¹ na 2015 r. i na 2016 r., ujęto dochody z tytułu dotacji w ww. rozdziałach klasyfikacji budżetowej, w kwotach zgodnych z danymi przekazanymi przez Wojewodę Pomorskiego (dalej: „Wojewoda”). Prezydent stosownymi zarządzeniami, na podstawie art. 222 ust. 4 i art. 257 pkt 1, 3 i 4 ustawy o finansach publicznych oraz § 16 uchwał w sprawie budżetu Miasta dokonywał zmian w budżecie Miasta i na podstawie art. 249 ust. 1 pkt 2 w planie finansowym zadań zleconych na 2015 r. i na 2016 r., wynikających z decyzji Wojewody o zmianie wielkości dotacji celowych na zadania zlecone w rozdziałach

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870).

⁵ Od 2017 r. zadanie finansowane dotacją z budżetu państwa w rozdziale 85502 – Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego.

⁶ Wcześniej zadanie finansowane dotacją z budżetu państwa w rozdziale 85211 – Świadczenia wychowawcze.

⁷ Zadania wykonywane przez Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Gdyni (dalej: „Komenda PSP”).

⁸ Zadania wykonywane przez Powiatowy Urząd Pracy w Gdyni (dalej: „PUP”), Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gdyni (dalej: „MOPS”) oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze, placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy oraz szkoły (dalej: „miejskie jednostki organizacyjne”).

⁹ Zadania wykonywane przez MOPS.

¹⁰ Uchwała nr IV/43/15 Rady Miasta Gdyni w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na rok 2015 oraz Uchwała nr XV/308/2015 Rady Miasta Gdyni w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na rok 2016.

¹¹ Zarządzenie nr 721/15/VII/K Prezydenta Miasta Gdyni w sprawie ustalenia planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych odrębnymi ustawami na 2015 r. oraz Zarządzenie nr 3952/16/VII/K Prezydenta Miasta Gdyni w sprawie ustalenia planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych odrębnymi ustawami na 2016 r.

75011, 75411, 85203, 85211¹² oraz 85212. W dwóch przypadkach zmian w budżecie Miasta i planie finansowym zadań zleconych na 2015 r. (po jednym w rozdziale 70005 i 85156), dokonane zmiany nie znajdowały uzasadnienia w stosownych decyzjach Wojewody.

(dowód: akta kontroli str. 115-564)

1.2. Z otrzymanych z budżetu państwa dotacji celowych Miasto wydatkowało na realizację zadań zleconych odpowiednio w 2015 r. i I półroczu 2016 r. łącznie:

- w rozdziale 70005 – 4.165,9 tys. zł i 6.024,5 tys. zł,
- w rozdziale 75011 w zakresie zadań gminy – 2.597,6 tys. zł i 1.292,9 tys. zł oraz w zakresie zadań powiatu – 216,8 tys. zł i 19,5 tys. zł;
- w rozdziale 75411 – 12.970,8 tys. zł i 7.041,3 tys. zł;
- w rozdziale 85156 – 4.048,1 tys. zł i 1.630,8 tys. zł;
- w rozdziale 85203 – 2.099,3 tys. zł i 962,6 tys. zł;
- w rozdziale 85211 – 20.369,9 tys. zł (wyłącznie I półrocze 2016 r.);
- w rozdziale 85212 – 44.804,7 tys. zł i 25.154,0 tys. zł.

Analiza struktury wydatków (w szczególności do paragrafów klasyfikacji budżetowej) wykonanych w ww. okresie wykazała, że w przypadku zadań zleconych, na których realizację Miasto otrzymało dotacje celowe z budżetu państwa w rozdziałach 75011 § 2010 i 85203 § 2010 w 2015 r., a w rozdziale 70005 § 2110 również w I połowie 2016 r.:

- 1) w projekcie budżetu Miasta na rok 2015 oraz projekcie planu finansowego zadań zleconych na rok 2015 z listopada 2014 r. nie zaplanowano wydatków finansowanych z ww. dotacji, wykonanych¹³ w rozdziałach:
 - 70005 – w § 4590 w kwocie 3.584,3 tys. zł,
 - 75011 (zadania gminy) – w § 4210 w kwocie 24,9 tys. zł,
 - 85203 – w §§ 4170, 4210, 4260 i 4270 odpowiednio w kwotach: 14,9 tys. zł, 15,6 tys. zł, 59,6 tys. zł oraz 65,4 tys. zł;
- 2) w projekcie budżetu Miasta na rok 2016 oraz projekcie planu finansowego zadań zleconych na rok 2016 z listopada 2015 r. nie zaplanowano wydatków finansowanych w ww. dotacji, wykonanych¹⁴ w rozdziale 70005 w § 4590 w kwocie 5.824,5 tys. zł.

Kierownik Referatu Planowania i Analiz¹⁵ wyjaśniła, że niezaplanowanie wydatków w ww. paragrafach klasyfikacji budżetowej w projektach budżetu Miasta oraz planu finansowego zadań zleconych odpowiednio na 2015 r. i na 2016 r., wynikało z wysokości ustalonej dla Miasta Gdyni przez Wojewodę dotacji na przedmiotowe zadania zlecone, która nie pozwalała zabezpieczyć potrzeb Miasta w pełnym zakresie w stosownych planach wydatków. Przykładowo, ustalona na 2015 r. przez Wojewodę kwota dotacji celowej z budżetu Państwa w rozdziale 70005 wynosiła 403,6 tys. zł (w tym 243,6 tys. zł na finansowanie stanowisk pracy), co uniemożliwiło zaplanowanie wypłat odszkodowań w tak dużych kwotach. Z kolei ustalona na ten rok kwota dotacji w rozdziale 75011 (zadania gminy) w wysokości 2.572,7 tys. zł

¹² Zadania w rozdziale 85211 nie były realizowane w 2015 r.

¹³ Po uprzednich zmianach budżetu Miasta i planu finansowego zadań zleconych, dokonanych w trakcie roku – wg stanu na 31.12.2015 r.

¹⁴ Po uprzednich zmianach budżetu Miasta i planu finansowego zadań zleconych, dokonanych w trakcie roku – wg stanu na 30.06.2016 r.

¹⁵ Zgodnie z postanowieniami Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Gdyni (Zarządzenie nr 4806/11/VI/S Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 28 grudnia 2011 r. ze zm.; dalej: „Regulamin organizacyjny”), do zadań Referatu Planowania i Analiz w Wydziale Budżetu należy w szczególności analizowanie wniosków i opracowywanie projektów zmian w budżecie miasta w ciągu roku budżetowego opracowywanie projektu budżetu Miasta z wymaganym stopniem szczegółowości oraz koordynowanie i nadzorowanie prac nad budżetem w zakresie objętym procedurą uchwaloną przez Radę Miasta (§ 69 ust. 3 pkt 1 i 2) oraz opracowywanie planu dochodów i wydatków zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (§ 69 ust. 3 pkt 10).

(w tym 2.298,7 tys. zł z przeznaczeniem na zadania z zakresu spraw obywatelskich), według wyjaśnień Kierownik Referatu Planowania i Analiz, nie zabezpieczała nawet wypłat wynagrodzeń pracowników merytorycznych realizujących te zadania.

Kierownik Referatu Planowania i Analiz wyjaśniła ponadto, że wprowadzenie do budżetu Miasta oraz planu finansowego zadań zleconych na 2015 r. wydatków wykonanych w rozdziale 85203 w §§ 4170 i 4260 dopiero w trakcie roku budżetowego, powodowało konieczność ich finansowania (wcześniej) za pomocą środków własnych Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 634-668)

W trakcie roku budżetowego 2015 zwiększano plan wydatków Miasta na zadania zlecone (w stosunku do kwot planowanych w projektach budżetu Miasta i planu zadań zleconych z listopada 2014 r.) w rozdziałach 70005, 75011 (zarówno w zakresie zadań gminy, jak i powiatu), 75411, 85203 oraz 85212, tymczasem w I połowie 2016 r. – w rozdziałach 70005, 75411 oraz 85203.

W wyniku analizy zmian w trakcie roku budżetowego planu wydatków (w szczególności do paragrafów klasyfikacji budżetowej) finansowanych z dotacji, wykonanych w 2015 r. oraz I połowie 2016 r.¹⁶, stwierdzono ponadto, że największe zwiększenia tego planu dotyczyły wydatków m.in. w niżej wskazanych rozdziałach i paragrafach klasyfikacji budżetowej:

- 1) w 2015 r.:
 - 70005 w §§ 4390 (o kwotę 89,4 tys. zł), 4480 (41,4 tys. zł) i 4610 (23,9 tys. zł),
 - 75011 (zadania powiatu) w § 4010 (o kwotę 7,9 tys. zł),
 - 75411 w §§ 4060 (o kwotę 516,1 tys. zł), 4210 (197,9 tys. zł) i 4270 (115,3 tys. zł),
 - 85212 w §§ 4010 (o kwotę 66,0 tys. zł) i 4110 (12,0 tys. zł);
- 2) I połowie 2016 r.:
 - 70005 w §§ 4010 (o kwotę 13,4 tys. zł) 4390 (30,7 tys. zł) i 4610 (33,2 tys. zł),
 - 75411 w §§ 4050 (o kwotę 30,8 tys. zł), 4180 (342,6 tys. zł) i 4270 (80,0 tys. zł),
 - 85203 w § 4010 (o kwotę 371,6 tys. zł) i 4110 (13,1 tys. zł).

Przedmiotowe zwiększenia planów wydatków w ww. rozdziałach i paragrafach klasyfikacji budżetowej były efektem w szczególności:

- ustalenia przez Wojewodę Miastu wyższej kwoty dotacji celowej po uchwaleniu ustawy budżetowej na 2016 r., np.: w rozdziale 70005 z przeznaczeniem na utrzymanie stanowisk pracy, w rozdziale 75411 z przeznaczeniem na fundusz remontowy;
- zwiększania przez Wojewodę Miastu kwot dotacji celowych w trakcie roku budżetowego z przeznaczeniem na ściśle określone zadania, np. zapewnienie właściwego funkcjonowania specjalistycznych grup ratowniczych Komendy PSP (w rozdziale 75411 w §§ 4210 i 4270), oraz w związku z bieżącym monitorowaniem wydatków realizowanych z dotacji, np. w zakresie świadczeń rodzinnych (w rozdziale 85212);

¹⁶ Badaniem objęto wybrane, w ramach każdego rozdziału klasyfikacji budżetowej, w którym zwiększony został plan wydatków w danym roku budżetowym, paragrafy wydatków o największych kwotowo zmianach: w 2015 r. – w rozdziale 70005 §§ 4390, 4480 i 4610, w rozdziale 75011 § 4010 (zadania powiatu), w rozdziale 75411 §§ 4060, 4210 i 4270, w rozdziale 85212 §§ 4010 i 4110; w I połowie 2016 r. – w rozdziale 70005 §§ 4010, 4390 i 4610, w rozdziale 75411 §§ 4050, 4180 i 4270, w rozdziale 85203 § 4010.

- wystąpień Prezydenta lub kierowników innych jednostek do Wojewody z wnioskami o zwiększenie kwot dotacji w związku z zaistnieniem w trakcie roku budżetowego określonych potrzeb, np. w rozdziale 70005, m.in. z przeznaczeniem na wykonanie operatów szacunkowych dla potrzeb ustalenia odszkodowań za nieruchomości przejęte pod realizację inwestycji drogowej oraz aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz trwałego zarządu (w § 4390), uregulowanie podatku od nieruchomości Skarbu Państwa (w § 4480) oraz pokrycie kosztów postępowań sądowych, opłacenie zaliczek na poczet kosztów opinii biegłych (w § 4610);
- wystąpień kierowników innych jednostek wykonujących zadania zlecone do Wojewody z wnioskami o zwiększenie dotacji w związku z niezabezpieczeniem w pełnej wysokości potrzeb tych jednostek przez ustalone przez Wojewodę na dany rok kwoty dotacji, np. na wypłatę wynagrodzeń za nadgodziny w Komendzie PSP (w rozdziale 75411 § 4180).

Jak wyjaśniła Kierownik Referatu Planowania i Analiz, wprowadzenie odpowiednio do budżetu Miasta i planu finansowego zadań zleconych na 2015 r. oraz na 2016 r. wydatków wykonanych w kwocie 3,5 tys. zł (w 2015 r.) oraz 10,2 tys. zł (w I połowie 2016 r.) w rozdziale 70005 w § 4610 dopiero w trakcie roku budżetowego, dla zapewnienia terminowego uregulowania zaliczek na poczet wynagrodzenia biegłego ds. szacowania nieruchomości w sprawach o ustalenie opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, z uwagi na wykorzystanie środków w ramach przyznanej dotacji, wymagało ich finansowania za pomocą środków własnych Miasta. Zwiększenia przez Wojewodę planów dotacji w ww. rozdziale odpowiednio na 2015 r. i 2016 r., które nastąpiły po dokonaniu przedmiotowych wydatków, umożliwiły Miastu zrefundowanie poniesionych wydatków.

Wprowadzenie do budżetu Miasta i planu finansowego zadań zleconych na 2015 r. oraz na 2016 r. ww. paragrafów wydatków oraz zwiększenie planów wydatków w ww. rozdziałach i paragrafach klasyfikacji budżetowej w trakcie roku budżetowego nie miało wpływu na terminowość wykonania zadań.

Wpływające od Wojewody na rachunek budżetu Miasta kwoty dotacji w rozdziałach 75411 (poza jednym przypadkiem w 2015 r.), 85156 oraz 85203 były przekazywane przez pracowników Urzędu na rachunki bankowe jednostek budżetowych Miasta wykonujących zadania zlecone¹⁷ w terminie od jednego do pięciu dni po dniu wpłynięcia środków na rachunek bankowy budżetu Miasta.

Nie stwierdzono przypadku zwrotu przez Miasto części dotacji do budżetu państwa z uwagi na zbyt późne przekazanie jednostkom bezpośrednio wykonującym zadania zlecone środków na finansowanie tych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 634-759)

1.3. Rada Miasta określiła wymagania w zakresie m.in. uzasadnienia i materiałów informacyjnych przedkładanych przez Prezydenta wraz z projektem uchwały budżetowej w zakresie planowanych wydatków, obejmujące w szczególności wymóg sporządzenia tabelarycznego zestawienia wydatków budżetu Miasta w działach klasyfikacji budżetowej oraz wydatków bieżących oraz majątkowych budżetu Miasta w działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej – w porównaniu z przewidywanym wykonaniem roku poprzedniego, a ponadto omówienia planowanych wydatków bieżących wg działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej oraz wydatków majątkowych, w Uchwale nr XII/220/2011¹⁸.

¹⁷ Mianowicie: Komendy PSP, PUP, MOPS oraz 14 w 2015 r. i 15 w I połowie 2016 r. miejskich jednostek organizacyjnych.

¹⁸ Uchwała nr XII/220/2011 Rady Miasta Gdyni z dnia 28 września 2011 r. w sprawie: trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Miasta Gdyni.

Szczegółowe zasady i terminy sporządzania planów wydatków na realizację w 2015 r., 2016 r. i 2017 r. zadań zleconych, Prezydent określił w pismach okólnych¹⁹. Obejmowały one w szczególności:

- zobowiązanie kierowników komórek organizacyjnych Urzędu oraz innych jednostek organizacyjnych do sporządzenia we wskazanych terminach planów rzeczowych zadań z uwzględnieniem klasyfikacji budżetowej wraz z opisem przewidzianych do realizacji w poszczególnych latach 2015, 2016 i 2017 zadań;
- opracowanie planów wydatków na zadania zlecone (wg określonego wzoru formularza W-Z) przez komórki organizacyjne i inne jednostki z przyjęciem za podstawę kwot dotacji z budżetu państwa, uzgodnionych z Wydziałem Finansowym PUW lub innym podmiotem.

(dowód: akta kontroli str. 760-818)

Na etapie prac nad projektem budżetu państwa odpowiednio na lata 2015, 2016 i 2017 Wojewoda zwracał się do Prezydenta lub kierowników innych jednostek budżetowych Miasta o przygotowanie planu rzeczowo-finansowego zadań zleconych w rozdziałach:

- 70005 – w zakresie wydatków rzeczowych (operaty szacunkowe, koszty utrzymania nieruchomości i in.);
- 85203, 85212, a w przypadku budżetu państwa na 2017 r. również 85211 – w zakresie potrzeb finansowych na realizację tych zadań.

Ponadto wnioskował o przekazanie danych dotyczących m.in.:

- wydatków budżetu państwa na wypłatę odszkodowań za przejęte nieruchomości zajęte pod drogi publiczne (w rozdziale 70005);
- liczby zrealizowanych spraw oraz ich czasochłonności np. w zakresie ewidencji działalności gospodarczej (w rozdziale 75011);
- przewidywanego wykonania planu wydatków w danym roku oraz planowanej liczby dzieci do ubezpieczenia w kolejnym roku (w rozdziale 85156).

Komendant Miejski PSP sporządzał projekty planów wydatków na dany rok budżetowy, na podstawie wytycznych przekazywanych przez Komendę Wojewódzką PSP w Gdańsku, m.in. na formularzach BZS, BZSA i SUS, wprowadzonych rozporządzeniami w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej odpowiednio na rok 2015, 2016 i 2017²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 819-1153)

Szczegółowa metodologia obliczania kwot wydatków w poszczególnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej różniła się w zależności od specyfiki zadania zleconego oraz przyjętej przez Wojewodę formuły kalkulowania wysokości dotacji na te zadania.

W rozdziale 70005 kwoty wydatków kalkulowano w oparciu o analizę przewidywanego wykonania wydatków roku poprzedniego oraz planowanych potrzeb w zakresie realizowanych zadań; stosownie do zaleceń Wojewody

¹⁹ Odpowiednio: pismo okólnie nr 6/14/VI/S Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 3 września 2014 r. w sprawie ustalenia zadań i terminów sporządzenia projektów planów finansowych (wycinków budżetu) na 2015 rok oraz planów przedsięwzięć (wieloletnich zadań) stanowiących załączniki do Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Gdyni, pismo okólnie nr 11/15/VII/K Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 1 września 2015 r. w sprawie ustalenia zadań i terminów sporządzenia projektów planów finansowych (wycinków budżetu) na 2016 rok oraz planów przedsięwzięć (wieloletnich zadań) stanowiących załączniki do Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Gdyni, pismo okólnie nr 18/16/VII/K Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 5 września 2016 r. w sprawie ustalenia zadań i terminów sporządzenia projektów planów finansowych (wycinków budżetu) na 2017 rok oraz planów przedsięwzięć (wieloletnich zadań) stanowiących załączniki do Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Gdyni.

²⁰ Rozporządzenia Ministra Finansów: z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2015 (Dz. U. z 2014 r. poz. 825), z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2016 (Dz. U. z 2015 r. poz. 955, ze zm.), z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2017 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 735).

kalkulacje wydatków miały być poprzedzone rzetelną analizą wydatków, z uwzględnieniem ich najbardziej racjonalnego wykorzystania na gospodarkę nieruchomościami Skarbu Państwa tak, aby zapewnić osiągnięcie optymalnego dochodu z nieruchomości zarówno dla budżetu państwa, jak i Miasta. Tak ustalone i przekazane Wojewodzie zapotrzebowanie (z wyłączeniem kosztów utrzymania stanowisk) na wydatki rzeczowe w §§ 4300 (z przeznaczeniem na zakup usług pozostałych – ogłoszeń prasowych, opłaty notarialne, zamawianie map), 4390 (z przeznaczeniem na wyceny i inwentaryzacje), 4610 (z przeznaczeniem na zwrot kosztów postępowania sądowego z powództwa osób prawnych i fizycznych, wpisy sądowe, znaki opłat sądowych) oraz 4480 (na uregulowanie podatku od nieruchomości Skarbu Państwa) wynosiło łącznie na 2015 r. – 188,0 tys. zł, na 2016 r. – 228,4 tys. zł oraz na 2017 r. – 321,2 tys. zł). Kwoty wydatków na uregulowanie podatku VAT oraz odszkodowania za przejęte z dniem 01.01.1999 r. nieruchomości zajęte pod drogi publiczne, przewidywane do wypłaty w 2015 r. oszacowano na poziomie odpowiednio 251,8 tys. zł i 348,0 tys. zł. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Wojewodę²¹, w projektach budżetu państwa odpowiednio na 2015 r., 2016 r. i 2017 r. ujęto dotacje celowe z budżetu państwa na wykonanie zadań zleconych w rozdziale 70005 (bez kosztów utrzymania stanowisk pracy²²) w kwotach: 160,0 tys. zł (tj. o 627,8 tys. zł mniej niż łączne oszacowane na 2015 r. potrzeby Urzędu) oraz po 200,0 tys. zł na 2016 r. i 2017 r. (odpowiednio 28,4 tys. zł i 121,2 tys. zł mniej).

Kierownik Referatu Planowania i Analiz wyjaśniła, że w rozdziale 75011, mając na uwadze określony przez Ministra Finansów sposób ustalania wysokości dotacji na zadania (tj. uzależnienie jej wysokości od liczby prowadzonych spraw w Urzędzie), wydatki planowano do wysokości przewidywanej dotacji z budżetu państwa. Podobnie planowano kwoty wydatków na utrzymanie stanowisk pracy w rozdziale 70005.

Kwoty wydatków na realizację zadań zleconych w rozdziale 75411, planowane były przez Komendanta Miejskiego PSP, zgodnie z wytycznymi Komendanta Wojewódzkiego PSP w Gdańsku. Plany wydatków rzeczowych na poszczególne lata sporządzane były na podstawie analizy wydatków roku poprzedniego. Potrzeby finansowe na lata 2015, 2016 i 2017 oszacowano na poziomie odpowiednio: 12.067,0 tys. zł, 12.467,4 tys. zł i 12.651,0 tys. zł. Wojewoda poinformował²³, że w projektach budżetu państwa odpowiednio na 2015 r., 2016 r. i 2017 r. ujęto dotacje celowe z budżetu państwa na wykonanie zadań zleconych w rozdziale 75411 łącznie w kwotach: 12.628 tys. zł²⁴, 12.613,0 tys. zł oraz 12.926,0 tys. zł²⁵ (odpowiednio o 561 tys. zł, 145,6 tys. zł i 275 tys. zł więcej niż oszacowane potrzeby).

W rozdziale 85156 wydatki kalkulowano w oparciu o przewidywaną na kolejny rok liczbę dzieci nieobjętych ubezpieczeniem zdrowotnym z innego tytułu przebywających w domach pomocy społecznej, ośrodkach resocjalizacyjnych, placówkach opiekuńczo-wychowawczych, ośrodkach szkolno-wychowawczych, uczniów oraz osób bezrobotnych do ubezpieczenia, wysokość miesięcznej stawki ubezpieczenia oraz przewidywaną ilość miesięcy opłacania składki. Potrzeby finansowe na lata 2015, 2016 i 2017 oszacowano na poziomie odpowiednio: 5.001,7

²¹ Informacja z 23.10.2014 r., z 23.10.2015 r. oraz z 24.10.2016 r.

²² Odpowiednio wysokość środków na utrzymanie stanowisk pracy wynosiła: 243,6 tys. zł na 2015 r., 154,0 tys. na 2016 r. oraz 143,0 tys. na 2017 r.

²³ Informacja z 23.10.2014 r., z 23.10.2015 r. oraz z 24.10.2016 r.

²⁴ W tym 50,0 tys. zł na zakup samochodu operacyjnego.

²⁵ W tym 140,0 tys. zł na zakup dwóch zestawów narzędzi hydraulicznych.

tys. zł, 4.869,7 tys. zł i 4.042,8 tys. zł. Wojewoda poinformował²⁶, że w projektach budżetu państwa odpowiednio na 2015 r., 2016 r. i 2017 r. ujęto dotacje celowe z budżetu państwa na wykonanie zadań zleconych w rozdziale 85156 w kwotach: 4.871,4 tys. zł, 4.047,8 tys. zł oraz 3.284,6 tys. zł (odpowiednio o 130,3 tys. zł, 821,9 tys. zł i 758,2 tys. zł mniej niż oszacowane potrzeby).

Wydatki na zadania zlecone ujęte w rozdziale 85203, planowane były w MOPS. Przewidywane w kolejnym roku budżetowym wydatki szacowano w oparciu o trzy wskaźniki, mianowicie: liczbę osób zgłoszonych do PUW przebywających w Środowiskowych Domach Samopomocy, stawkę na jednego uczestnika oraz przewidywaną liczbę miesięcy pobytu. Potrzeby finansowe weryfikowano o kwoty faktycznie ponoszonych wydatków oraz zobowiązań wynikających z zawartych umów na dostawy towarów i usług. Oszacowane w MOPS i przekazane Wojewodzie zapotrzebowanie na środki finansowe na realizację zadań zleconych w rozdziale 85203 wynosiło w latach 2015, 2016 i 2017 odpowiednio: 2.496,0 tys. zł, 2.541,1 tys. zł oraz 2.570,2 tys. zł. Wojewoda poinformował²⁷, że w projektach budżetu państwa odpowiednio na 2015 r., 2016 r. i 2017 r. ujęto dotacje celowe z budżetu państwa na wykonanie zadań zleconych w rozdziale 85203 w kwotach: po 1.962,0 tys. zł (na 2015 r. i 2016 r.) oraz 2.266,7 tys. zł (na 2017 r.) (odpowiednio o 534 tys. zł, 579,1 tys. zł i 303,5 tys. zł mniej niż oszacowane potrzeby).

Planowanie wydatków na wykonanie zadań zleconych w rozdziale 85212 odbywało się w oparciu przewidywane w kolejnym roku kwoty wypłat świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, które zwiększano o ustawowy limit (3%) na koszty obsługi zadań, w ramach którego kalkulowano koszty osobowe i ogólne. Oszacowane w Urzędzie i przekazane Wojewodzie zapotrzebowanie na środki finansowe na realizację w latach 2015, 2016 i 2017 zadań zleconych w tym rozdziale wynosiło odpowiednio: 43.505,2 tys. zł²⁸, 47.422,7 tys. zł²⁹ oraz 54.845,0 tys. zł³⁰. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Wojewodę³¹, w projektach budżetu państwa odpowiednio na 2015 r., 2016 r. i 2017 r. ujęto dotacje celowe z budżetu państwa na wykonanie zadań zleconych w rozdziale 85212³² w kwotach: 43.000,0 tys. zł³³, 41.000,0 tys. zł, 44.000,0 tys. zł (odpowiednio o 505,2 tys. zł, 6.422,7 tys. zł i 10.845 tys. zł mniej niż oszacowane potrzeby).

Planowanie wydatków na wykonanie w 2017 r. zadań zleconych w rozdziale 85501³⁴, odbywało się w oparciu o przewidywane kwoty wypłat świadczeń, powiększone o ustawowy limit na ten rok (1,5%) na koszty obsługi zadań, w ramach którego kalkulowano koszty osobowe i ogólne. Wydatki niezbędne do realizacji wyżej wymienionych zadań oszacowano na poziomie 109.644,0 tys. zł³⁵. Zgodnie z informacją przekazaną przez Wojewodę³⁶, w projekcie budżetu państwa na 2017 r.

²⁶ Informacja z 23.10.2014 r., z 23.10.2015 r. oraz z 24.10.2016 r.

²⁷ Informacja z 23.10.2014 r., z 23.10.2015 r. oraz z 24.10.2016 r.

²⁸ Obliczone w następujący sposób: $[(3.470,0 \text{ tys. zł} * 12 \text{ m/cy}) + 560,0 \text{ tys. zł (wyprawka szkolna)}] + \text{koszty obsługi (3\%*100/97)}$.

²⁹ Obliczone w następujący sposób: $[(3.780,0 \text{ tys. zł} * 12 \text{ m/cy}) + 540,0 \text{ tys. zł (wyprawka szkolna)}] + \text{koszty obsługi (3\%*100/97)}$.

³⁰ Obliczone w następujący sposób: $[(4.400,0 \text{ tys. zł} * 12 \text{ m/cy}) + 400,0 \text{ tys. zł (wyprawka szkolna)}] + \text{koszty obsługi (3\%*100/97)}$.

³¹ Informacja z 23.10.2014 r., z 23.10.2015 r. oraz z 24.10.2016 r.

³² Od 2017 r. zadanie finansowane dotacją z budżetu państwa w rozdziale 85502.

³³ Przy czym, w piśmie z 13.02.2015 r. Wojewoda poinformował, że wysokość dotacji na zadania zlecone w rozdziale 85212 została ustalona na poziomie 29.000,0 tys. zł.

³⁴ Wcześniej zadanie finansowane dotacją z budżetu państwa w rozdziale 85211.

³⁵ Obliczone w następujący sposób: $(9.000,0 \text{ tys. zł} * 12 \text{ m/cy}) + \text{koszty obsługi (1,5\%*100/98,5)}$.

³⁶ Informacja z 24.10.2016 r.

ujęto dotacje celowe z budżetu państwa na wykonanie zadań zleconych w rozdziale 85211 w kwocie 87.000,0 tys. zł (tj. 22.644 tys. zł mniej).

Kierownik Referatu Planowania i Analiz wyjaśniła, że Wojewoda rzadko przekazywał wskazówki lub wytyczne do planowania kwot na realizację zadań zleconych. Jednak, w pismach w sprawie wysokości dochodów i dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej, realizowanych na podstawie porozumień oraz na zadania własne, wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego, ujętych w projekcie budżetu państwa na 2015 r. oraz na 2016 r., Wojewoda wskazał sposób ustalenia wysokości dotacji m.in. w rozdziale 75011. Przykładowo, w piśmie z 23.10.2014 r. wskazał, że kwota dotacji w rozdziale 75011 (i podobnie 70005) w części dotyczącej wynagrodzeń ustalona została na podstawie liczby spraw prowadzonych w 2013 r. i 2014 r., zgodnie z podejściem zadaniowym do budżetu państwa. Poinformował ponadto, że kwota dotacji w rozdziale 75011, przeznaczona na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w tym na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, została pomniejszona o kwotę przeznaczoną na koszty realizacji zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami (o tę samą kwotę została zwiększona dotacja w rozdziale 70005 ze wskazaniem na pokrycie kosztów utrzymania stanowisk).

(dowód: akta kontroli str. 116-119, 145-148, 590-593, 819-1205)

1.4. Z wyjaśnień Kierownik Referatu Planowania i Analiz wynikało, że poza opisanymi wyżej informacjami przekazywanymi przez Wojewodę oraz wytycznymi do planowania wydatków w zakresie gospodarki nieruchomościami, obejmującymi zalecenie ich poparcia w rzetelnej analizie wydatków, z uwzględnieniem ich najbardziej racjonalnego wykorzystania na gospodarkę nieruchomościami Skarbu Państwa dla zapewnienia osiągnięcia optymalnego dochodu z nieruchomości zarówno dla budżetu państwa, jak i dla Miasta, w Urzędzie nie posiadano informacji o szczegółowej metodologii planowania kwot dotacji przez Wojewodę. Urząd nie występował o takie informacje.

Ponadto, w swoich wyjaśnieniach Kierownik Referatu Planowania i Analiz wskazała, że porównanie kwot dotacji z budżetu państwa przyznanych na etapie projektów budżetu na 2015 r. i na 2016 r. (i w niektórych przypadkach zmniejszanych po uchwaleniu ustawy budżetowej) z wykonaniem rocznym wydatków, nie dawało podstaw do wnioskowania co do sposobu kalkulacji dotacji przez Wojewodę, w tym uwzględniania przez niego przy ustalaniu kwot dotacji określonych rodzajów wydatków ponoszonych przez Miasto na wykonanie zadań zleconych, w tym przykładowo nagród jubileuszowych, motywacyjnych, dodatku za wieloletnią pracę, odpraw, wydatków na sfinansowanie zastępstw w pracy oraz związanych z udziałem w kosztach ogólnych (m.in. obsługi kadrowej, księgowej, informatycznej, zarządu). I tak, w 2015 r. wydatki na realizację zadań w rozdziale 85212 sfinansowane z dotacji wyniosły 44.804,7 tys. zł. Dotacja przyznana na etapie projektu budżetu na ten rok wynosiła 43.000,0 tys. zł, zaś po uchwaleniu budżetu państwa – 29.000,0 tys. zł (tj. 64% wykonania rocznego). Zwiększenia planu dotacji przez Wojewodę w trakcie roku budżetowego w tym rozdziale, wyniosły 16.550,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 171-172, 819-823)

1.5. Zasady planowania rzeczywistych kwot wydatków ujętych w planach wydatków na realizację w latach 2015-2017 zadań zleconych, opisano szczegółowo w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Planowanie wydatków na zadania zlecone odbywało się w komórkach organizacyjnych Urzędu oraz innych jednostkach budżetowych Miasta do wysokości uzgodnionych z Wojewodą lub innym podmiotem (np. w odniesieniu do zadań zleconych w rozdziale 75411 – Komendą Wojewódzką PSP w Gdańsku), przewidywanych kwot dotacji z budżetu państwa.

Zgodnie z ustalonym przez Prezydenta, trybem planowania wydatków na zadania zlecone, w załącznikach do uchwał budżetowych odpowiednio na lata 2015 i 2016 środki z dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań zleconych ujmowano w kwotach i w rozdziałach ustalonych przez Wojewodę. Dofinansowanie ze środków własnych Miasta³⁷ realizacji zadań zleconych w 85203 ujmowano w tym samym rozdziale klasyfikacji budżetowej, zaś dofinansowanie działalności Komendy PSP – z uwagi na ustalony tryb przekazywania środków na Wojewódzki Fundusz Wsparcia PSP – w rozdziale 75010 – Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej. Dla przykładu, w planach wydatków załączonych do uchwał budżetowych na 2015 r. i na 2016 r. oraz w projekcie uchwały budżetowej na 2017 r. przewidziano w rozdziale 75411 wydatki na realizację zadań zleconych powiatu odpowiednio w łącznej kwocie 12.178,3 tys. zł, 12.613,0 tys. zł, 12.926,0 tys. zł (zgodnie z kwotami dotacji z budżetu państwa ustalonymi na te lata przez Wojewodę) oraz w rozdziale 75410 na realizację zadań własnych odpowiednio w łącznej kwocie 172,5 tys. zł, 298,0 tys. zł i 100,0 tys. zł (co szczegółowo opisano w pkt. 1.10. wystąpienia pokontrolnego).

Dofinansowanie kosztów realizacji zadań zleconych w rozdziałach 70005 (w zakresie kosztów utrzymania stanowisk), 75011 i 85212, ujmowano w planach wydatków załączonych do uchwał budżetowych na 2015 r. i na 2016 r. jako koszty funkcjonowania Urzędu, w dziale 750 rozdziale 75023 – Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu). Z wyjaśnień Kierownik Referatu Planowania i Analiz wynikało, że w przypadku projektu budżetu Miasta Gdyni na 2017 r., środki z dotacji z budżetu państwa na realizację zadań zleconych ujęte będą w kwotach i rozdziałach ustalonych przez Wojewodę, zaś dofinansowanie ze środków własnych Miasta – w taki sposób, jak w latach 2015 i 2016, tj. w dziale 750 rozdziale 75023.

W załącznikach do uchwał budżetowych odpowiednio na lata 2015 i 2016 nie przewidziano dofinansowania kosztów realizacji zadań zleconych w rozdziale 85156.

(dowód: akta kontroli str. 173-194, 434-453, 590-633, 762-827, 1202-1208)

1.6. Zaplanowane w budżecie Miasta na 2015 r. i 2016 r. kwoty dotacji z budżetu państwa nie pozwalały na sfinansowanie wszystkich koniecznych wydatków na realizowane zadania, łącznie z wydatkami rzeczowymi – bieżącymi i inwestycyjnymi, osobowymi oraz z udziałem w wydatkach stałych. Oszacowana przez Urząd na potrzeby kontroli skala niedofinansowania realizacji poszczególnych zadań zleconych w 2015 r. oraz w I półroczu 2016 r. w stosunku do wydatków wykonanych ze środków dotacji budżetowej), wynosiła odpowiednio:

- w rozdziale 70005 – 540,3 tys. zł i 367,0 tys. zł (przy 4.165,9 tys. zł i 6.024,5 tys. zł wydatków wykonanych ze środków dotacji budżetowej)
- w rozdziale 75011 (zadania gminy) – 2.152,2 tys. zł i 1.240,8 tys. zł (w stosunku do 2.597,6 tys. zł i 1.292,9 tys. zł);
- w rozdziale 75011 (zadania powiatu) – 3.082,9 tys. zł i 267,3 tys. zł (w stosunku do 216,8 tys. zł i 19,5 tys. zł);
- w rozdziale 75411 – 196,5 tys. zł i 19,3 tys. zł (w stosunku do 12.970,8 tys. zł i 7.041,3 tys. zł);
- w rozdziale 85203 – 1.043,8 tys. zł i 681,2 tys. zł (w stosunku do 2.099,3 tys. zł i 962,6 tys. zł);
- w rozdziale 85212 – 222,1 tys. zł i 77,4 tys. zł (w stosunku do 44.804,7 tys. zł i 25.153,9 tys. zł);

³⁷ Wysokość dofinansowania ze środków własnych Miasta zadań zleconych omówiono w pkt. 1.6. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

- w rozdziale 85211 (w I półroczu 2016 r.) – 38,4 tys. zł w stosunku do 20.369,9 tys. zł wydatków wykonanych ze środków dotacji budżetowej.

Oszacowania skali niedofinansowania ww. zadań zleconych dokonano w oparciu o:

- faktycznie poniesione przez Urząd ze środków własnych Miasta wydatki na wynagrodzenia pracowników merytorycznych wykonujących zadania zlecone (w § 4010), obliczone od nich kwoty wydatków na składki na ubezpieczenia społeczne (4110) oraz na Fundusz Pracy (4120), wydatki na dodatkowe wynagrodzenia roczne tych pracowników (4040) – wg list płac (w rozdziałach 70005 i 75011) oraz odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (4440) – wg iloczynu liczby etatów i rocznej stawki odpisu;
- faktycznie poniesione przez Urząd ze środków własnych Miasta wydatki wynikające z zawartych umów w sprawie dofinansowania działalności Komendy PSP (w rozdziale 75411 – środki z Wojewódzkiego Funduszu Wsparcia PSP);
- oszacowane, wg przyjętego przez Urząd wskaźnika, kwoty wydatków poniesionych na realizację zadań zleconych w paragrafach 3020³⁸, 4140³⁹, 4210⁴⁰, 4260⁴¹, 4270⁴², 4280⁴³, 4300⁴⁴, 4360⁴⁵, 4400⁴⁶, 4410⁴⁷ i 4700⁴⁸ (w rozdziałach 70005, 75011, 85211 i 85212 – w zależności od rozdziału);
- faktycznie poniesione przez MOPS ze środków własnych Miasta wydatki na realizację zadań zleconych w paragrafach 2360⁴⁹, 3020, 4010, 4040, 4110, 4120, 4170⁵⁰, 4210, 4220, 4260, 4270, 4280, 4300, 4360, 4390⁵¹, 4410, 4430⁵², 4440, 4480⁵³ i 4700 (w rozdziale 85203).

Wskaźnik przyjęty za podstawę szacowania kwot niektórych wydatków poniesionych⁵⁴ przez Urząd ze środków własnych Miasta, obliczono jako iloczyn liczby pracowników merytorycznych wykonujących zadania zlecone⁵⁵ i kwot wydatków poniesionych w danym okresie, przypadających na jednego pracownika zatrudnionego w Urzędzie⁵⁶. Z wyjaśnień Zastępcy Skarbnika Miasta wynikało, że ustalenie rzeczywistej wysokości wydatków do danego zadania wymagałoby przeprowadzenia szczegółowej analizy każdego wydatku, co byłoby niewspółmiernie czasochłonne i pracochłonne, a ponadto niektórych wydatków o charakterze ogólnym nie można przyporządkować do konkretnej osoby, w związku

³⁸ Obejmujące wydatki na zakup odzieży służbowej, wypłatę ekwiwalentu za pranie odzieży służbowej, zwrot za okulary do pracy przy komputerze pracowników merytorycznych wykonujących zadania zlecone.

³⁹ Obejmujące składki na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: „PFRON”).

⁴⁰ Obejmujące zakupy m.in. artykułów biurowych, tonerów, sprzętu biurowego, komputerów, środków czystości, mebli, druków akcydensowych.

⁴¹ Obejmujące koszty zużycia energii elektrycznej, wody, centralnego ogrzewania.

⁴² Obejmujące koszty konserwacji, napraw i remontów pomieszczeń i urządzeń biurowych.

⁴³ Obejmujące koszty badań okresowych pracowników merytorycznych.

⁴⁴ Obejmujące koszty wysyłki korespondencji, asysty technicznej systemów informatycznych, dzierżawy łącz, wywozu nieczystości, wyrobu pieczętek, wykonania druków, usług transportowych, ogłoszeń prasowych, usług sprzątnięcia.

⁴⁵ Obejmujące koszty opłat za telefony stacjonarne i komórkowe.

⁴⁶ Obejmujące opłaty czynszowe (dotyczy archiwum).

⁴⁷ Obejmujące koszty delegacji krajowych pracowników.

⁴⁸ Obejmujące koszty szkoleń pracowników.

⁴⁹ Zakup śniadań, obiadów i podwieczorków dla uczestników Środowiskowych Domów Samopomocy.

⁵⁰ Wynagrodzenia bezosobowe.

⁵¹ Opłaty za czynności eksperckie Sanepid.

⁵² Opłaty z tytułu abonamentu RTV w trzech siedzibach Środowiskowych Domów Samopomocy.

⁵³ Opłata roczna podatku od nieruchomości za trzy siedziby Środowiskowych Domów Samopomocy.

⁵⁴ W rozdziałach: 70005, 75011, 85211 i 85212.

⁵⁵ Liczba przyjętych do wyliczenia wskaźnika etatów pracowników merytorycznych wykonujących w Urzędzie w 2015 r. i I połowie 2016 r. zadania zlecone wynosiła odpowiednio: 168 i 136 et.

⁵⁶ Liczba przyjętych do wyliczenia wskaźnika etatów pracowników zatrudnionych w 2015 r. i I połowie 2016 r. w Urzędzie wynosiła odpowiednio: 841 i 876.

z czym w trakcie kontroli nie było możliwe ustalenie kwot wydatków, faktycznie poniesionych przez Urząd ze środków własnych Miasta na realizację zadań zleconych m.in. w paragrafach 4210, 4300, 4360 i 4700. Skarbnik Miasta wyjaśnił, że w Urzędzie nie ustalono zasad lub algorytmów podziału kosztów stałych pomiędzy zadania własne i zlecone.

(dowód: akta kontroli str.1246-1265)

Z analizy struktury wydatków (w układzie paragrafów) poniesionych na wykonanie zadań zleconych ze środków dotacji celowych z budżetu państwa oraz dofinansowanych ze środków własnych Miasta wynikało, że w rozdziałach:

- 70005 zarówno w 2015 r., jak i I półroczu 2016 r. ze środków dotacji sfinansowano w całości bieżące wydatki rzeczowe w paragrafach: 4390 – odpowiednio w kwotach 124,1 tys. zł i 4,6 tys. zł, 4480 – 145,4 tys. zł i 74,4 tys. zł, 4590 – 3.584,3 tys. zł i 5.824,5 tys. zł oraz 4610 – 37,6 tys. zł, w części wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w paragrafach: 4010 – odpowiednio w kwotach 224,8 tys. zł i 71,0 tys. zł, 4110 – 38,7 tys. zł i 10,2 tys. zł, 4120 – 5,5 tys. zł i 1,5 tys. zł oraz 4300 – 5,3 tys. zł i 0,1 tys. zł; wydatki w paragrafach: 3020, 4040, 4140, 4210, 4260, 4270, 4280, 4360, 4400, 4410, 4440 oraz 4700 finansowano w całości ze środków własnych Miasta;
- 75011 (zadania gminy) zarówno w 2015 r., jak i I półroczu 2016 r. ze środków dotacji sfinansowano w części wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w paragrafach: 4010 – odpowiednio w kwotach 2.150,4 tys. zł i 1.111,0 tys. zł, 4110 – 369,7 tys. zł i 159,2 tys. zł oraz 4120 – 52,7 tys. zł i 22,7 tys. zł, a w 2015 r. również bieżące wydatki rzeczowe w paragrafie 4210 – w kwocie 24,9 tys. zł; wydatki w paragrafach: 3020, 4040, 4140, 4210 (w I półroczu 2016 r.), 4260, 4270, 4280, 4300, 4360, 4400, 4410, 4440 oraz 4700 finansowano w całości ze środków własnych Miasta;
- 75011 (zadania powiatu) zarówno w 2015 r., jak i I półroczu 2016 r. ze środków dotacji sfinansowano w części wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w paragrafach: 4010 – odpowiednio w kwotach 181,2 tys. zł i 16,7 tys. zł, 4110 – 31,2 tys. zł i 2,4 tys. zł oraz w paragrafie 4120 – 4,4 tys. zł i 0,3 tys. zł; wydatki w paragrafach: 3020, 4040, 4140, 4210, 4260, 4270, 4280, 4300, 4360, 4400, 4410, 4440 oraz 4700 sfinansowano w całości ze środków własnych Miasta;
- 75411 w 2015 r. działalność Komendy PSP dofinansowano ze środków własnych Miasta wyłącznie w zakresie wydatków poniesionych w paragrafach: 4210 (w kwocie 122,5 tys. zł) i 6060 (w kwocie 50,0 tys. zł)⁵⁷, a w I połowie 2016 r. – w paragrafie 4210 (w kwocie 19,3 tys. zł); w pozostałym zakresie wydatki Komendy PSP finansowane były z dotacji z budżetu państwa;
- 85156 w badanym okresie wydatki na zadania finansowano w całości z dotacji z budżetu państwa;
- 85203 zarówno w 2015 r., jak i I półroczu 2016 r. ze środków dotacji sfinansowano w części wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w paragrafach: 4010 – odpowiednio w kwotach 1.636,2 tys. zł i 826,6 tys. zł, 4110 – 269,0 tys. zł i 121,2 tys. zł oraz w paragrafie 4120 – 34,4 tys. zł i 14,8 tys. zł, ponadto w 2015 r. również wydatki w paragrafach: 4170 – 14,9 tys. zł, 4210 – 15,6 tys. zł, 4260 – 59,6 tys. zł, 4270 – 65,4 tys. zł, 4300 – 4,2 tys. zł; pozostałe wydatki na realizację zadań zleconych w tym rozdziale, poniesione w 2015 r. i I połowie 2016 r.⁵⁸, sfinansowano ze środków własnych Miasta;

⁵⁷ Ponadto, w kwocie 24,0 tys. zł, z innych źródeł.

⁵⁸ Zarówno w 2015 r., jak i I połowie 2016 r. w paragrafach: 2360, 3020, 4040, 4220, 4280, 4360, 4410, 4430, 4440, 4480 i 4700, ponadto w 2015 r. w paragrafie 4390, a w I połowie 2016 r. w paragrafach: 4170, 4210, 4260, 4270, 4300.

- 85211 w I połowie 2016 r. ze środków dotacji z budżetu państwa sfinansowano w całości wydatki na świadczenia społeczne (w paragrafie 3110) w kwocie 19.971,4 tys. zł, wynagrodzenia wraz z pochodnymi w paragrafach: 4010 – 229,9 tys. zł, 4110 – 30,7 tys. zł oraz 4120 – 4,2 tys. zł, wynagrodzenia bezosobowe – 2,0 tys. zł (4170), odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (4440) – 8,8 tys. zł, bieżące wydatki na szkolenia pracowników (4700) w kwocie 1,9 tys. zł oraz wydatki inwestycyjne (6060) w kwocie 55,0 tys. zł; wydatki na wykonanie tych zadań zleconych poniesione w paragrafach 4140, 4260, 4270, 4280, 4360 i 4400 sfinansowano w całości ze środków własnych Miasta;
- 85212 zarówno w 2015 r., jak i I półroczu 2016 r. ze środków dotacji sfinansowano w całości wydatki na świadczenia społeczne (3110) odpowiednio w kwotach 43.460,9 tys. zł i 24.399,7 tys. zł, wynagrodzenia wraz z pochodnymi w paragrafach: 4010 – 994,4 tys. zł i 526,5 tys. zł, 4040 – 76,2 tys. zł i 76,0 tys. zł, 4110 – 184,8 tys. zł i 88,8 tys. zł, 4120 – 19,3 tys. zł i 11,5 tys. zł, składki na PFRON (4140) – 5,8 tys. zł i 1,7 tys. zł, wynagrodzenia bezosobowe (4170) – 18,0 tys. zł i 7,5 tys. zł, ponadto wydatki poniesione w paragrafach: 4440 – 29,2 tys. zł i 24,8 tys. zł, 4580 – 0,9 tys. zł i 0,3 tys. zł, 4610 – 6,9 tys. zł i 0,04 tys. zł, 4700 – 8,3 tys. zł i 0,7 tys. zł; w części sfinansowano wydatki poniesione w paragrafach: 4210 – 0,08 tys. zł i 0,1 tys. zł oraz 4300 – 0,1 tys. zł i 16,2 tys. zł; wydatki na wykonanie tych zadań poniesione w paragrafach 4260, 4270, 4280, 4360 i 4400 sfinansowano w całości ze środków własnych Miasta.

W objętym kontrolą okresie stwierdzono dwa przypadki prefinansowania przez Urząd wydatków na zadania zlecone, wykonanych w kwocie 3,5 tys. zł (w 2015 r.) oraz 10,2 tys. zł (w I połowie 2016 r.) w rozdziale 70005 w § 4610. Z wyjaśnień Kierownika Referatu Planowania i Analiz oraz Kierownika Referatu Mienia Skarbu Państwa wynikało, że prefinansowanie ww. wydatków ze środków własnych Miasta nastąpiło wskutek braku środków w ramach przyznanej dotacji, i miało na celu zapewnienie terminowego uregulowania zaliczek na poczet wynagrodzenia biegłego w sprawach o ustalenie opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.

(dowód: akta kontroli str. 659-668, 695-701, 1246-1258, 2553-2555)

Wysokość procentowego odpisu ustawowego na koszty obsługi zadań zleconych realizowanych w rozdziale 85212, wynosząca w 2015 r. 3% (1.344,2 tys. zł), nie była wystarczająca do pełnego sfinansowania wydatków na obsługę tych zadań – Miasto sfinansowało ze środków własnych wydatki w łącznej kwocie 222,1 tys. zł w ww. paragrafach klasyfikacji budżetowej. W I półroczu 2016 r. Miasto sfinansowało ze środków własnych wydatki w łącznej kwocie 77,4 tys. zł, poniesione na obsługę tych zadań. Z przeprowadzonej przez Naczelnik Wydziału Księgowości Urzędu analizy ponoszonych kosztów i przewidywanych wielkości wypłat świadczeń (wg stanu na 18.11.2016 r.) wynikało, że w perspektywie całego 2016 r., środki z dotacji w ramach 3% odpisu na obsługę zadania będą wystarczające.

Mimo że w I półroczu 2016 r. Miasto otrzymało od Wojewody odpowiednie środki na wypłatę świadczeń wychowawczych (w ramach realizacji zadań zleconych w rozdziale 85211), to sfinansowało ze środków własnych wydatki w łącznej kwocie 38,4 tys. zł. Zastępca Skarbnika Miasta i Naczelnik Wydziału Księgowości Urzędu wyjaśniły, że etap wdrożenia nowego zadania (przypadający na miesiące kwiecień-wrzesień 2016 r.) charakteryzował się ponoszeniem przez Urząd jednorazowych wydatków na organizację nowych stanowisk pracy. Z przeprowadzonej przez Naczelnik Wydziału Księgowości Urzędu analizy ponoszonych kosztów i przewidywanych wielkości wypłat świadczeń (wg stanu na 18.11.2016 r.) wynikało,

że w perspektywie całego 2016 r., środki z dotacji w ramach 2% odpisu na obsługę zadania będą wystarczające.

Zastępca Skarbnika Miasta wyjaśniła, że jakkolwiek w 2016 r. zdarzały się przypadki prefinansowania przez Urząd zadań zleconych za pomocą środków własnych Miasta, to z uwagi na fakt, iż takie sytuacje zdarzały się również we wcześniejszych latach, nie można było tego faktu powiązać z wypłatą świadczeń wychowawczych.

(dowód: akta kontroli str.1266-1269, 1927-1928, 2841-2847)

Sekretarz Miasta Dyrektor Urzędu Miasta (dalej: „Dyrektor Urzędu”) wyjaśnił, że na potrzeby planowania poziomu wydatków rzeczowych na lata 2015-2017 w Urzędzie nie ustalono normatywów zużycia składników majątkowych oraz zasad wymiany sprzętu teleinformatycznego, w tym wykorzystywanych do realizacji zadań zleconych (poza obligatoryjnymi normatywami tj. stawkami amortyzacji zgodnie z wskaźnikami określonymi w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych⁵⁹ dla środków trwałych, czyli sprzętu i urządzeń o wartości jednostkowej powyżej 3,5 tys. zł).

Z wyjaśnień Dyrektora Urzędu wynikało ponadto, że zarządzanie składnikami majątku, bez względu na sposób ich wykorzystania (tj. do realizacji zadań zleconych lub zadań własnych) w Urzędzie odbywało się według jednolitych zasad, w komórkach organizacyjnych odpowiedzialnych za zapewnienie prawidłowego funkcjonowania Urzędu, tj. w wydziałach: Administracyjnym⁶⁰, Informatyki⁶¹ i Organizacyjnym⁶², których naczelnicy – w zakresie przypisanych im kompetencji – posiadali całościowy pogląd na stan posiadanych składników majątkowych oraz potrzeb na usługi usprawniające pracę Urzędu. Wyjaśnił ponadto, że monitorowanie poziomu wydatków rzeczowych na funkcjonowanie Urzędu odbywało się na bieżąco, podobnie – wg tych samych zasad zarówno dla wydatków finansowanych ze środków z budżetu państwa, jak i tych, które finansowano z budżetu gminy.

Zgodnie z obowiązującą w Urzędzie instrukcją zamówień publicznych⁶³, każda dostawa wyposażenia bądź zakup usługi musiała być poprzedzona wyrażeniem zgody przez Prezydenta, Wiceprezydenta, Sekretarza lub Skarbnika Miasta, nadzorującego pracę komórki organizacyjnej. Przy zamówieniach o wartości powyżej 30 tysięcy Euro wymagano stosowania procedury określonej w ustawie prawo zamówień publicznych⁶⁴, zaś dla zamówień poniżej 30 tysięcy euro, zastosowanie znajdowała karta zamówienia publicznego, w której należało uzasadnić zakup.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił również, że wymiana urządzeń i pojazdów w Urzędzie mogła mieć miejsce wyłącznie po dokonaniu ich całkowitego zużycia i stwierdzeniu nieprzydatności do dalszej eksploatacji. Ponadto wyjaśnił, że zakup pojazdów oraz paliwa następował wyłącznie ze środków własnych Miasta, a zasady używania pojazdów do realizacji zadań zleconych były takie same, jak przy realizacji zadań własnych.

⁵⁹ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz.1888.).

⁶⁰ Do zadań którego, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym, należy m.in. prowadzenie całości spraw związanych z utrzymaniem budynków i innych lokali administrowanych przez Urząd, prowadzenie spraw łączności telekomunikacyjnej; obsługa transportowa Urzędu oraz nadzór nad eksploatacją samochodów służbowych; zakup i gospodarka środkami rzeczowymi, materiałami biurowymi.

⁶¹ Do zadań którego należy m.in. zakup sprzętu i oprogramowania informatycznego.

⁶² Który odpowiada za sprawy związane z organizacją pracy i funkcjonowaniem Urzędu.

⁶³ Zarządzenie nr 2310/15/VII/S Prezydenta Miasta Gdyni z 9 czerwca 2015r. w sprawie „Instrukcji udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miasta Gdyni”

⁶⁴ Ustawa z dnia 24 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.).

Ogólne zasady dotyczące likwidacji wszystkich środków trwałych określone zostały w instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych⁶⁵, a zasady używania pojazdów w regulaminie użytkowania samochodów⁶⁶, zgodnie z którym, wyłącznie potrzeby komórek merytorycznych w zakresie wykonywania czynności służbowych w terenie oraz dostępność pojazdów determinowały ich użycie.

(dowód: akta kontroli str.101-114,1476-1503, 2918-2936)

W okresie objętym kontrolą stwierdzono jeden przypadek poniesienia przez Urząd wydatków inwestycyjnych (w I połowie 2016 r.) ze środków dotacji celowych otrzymanych przez Miasto z budżetu państwa w rozdziale 85211 – świadczenia wychowawcze, w kwocie 55,0 tys. zł, na zakup systemu biletowego – kolejkowego⁶⁷. Dokonanie zakupu poprzedzone było przeprowadzeniem przez Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych analizy w zakresie sposobu wykonania zadań wraz z oceną potencjalnych zagrożeń analizowanych wariantów realizacyjnych (na etapie przygotowania do realizacji zadania) oraz potrzeb kadrowych i rzeczowych niezbędnych do zapewnienia sprawnej obsługi zadania, w tym w zakresie systemu biletowego – kolejkowego, który miał służyć limitowaniu dziennej liczby przyjmowanych interesantów. Zgodę na dokonanie zakupu na karcie zamówienia publicznego wydała Wiceprezydent Miasta Gdyni ds. gospodarki. System kolejkowy zamontowany został w siedzibie Wydziału Spraw Społecznych, odpowiedzialnego m.in. za wykonywanie zadań związanych z przepisami o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, w tym prowadzenie postępowań i wydawanie decyzji w sprawach przyznania, zawieszania lub wstrzymywania świadczeń wychowawczych.

W wyniku badania wybranych bieżących wydatków rzeczowych poniesionych w okresie objętym kontrolą⁶⁸ ze środków dotacji celowych z budżetu państwa stwierdzono, że wydatki na realizację zadań zleconych w rozdziale:

- 70005, poniesione w paragrafie 4300 w łącznej kwocie 1,8 tys. zł, dotyczyły zamieszczenia ogłoszenia w prasie dotyczącego sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa oraz wykonania przez Archiwum Państwowe kwerendy i kopii dokumentów na potrzeby postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości; zgody na dokonanie tych wydatków wydali odpowiednio – Dyrektor Urzędu i Prezydent;
- 85212, poniesione w paragrafie 4210 w kwocie 0,2 tys. zł, dotyczyły zakupu komentarza do ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz książki „Świadczenia rodzinne. Procedury i zasady przyznawania..”; zgodę na dokonanie wydatku wydał Dyrektor Urzędu;
- 85212, poniesione w paragrafie 4300 w kwocie 16,1 tys. zł, dotyczyły zakupu prawa do korzystania z oprogramowania do obsługi świadczeń rodzinnych, zgodę na dokonanie wydatku wydał Wiceprezydent ds. innowacji;
- 85211, poniesione w paragrafie 4300 w łącznej kwocie 17,9 tys. zł, dotyczyły zakupu druków do realizacji świadczeń wychowawczych oraz plakatów promujących Program rządowy „Rodzina 500+”, zgody na dokonanie ww. wydatków wydali odpowiednio Dyrektor Urzędu i Wiceprezydent ds. gospodarki;

⁶⁵ Zarządzenie nr 4829/11/VI/S Prezydenta Miasta Gdyni z 28 grudnia 2011 r. w sprawie: instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dowodów finansowo – księgowych ewidencjonowanych i rozliczanych w Wydziale Księgowości Urzędu Miasta Gdyni.

⁶⁶ Zarządzenie nr 11739/09/V/S Prezydenta Miasta Gdyni z 11 sierpnia 2009 r. w sprawie: regulaminu użytkowania wynajętych samochodów.

⁶⁷ NIK nie badała prawidłowości zamówień publicznych.

⁶⁸ Badaniem objęto wybrane wg wysokości kwot wydatku, wydatki poniesione w rozdziałach: 70005 w paragrafie 4300, 85212 w paragrafach 4210 i 4300, 85211 w paragrafach 4210 i 4300. NIK nie badała prawidłowości zamówień publicznych.

- 85211, poniesione w paragrafie 4210 w łącznej kwocie 37,3 tys. zł, dotyczyły zakupu urządzeń wielofunkcyjnych, tonerów, materiałów biurowych i wyposażenia biura, dokonanie tych wydatków było zatwierdzane przez Wiceprezydenta ds. innowacji lub Wiceprezydenta ds. gospodarki.

Potrzeba dokonania ww. wydatków rzeczowych była każdorazowo uzasadniona przez wnioskodawcę na karcie zamówienia publicznego, przykładowo: publikacja ogłoszenia o bezprzetargowej sprzedaży nieruchomości była niezbędna dla zapewnienia zgodnego z dyspozycją art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁶⁹ przeprowadzenia procedury sprzedaży nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 634-654, 1238-1245, 1270-1383)

Wg stanu na 31.12.2015 r. i 30.06.2016 r. zadania zlecone finansowane środkami dotacji w rozdziałach 70005, 75011, 85211 i 85212, wykonywane były w Urzędzie odpowiednio przez 179 i 147⁷⁰ pracowników⁷¹ (najwięcej na stanowiskach podinspektorów – odpowiednio 75 i 69 pracowników oraz inspektorów – 74 i 65). Na pozostałych stanowiskach pracy o podobnym statusie⁷² w komórkach organizacyjnych, w których wykonywane były zadania zlecone, zatrudniano odpowiednio 166 i 211 pracowników, zaś łącznie w Urzędzie – 798 i 817. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie zasadnicze brutto pracowników wykonujących zadania zlecone wynosiło 2,9 tys. zł⁷³ i 3,0 tys. zł⁷⁴, i było niższe od średniego wynagrodzenia na pozostałych stanowiskach pracy o podobnym statusie w komórkach organizacyjnych, w których wykonywane były zadania zlecone, które wynosiło odpowiednio 3,1 tys. zł i 3,3 tys. zł, oraz od średniej (na tych stanowiskach pracy) w Urzędzie – 3,1 tys. zł i 3,2 tys. zł.

Analiza wysokości wynagrodzeń zasadniczych w najliczniejszej grupie stanowisk pracy (tj. inspektorów i podinspektorów), na których wykonywano zadania zlecone wykazała, że:

- najniższe i najwyższe wynagrodzenie zasadnicze na stanowisku podinspektora wynosiło odpowiednio 2,2 tys. zł i 3,3 tys. zł (wg stanu na 31.12.2015 r. i 30.06.2016 r.) i było równe lub niższe od najniższego i najwyższego wynagrodzenia na pozostałych stanowiskach podinspektora w komórkach organizacyjnych, w których wykonywane były zadania zlecone; najniższe wynagrodzenie na tym stanowisku w Urzędzie wynosiło 31.12.2015 r. – 2,1 tys. zł, a 30.06.2016 r. – 2,3 tys. zł; najwyższe – 3,3 tys. zł;
- najniższe i najwyższe wynagrodzenie na stanowisku inspektora wynosiło odpowiednio 2,3 tys. zł i 3,5 tys. zł (wg stanu na 31.12.2015 r.) oraz 2,5 tys. zł i 3,6 tys. zł (wg stanu na 30.06.2016 r.) i było niższe od najniższego i najwyższego wynagrodzenia na pozostałych stanowiskach inspektora w komórkach organizacyjnych, w których wykonywane były zadania zlecone; najniższe wynagrodzenie na tym stanowisku w Urzędzie wynosiło 31.12.2015 r. – 2,2 tys. zł, a 30.06.2016 r. – 2,5 tys. zł; najwyższe – 3,9 tys. zł.

⁶⁹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U z 2015 r. poz. 1774, ze zm.)

⁷⁰ Od 1 stycznia 2016 r. etaty obsługujące zadania zlecone z zakresu geodezji i kartografii zostały przeniesione do rozdziału 71012 – Zadania z zakresu geodezji i kartografii.

⁷¹ W tym, wg stanu na 31.12.2015 r. – przez jednego pracownika na stanowisku naczelnika, czterech – zastępcy naczelnika, sześciu – kierownika referatu, trzech – głównego specjalisty, 74 – inspektora, 75 – podinspektora, 13 – geodety, jednego – geologa, dwóch – referenta/ młodszego referenta; wg stanu na 30.06.2016 r. – jednego pracownika na stanowisku naczelnika, trzech – zastępcy naczelnika, pięciu – kierownika referatu, jednego – głównego specjalisty, 65 – inspektora, 69 – podinspektora, jednego – geologa oraz dwóch – na stanowiskach referenta/młodszego referenta.

⁷² Tj. na stanowiskach naczelników, zastępców naczelników, kierowników referatu, głównych specjalistów, inspektorów, podinspektorów, geodetów, geologów, referentów i młodszych referentów.

⁷³ Wg stanu na 31.12.2015 r.

⁷⁴ Wg stanu na 30.06.2016 r.

Nie stwierdzono, by najniższe wynagrodzenie pracowników wykonujących zadania zlecone było ustalone niezgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁷⁵.

(dowód: akta kontroli str.1384-1385, 1392, 1504-1538)

W okresie objętym kontrolą, przyjęto do pracy w Urzędzie łącznie 20 osób, w tym sześć w 2015 r. oraz 14 w I połowie 2016 r., na stanowiskach pracy, na których wykonywano zadania zlecone, z tego:

- w rozdziale 70005 – dwie osoby (po jednej w 2015 r. i I połowie 2016 r.) – obie na stanowisku podinspektora;
- w rozdziale 75011 (zadania gminy) – siedem osób (cztery w 2015 r. i trzy w I połowie 2016 r.) – wszystkie na stanowiskach podinspektorów;
- w rozdziale 75011 (zadania powiatu) – jedną osobę w 2015 r. na stanowisku geodety;
- w rozdziale 85211 – 10 osób na stanowiskach podinspektorów – wszystkie w I połowie 2016 r.

Wysokość wynagrodzeń kandydatów zatrudnionych na ww. stanowiskach, ustalono zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie wynagrodzeń pracowników samorządowych. Średnie wynagrodzenie zasadnicze kandydatów zatrudnionych na stanowiskach podinspektorów wyniosło 2,6 tys. zł i mieściło się w ramach najniższego i najwyższego wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania zlecone na podobnych stanowiskach. Wynagrodzenie na stanowisku geodety ustalono na poziomie zbliżonym do średniego dla tych stanowisk (które wynosiło – wg stanu na 31.12.2015 r. – 3,0 tys. zł). Średnie wynagrodzenie brutto w Urzędzie w 2015 r. wynosiło 3,1 tys. zł, a w 2016 r. – 3,2 tys. zł.

Badanie dokumentacji losowo wybranych sześciu z 10 przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą naborów na 14⁷⁶ z 20 obsadzonych w tym okresie stanowisk pracy wykazało, że uzasadnieniem ich przeprowadzenia były w szczególności:

- konieczność zapewnienia prawidłowej realizacji nowych zadań zleconych (w związku z wdrożeniem Programu rządowego „Rodzina 500+”) – w odniesieniu do 10 z 14 objętych badaniem obsadzanych stanowisk,
- potrzeba obsadzenia stanowisk pracy zwolnionych w związku z przejściem pracowników wykonujących zadania zlecone na emeryturę – w przypadku dwóch z 14 objętych badaniem obsadzanych stanowisk,
- potrzeba obsadzenia stanowiska pracy, na którym wykonywane były zadania zlecone, w ramach okresowego zastępstwa – w przypadku jednego z 14 objętych badaniem obsadzanych stanowisk,
- potrzeba obsadzenia stanowisk zwolnionych stanowisk pracy, na których wykonywano zadania zlecone – w przypadku jednego z 14 objętych badaniem obsadzanych stanowisk,

Odnosząc się do zasad ustalania wynagrodzeń Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że ustalając wysokość wynagrodzeń pracowników Urzędu oraz nowo zatrudnionych pracowników na stanowiskach, na których wykonywane były w latach 2015 – 2016 (do 30.09) zadania zlecone, kierowano się przede wszystkim obowiązującymi przepisami prawa, które uzależniają wysokość wynagrodzenia pracownika samorządowego wyłącznie od zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Wskazał, że wynagrodzenie za pracę w Urzędzie ustalone było tak, by odpowiadało w szczególności rodzajowi wykonywanej pracy

⁷⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagrodzeń pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1786).

⁷⁶ W tym jednego geodety, trzech inspektorów i 10 podinspektorów.

i kwalifikacjom wymaganych przy jej wykonywaniu, a także uwzględniało ilość, jakość i stopień trudności świadczonej pracy. Wskazał, że jakkolwiek wynagrodzenia pracowników samorządowych mogą być jedynie powiązane z kwalifikacjami i charakterem pracy na danym stanowisku, to kalkulując kwotę planu na wynagrodzenia, uwzględniano w niej przewidywaną wysokość dotacji z budżetu państwa.

Jak wyjaśnił, mając na uwadze, że Wojewoda w piśmie z 23.10.2014 r., przedstawiając kwoty dotacji na zadania zlecone ujęte w projekcie budżetu państwa na 2015 r., poinformował, że począwszy od tego roku jedynym kryterium ustalania wysokości dotacji w rozdziale 75011 była liczba prowadzonych spraw (co zostało opisane w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), nie występowało do PUW ani nie dysponowano w Urzędzie informacją, odnośnie poziomu średnich wydatków na wynagrodzenia przyjętych przez Wojewodę podczas obliczania kwot dotacji na zadania zlecone.

(dowód: akta kontroli str. 1384-1385, 1390-1481)

1.7. Średnioroczne zatrudnienie (w etatach) w 2015 r. oraz zaplanowane na 2016 r. oraz na 2017 r. w Urzędzie przy realizacji zadań zleconych w poszczególnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej wynosiło:

- w rozdziale 70005 – 14,75 etatów w 2015 r. oraz po 15,75 na 2016 r. i 2017 r.;
- w rozdziale 75011 (zadania gminy) – 82,5 etatów w 2015 r. oraz po 83 na 2016 r. i 2017 r.;
- w rozdziale 75011 (zadania powiatu) – odpowiednio 45,3 etatu w 2015 r. oraz po 6,5 na 2016 r. i 2017 r.;
- w rozdziale 85211 – 12 etatów na 2016 r. i 14 na 2017 r.;
- w rozdziale 85212 – po 25 etatów w każdym roku.

Z wyjaśnień Naczelnik Wydziału Kadr i Szkoleń wynikało, że w Urzędzie w latach 2015-2016 (do 26.10) nie sporządzano planu etatów, a zasadniczą determinantą liczby etatów przypisanych do realizacji zadań zleconych była konieczność zapewnienia ciągłości wykonywania zadań oraz odpowiedniego poziomu obsługi klienta (poprzez zapewnienie możliwie najkrótszego czasu oczekiwania w kolejce w celu załatwienia sprawy oraz niezbędnego czasu przyjęć interesantów, długości godzin pracy Urzędu). Analiza zasadności zwiększenia poziomu zatrudnienia przeprowadzana była każdorazowo, podczas podejmowania przez Dyrektora Urzędu decyzji w tej sprawie, na wniosek kierownika komórki organizacyjnej. Ponadto, że liczba etatów przypisanych do realizacji określonych zadań wynikała z zakresu oraz liczby tych zadań, a monitorowanie obciążenia pracą na poszczególnych stanowiskach pracy dokonywane było w ramach bieżącego nadzoru funkcjonalnego przez kierownika komórki organizacyjnej.

Zasady zgłaszania zapotrzebowania w zakresie zatrudnienia pracowników określono w zarządzeniu Prezydenta w sprawie procedur naboru pracowników na wolne stanowiska⁷⁷, zgodnie z którym zapotrzebowanie w tym zakresie zgłaszane było przez kierownika komórki organizacyjnej niezwłocznie po jego stwierdzeniu Dyrektorowi Urzędu, który podejmował decyzję w sprawie naboru. Zgłoszenie zapotrzebowania następowało poprzez wypełnienie wniosku o zatrudnienie pracownika oraz karty opisu stanowiska pracy.

W badaniu dokumentacji losowo wybranych naborów (o którym mowa w pkt 1.6 wystąpienia pokontrolnego) dotyczących obsady nowo utworzonych 10 stanowisk pracy w Wydziale Spraw Społecznych stwierdzono, że zgłoszone przez Naczelnika

⁷⁷ Zarządzenie nr 11291/09/V/S Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 30.06.2009 r. w sprawie procedur naboru pracowników na wolne stanowiska w Urzędzie Miasta Gdyni ze zm.

tego Wydziału zapotrzebowanie w zakresie zatrudnienia pracowników zostało dokonane zgodnie z zasadami określonymi w § 5 ust. 1 pkt 1 ww. zarządzenia Prezydenta. Z kart opisów stanowisk pracy wynikało, że na tych stanowiskach będą wykonywane zadania związane m.in. z obsługą wniosków o przyznanie świadczeń rodzinnych.

(dowód: akta kontroli str. 1415-1456, 1539-1543, 1553, 1825-1849)

Analizy zakresu wykonywanych zadań zaleconych, obejmujące liczbę zrealizowanych spraw/ wydanych decyzji/ przyjętych wniosków/ dokonanych wpisów do ewidencji itp. oraz ich czasochłonności, wykonywano m.in. w Urzędzie Stanu Cywilnego, Wydziale Spraw Obywatelskich, Wydziale Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji – na polecenie Wojewody, właściwego ministra oraz na własne potrzeby. W szczególności:

- w 2016 r. w Urzędzie Stanu Cywilnego przeprowadzono analizę oraz przekazano Wojewodzie (w związku z pismem Departamentu Spraw Obywatelskich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji) zweryfikowany katalog zadań zleconych z zakresu urzędów stanu cywilnego obowiązujący od 01.01.2016 r., na podstawie którego przyznawana była dotacja celowa na realizację tych zadań wraz z propozycjami i uzasadnieniem zmian;
- w Wydziale Spraw Obywatelskich przeprowadzano m.in. analizy czasochłonności poszczególnych czynności, np. związanych z wydaniem dowodu osobistego, w tym z wykorzystaniem systemu kolejkowego, w zakresie liczby interesantów załatwianych w Wydziale – poprzez system sprawozdawczości półrocznej i rocznej z wykonanych zadań; bieżąco monitorowano liczbę mieszkańców obsługiwanych w soboty – poprzez statystykę obsługi przekazywaną Dyrektorowi Urzędu;
- w 2015 r. dokonano analizy i przekazano Wojewodzie dane dotyczące realizowanych zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, a ponadto katalog czynności wykonywanych w ramach innych istotnych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (aktualizacja opłat z tytułu trwałego zarządu, ustanawianie służebności gruntowych i przesylu oraz związanych z rekompensatą za mienie pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej), wraz z ich czasochłonnością i liczbą zrealizowanych spraw.

Wyniki prowadzonych analiz brane były pod uwagę przy kształtowaniu poziomu zatrudnienia w poszczególnych komórkach organizacyjnych. Przykładowo, na podstawie analizy liczby spraw z zakresu ewidencji ludności, w związku z przejęciem określonych zadań z tego zakresu przez Urząd Stanu Cywilnego, zwiększono jego obsadę w 2014 r. o trzech, a w 2015 r. o jednego pracownika, zmniejszając jednocześnie obsadę Referatu Ewidencji i Meldunków. W związku z wdrażaniem Programu rządowego „Rodzina 500+”, na podstawie przeprowadzonych w Wydziale Spraw Społecznych analiz m.in. obciążenia pracą (opisanych w pkt 1.6. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), utworzono 10 stanowisk pracy.

Poziom zatrudnienia (w etatach i osobach) w Urzędzie monitorowano w oparciu o cykliczne sprawozdania w zakresie m.in. stanu zatrudnienia w poszczególnych komórkach organizacyjnych (z uwzględnieniem statusu pracowniczego) na koniec okresu sprawozdawczego, fluktuacji wewnętrznej pracowników (przemieszczenia pracowników między komórkami organizacyjnymi ze wskazaniem przyczyn oraz ich wpływu na poziom zatrudnienia w poszczególnych komórkach) oraz zmian poziomu zatrudnienia w okresie sprawozdawczym (ze wskazaniem przyczyn, np. z uwagi na

wzrost zadań, realizację dodatkowych zadań, zachowanie ciągłości obsługi interesantów przez 8 godzin, konieczność zatrudnienia specjalisty w określonej dziedzinie).

(dowód: akta kontroli str.1460-1475, 1539-1543, 1681-1771)

Średnioroczne zatrudnienie (w etatach) w 2015 r. oraz zaplanowane na 2016 r. oraz na 2017 r. w Komendzie PSP przy realizacji zadań zleconych w rozdziale 75411 w podziale na funkcjonariuszy i pracowników administracyjnych, wynosiło odpowiednio 180/ 179,42/ 181 (funkcjonariusze) oraz po 5 etatów w każdym roku (pracownicy administracyjni)⁷⁸. Liczba etatów oraz osób zatrudnionych określona była w zatwierdzonym przez Komendanta Wojewódzkiego PSP w Gdańsku, Regulaminie organizacyjnym Komendy PSP, w podziale na komórki organizacyjne, stanowiska etatowe, system służby⁷⁹, kwalifikacje i rodzaj etatowy funkcjonariuszy i pracowników cywilnych. Czynnikiem determinującymi ilość etatów i poziom zatrudnienia były w szczególności ilość zadań oraz wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie ramowej organizacji komendy PSP⁸⁰.

Przy realizacji zadań zleconych w rozdziale 85156, w 2015 r. PUP zatrudnił jednego pracownika (w ramach jednego etatu). Ten sam poziom zatrudnienia zaplanowano na 2016 r. oraz na 2017 r.

Średnioroczne zatrudnienie (w etatach) w 2015 r. oraz zaplanowane na 2016 r. oraz na 2017 r. przy realizacji zadań zleconych w rozdziale 85203 w podziale na środowiskowe domy samopomocy (dalej: „ŚDS”), wynosiło:

- w ŚDS przy ul. Gen. Maczka 1 w Gdyni – odpowiednio 9,37/ 10,48/ 10,25 etatów;
- w ŚDS przy ul. Wąsowicza 3 w Gdyni – 16,33 w 2015 r. oraz po 16 etatów na 2016 r. i na 2017 r.;
- w ŚDS przy ul. Maciejewicza 11 w Gdyni – każdorocznie po 21,75 etatów.

Minimalny wskaźnik zatrudnienia oraz warunki zwiększenia zatrudnienia w ŚDS określone zostały w przepisach rozporządzenia w sprawie środowiskowych domów samopomocy⁸¹. Plany etatów i rozdział zadań między pracowników merytorycznych i administracyjnych każdego ze ŚDS ustalano (w uzgodnieniu z Wojewodą) w zatwierdzanych przez Prezydenta, Planach Pracy na każdy rok.

(dowód: akta kontroli str. 1544-1632)

1.8. Z wyjaśnień Skarbnika wynikało, że w Urzędzie nie prowadzono analiz dotyczących powiązania między poziomem wydatków a dostępnością i jakością realizowanych zadań zleconych. Skarbnik wyjaśnił, że dofinansowywanie ze środków własnych Miasta realizacji zadań zleconych podyktowane było wyłącznie dążeniem Miasta do zapewnienia wszystkim mieszkańcom dostępu do wszystkich usług świadczonych w Urzędzie, na takim samym poziomie profesjonalizmu oraz równomierne zaspokojenie oczekiwań mieszkańców, polegające na zaopatrywaniu ich w podstawowe świadczenia publiczne na tym samym poziomie. Pokreślił, że realizując zadania zlecone i własne Miasta, Urząd kierował się zasadą racjonalizacji wydatków i obsługi dla osiągnięcia wytyczonych celów społecznych. Z wyjaśnień wynikało ponadto, że finansowanie przez Miasto wydatków na zadania zlecone wyłącznie ze środków dotacji, mogłoby ograniczyć dostępność do usług

⁷⁸ W budżecie Miasta Gdyni na 2015 r. oraz na 2016 r. zaplanowano po 186 etatów.

⁷⁹ Codzienny i zmianowy rozkład czasu służby/ pracy.

⁸⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w Administracji z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie ramowej organizacji komendy wojewódzkiej i powiatowej (miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 143, poz.1037, ze zm.)

⁸¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz. U. Nr 238, poz. 1586, ze zm.).

świadczonych na rzecz mieszkańców i wywołać negatywne skutki w szczególności polegające na pogorszeniu warunków wykonywania zadań i ich jakości.

Kierownik Referatu Planowania i Analiz wyjaśniła m.in., że planując wydatki na realizację zadań zleconych przyjmowano za podstawę wprowadzony w Urzędzie „standard” obsługi interesantów oraz wykonania zadań, jednolity dla wszystkich świadczonych na rzecz lokalnej społeczności przez Urząd, usług. Wielkość wydatków dostosowana była do potrzeb zapewnienia określonego poziomu obsługi interesantów Urzędu, w tym jej ciągłości (poprzez zapewnienie możliwie najkrótszego czasu oczekiwania w kolejce w celu załatwienia sprawy oraz niezbędnego czasu przyjęć interesantów, długości godzin pracy Urzędu), o czym była mowa w pkt. 1.7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Jednak ich poziom nie był uzależniony od osiągnięcia określonych wskaźników rzeczowych.

W zakresie planowania poziomu wydatków w Komendzie PSP, Kierownik Referatu Planowania i Analiz wyjaśniła, że w Urzędzie nie posiadano informacji odnośnie założonej dla Miasta Gdyni w 2015 r. wartości wskaźnika budżetu zadaniowego⁸², w związku z czym jego wysokość nie była brana pod uwagę przy planowaniu wydatków Komendy PSP. Komendant PSP wyjaśnił m.in., że wartość osiągniętego w Komendzie w 2015 r. ww. wskaźnika wynosiła 92,55%.

(dowód: akta kontroli str. 569-589, 1202-1205, 1386-1389, 1911-1915)

1.9. Złożone w trakcie roku budżetowego wnioski o zwiększenie dotacji celowych na zadania zlecone ujęte w budżecie Miasta w objętych badaniem rozdziałach klasyfikacji budżetowej, opiewały na łączną kwotę 3.861,2 tys. w 2015 roku i 8.749,0 tys. zł w 2016 r.⁸³. Wnioski były uzasadnione m.in. koniecznością: wypłaty na rzecz osób fizycznych odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości, opłacenia kosztów sądowych i komorniczych, czesnego za studia funkcjonariuszy Komendy PSP, dokonania rozbiórki obiektów nakazanej przez sąd, uregulowania podatku od nieruchomości.

W następujących przypadkach wniosków o zwiększenie planu dotacji dla Miasta, Wojewoda Pomorski nie dokonał zwiększenia dotacji o:

- 40,9 tys. zł na uregulowanie podatku od nieruchomości, w stosunku do których wygaszono prawo trwałego zarządu, w związku z czym Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta, stał się podatnikiem tego podatku; zgodnie z zaleceniem Wojewody wykorzystano środków z dotacji w części przeznaczonej na wydatki bieżące związane z gospodarowaniem nieruchomości Skarbu Państwa;
- 39,6 tys. zł na rozbiórkę trzech budynków przez Urząd; z wyjaśnień Kierownika Referatu Mienia Skarbu Państwa wynikało, że wszczęto procedurę zmierzającą do wydania przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego nakazu rozbiórki trzech obiektów przy ul. Komandorskiej w Gdyni, co zobliguje wszystkich właścicieli nieruchomości do sfinansowania kosztów rozbiórki;
- 6,2 tys. zł i 5,7 tys. zł na nagrody jubileuszowe dla dwóch pracowników PSP; Komendant PSP wyjaśnił, że nagrody zostały wypłacone z posiadanych środków, po ich przeniesieniu z innych paragrafów;
- 50,0 tys. zł na wymianę okien i naprawę elewacji wraz z naprawą schodów w JRG nr 4 w Gdyni; Komendant PSP wyjaśnił, że zadanie nie zostało

⁸² W 2015 r. w układzie zadaniowym budżetu państwa przyjęto następujący wskaźnik: 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 %) – plan 82,26%, wykonanie 90,13% (źródło: Rada Ministrów, Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2015 r., aneks tabelaryczny).

⁸³ Wg stanu na 16.11.2016 r.

zrealizowane, co nie wpłynęło jednak na jakość wykonywanych zadań oraz bezpieczeństwo użytkownika obiektu;

- 30,0 tys. zł na malowanie budynku Komendy PSP; Komendant PSP wyjaśnił, że środki nieprzyznane przez Wojewodę w 2015 r. zostały uwzględnione w budżecie na 2016 r. i zadanie wykonano.

(dowód: akta kontroli str. 1209-1245, 1852-1870)

1.10. W latach 2015-2016 (I półrocze) Miasto przekazało środki finansowe na Wojewódzki Fundusz Wsparcia PSP (dalej: „Fundusz”) z przeznaczeniem na dofinansowanie działalności Komendy PSP w łącznej kwocie 593,0 tys. zł, z tego 172,5 tys. zł w 2015 r., pozostałą kwotę (298,0 tys. zł) w I połowie 2016 r.

Środki w kwocie 172,5 tys. zł przekazano na podstawie zarządzenia Prezydenta z 24.03.2015 r.⁸⁴ oraz porozumienia z 27.03.2015 r.⁸⁵, z przeznaczeniem na dofinansowanie niżej wskazanych zadań Komendy PSP:

- zakup odzieży specjalnej i środków ochrony (82,5 tys. zł), środków gaśniczych i neutralizujących (35,0 tys. zł), nagród dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych oraz laureatów Turnieju Wiedzy Pożarniczej i Bezpieczne Życie (5,0 tys. zł), myjki do masek aparatów ochrony dróg oddechowych (20,0 tys. zł);
- dofinansowanie zakupu samochodu rozpoznawczo-ratowniczego (30,0 tys. zł).

Ponadto, na mocy przedmiotowego porozumienia, Komenda Wojewódzka PSP w Gdańsku przekazała Komendzie PSP dotację celową w kwocie 24,0 tys. zł z przeznaczeniem na dofinansowanie zakupu samochodu rozpoznawczo-ratowniczego.

Środki w kwocie 298,0 tys. zł przekazano na podstawie zarządzenia Prezydenta z 17.05.2016 r. oraz porozumienia z 17.05.2016 r.⁸⁶, z przeznaczeniem na dofinansowanie niżej wskazanych zadań Komendy PSP:

- zakup sorbentów i neutralizatorów (30,0 tys. zł), ubrań, obuwia i środków ochrony osobistej strażaków (61,0 tys. zł), sprzętu pożarniczego i armatury wodno-pianowej (23,0 tys. zł), materiałów i nagród do kontynuacji akcji prewencyjnych i edukacyjnych (5,0 tys. zł);
- remont nawierzchni drogi od strony wejścia głównego do obiektu Komendy PSP (30,0 tys. zł);
- dofinansowanie zakupu lekkiego samochodu rozpoznawczo-ratowniczego (40,0 tys. zł);
- wykonanie dokumentacji projektowej budowy strażnicy JPG Gdynia Oksywie (109,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1871-1910)

Naczelnik Wydziału Zarządzania Kryzysowego⁸⁷ wyjaśnił, że kwestie zagwarantowania właściwego poziomu bezpieczeństwa w Mieście, w tym bezpieczeństwa przeciwpożarowego, były przedmiotem szczególnej troski władz samorządowych. Wnioski o dofinansowanie, składane przez Komendanta PSP w latach 2015-2016 (I półrocze) do Prezydenta o wsparcie realizacji wybranych zagadnień ochrony przeciwpożarowej i funkcjonowania Komendy PSP, były przedmiotem analiz Miejskiej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku w Gdyni oraz Komisji Samorządności Lokalnej i Bezpieczeństwa Rady Miasta Gdyni. Za

⁸⁴ Zarządzenie nr 1422/15/VIII/P Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 24 marca 2015 r. w sprawie: przekazania środków finansowych na Wojewódzki Fundusz Wsparcia PSP z przeznaczeniem na dofinansowanie KM PSP w Gdyni w 2015 r.

⁸⁵ Porozumienie zawarte między Gminą Miasta Gdyni, Komendą Wojewódzką PSP w Gdańsku i Komendą Miejską PSP w Gdyni w dniu 24 marca 2015 r.

⁸⁶ Porozumienie zawarte między Gminą Miasta Gdyni, Komendą Wojewódzką PSP w Gdańsku i Komendą Miejską PSP w Gdyni w dniu 17 maja 2016 r.

⁸⁷ Któremu Prezydent powierzył wykonanie ww. porozumień.

konkretne przesłanki dofinansowania w tym okresie działalności Komendy w ww. obszarach uznano:

- utrzymanie edukacji uczniów gdyńskich szkół podstawowych i średnich w zakresie postępowania w przypadku zagrożeń pożarowych, przekazywania informacji o funkcjonowaniu telefonów 112 i 998 i wdrożenie tego przez konkurs plastyczny i Turniej Wiedzy Pożarniczej oraz program Bezpieczne Życie;
- wyróżnienie właściwych postaw strażaków i osób cywilnych w sytuacjach zagrożeń związanych z ratowaniem życia, zdrowia i mienia oraz członków Ochotniczych Straży Pożarnych za osiągnięcie dobrych wyników
- w zawodach pożarniczych (Trójmiejskie Zawody OSP);
- utrzymanie gdyńskich dróg w bezpiecznym stanie;
- wsparcie właściwego rozśrodkowania sił i środków ratowniczych na terenie Miasta w celu szybkiego dotarcia do osób potrzebujących pomocy;
- poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy strażaków oraz sprawności i niezawodności ich działania.

Wyjaśnił ponadto, że wykorzystanie ww. środków (wsparcie przekazane w I połowie 2016 r. było, wg stanu na 31.10.2016 r., w trakcie wykorzystania) wiązało się w szczególności z poprawą jakości pracy Komendy PSP, podniesieniem bezpieczeństwa pracy ratowników oraz warunków ich pracy (lepsze wyposażenie w sprzęt ratowniczy i pojazdy). Komendant PSP wyjaśnił ponadto, że wykorzystanie ww. środków na akcje profilaktyczne prowadzone wśród uczniów gdyńskich szkół, miało na celu pozyskanie przez dzieci wiedzy na temat bezpieczeństwa i ochrony przeciwpożarowej.

Udział środków z Funduszu w finansowaniu całkowitych wydatków Komendy PSP w 2015 r. wynosił 2%, zaś w I połowie 2016 r. – 4%.

Prezydent i Komendant PSP nie występowali (przed przekazaniem przez Miasto środków finansowych na Fundusz) do Wojewody o zwiększenie planu dotacji celowej z budżetu państwa w rozdziale 75411.

Ponadto, 09.06.2016 r. Komendant Wojewódzki PSP w Gdańsku, Prezydent oraz Komendant PSP zawarli porozumienie w sprawie przekazania Miastu Gdynia przez Komendę Wojewódzką PSP dotacji w kwocie 18,5 tys. zł z przeznaczeniem na dofinansowanie zakupu lekkiego samochodu rozpoznawczo-ratowniczego dla Komendy PSP.

(dowód: akta kontroli str. 1908-1910, 1916-1926)

1.11. Przyznanie dotacji z budżetu państwa na realizację świadczeń wychowawczych w rozdziale 85211 nie wpłynęło na negatywnie na finansowanie innych zadań zleconych. Po uchwaleniu budżetu państwa na 2016 r. i wdrożeniu Programu rządowego „Rodzina 500+”, Wojewoda nie zmniejszył Miastu dotacji na wykonanie żadnego z pozostałych objętych kontrolą zadań zleconych.

(dowód: akta kontroli str. 1927-1928)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W dniu 26.02.2015 r. Prezydent dokonał zmian⁸⁸ w budżecie Miasta na 2015 r. (oraz w planie finansowym zadań zleconych), polegających na zwiększeniu dochodów Miasta z tytułu dotacji na zadania zlecone w rozdziale 70005 § 2110

⁸⁸ Zarządzenie nr 1033/15/VII/K Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 26 lutego 2015 r. zmieniające budżet miasta Gdyni na rok 2015 oraz Zarządzenie nr 1035/15/VII/K Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 26 lutego 2015 r. zmieniające zarządzenie Prezydenta Miasta w sprawie ustalenia planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych odrębnymi ustawami na 2015 rok.

o kwotę 62,3 tys. zł, mimo że Wojewoda w dniu 13.02.2015 r. zwiększył kwotę przyznanej Miastu dotacji jedynie o 21,4 tys. zł⁸⁹. Zwiększenie dochodów Miasta o kwotę 40,9 tys. zł⁹⁰ (62,3 tys. zł minus 21,4 tys. zł) naruszało dyspozycję art. 257 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym Prezydent mógł dokonać zmiany w budżecie związanej ze zmianą kwoty dotacji z budżetu państwa.

Z wyjaśnień Kierownik Referatu Planowania i Analiz⁹¹ wynikało, że projekt zmiany w budżecie Miasta oraz planie finansowym zadań zleconych na 2015 r. przygotowano w związku z wnioskiem, jaki został złożony przez Wydział Polityki Gospodarczej i Nieruchomości, o wprowadzenie do budżetu Miasta w rozdziale 70005 kwoty 40,9 tys. zł na opłacenie podatku od nieruchomości Skarbu Państwa. Wyjaśniła ponadto, że wobec przekazania w dniu 26.02.2015 r. przez pracownika PUW pisemnej informacji o nieprzyznaniu przez Wojewodę przedmiotowej dotacji, na wniosek Wydziału Polityki Gospodarczej i Nieruchomości, zarządzeniem nr 1171/15/VII/K z 03.03.2015 r.⁹² zmniejszono budżet Miasta o wprowadzoną wcześniej kwotę 40,9 tys. zł. Wskazała również, że ostatecznie, decyzją z 31.08.2015 r. (na wniosek Prezydenta z 17.08.2015 r.), Wojewoda przyznał Miastu dotację w rozdziale 70005 w kwocie 40,9 tys. zł na uregulowanie podatku od nieruchomości Skarbu Państwa za miesiące wrzesień-grudzień 2015 r. Podobnie wyjaśniła Zastępca Skarbnika Miasta⁹³.

Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji wyjaśnił m.in., że pismem z 27.01.2015 r. wystąpiono do Wojewody o zwiększenie planu dotacji celowej na 2015 r. w rozdziale 70005 o kwotę 40,9 tys. zł z przeznaczeniem na uregulowanie podatku od wskazanych w tym piśmie nieruchomości Skarbu Państwa. Informację, że dotacja zostanie przyznana (wraz z numerem i datą odnośnej decyzji Wojewody), pozyskano telefonicznie od pracownika PUW 25.02.2015 r. W oparciu o powyższe informacje, wnioskiem z tego samego dnia wystąpiono do Prezydenta o dokonanie zmiany w budżecie Miasta w dziale 700 rozdziale 70005 na zapłatę podatku od nieruchomości Skarbu Państwa o kwotę 40,9 tys. zł, wskazując jako podstawę wniosku decyzję Wojewody w tej sprawie.

W uzasadnieniu zarządzenia nr 1033/15/VII/K wskazano m.in., że zwiększa się dochody Miasta na podstawie pism Wojewody w sprawie przyznania dotacji w kwocie 40,9 tys. zł w rozdziale 70005 na zapłatę podatku od nieruchomości Skarbu Państwa, mimo że do Urzędu nie wpłynęła decyzja Wojewody o przyznaniu dotacji w tym rozdziale.

Wyjaśnił ponadto, że w dniu 26.02.2015 r., tj. po dokonaniu przez Prezydenta zmiany w budżecie Miasta, uzyskano z PUW pisemną informację, że na przedmiotowy cel należy wykorzystać przyznaną na 2015 r. dotację celową w dziale 700 rozdziale 70005 § 2110 z części przeznaczony na wydatki bieżące związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa oraz, że

⁸⁹ Decyzja Wojewody nr 4/2015 z 13.02.2015 r.

⁹⁰ Wniosek do Wydziału Budżetu w sprawie zwiększenia budżetu Miasta o 40,9 tys. zł w tym rozdziale złożyła 25.02.2015 r. Zastępca Naczelnika Wydziału Polityki Gospodarczej i Nieruchomości⁹⁰, uzasadniając go decyzją Wojewody z 25.02.2015 r.

⁹¹ Zgodnie z postanowieniami Regulaminu organizacyjnego, do zadań Referatu Planowania i Analiz w Wydziale Budżetu należy w szczególności analizowanie wniosków i opracowywanie projektów zmian w budżecie miasta w ciągu roku budżetowego (§ 69 ust. 3 pkt 5) oraz opracowywanie planu dochodów i wydatków zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (§ 69 ust. 3 pkt 10).

⁹² Zarządzenie nr 1171/15/VII/K Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 03 marca 2015 r. zmieniające budżet miasta Gdyni na rok 2015 oraz Zarządzenie nr 1173/15/VII/K Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 03 marca 2015 r. zmieniające zarządzenie Prezydenta Miasta w sprawie ustalenia planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych odrębnymi ustawami na 2015 rok.

⁹³ Zgodnie z postanowieniami Regulaminu organizacyjnego, Wydział Budżetu odpowiada m.in. za całość spraw związanych z planowaniem, realizacją i sprawozdawczością budżetową (§ 69 ust. 1). Pracą wydziału kieruje zastępca skarbnika przy pomocy trzech kierowników referatów (ust. 6).

Wojewoda przewiduje ewentualne zwiększenia planu dotacji w sytuacji, gdy bieżące monitorowanie poniesionych wydatków wykaże, że przyznana dotacja nie jest wystarczająca. Z uwagi na powyższe, 02.03.2015 r. Zastępca Naczelnika Wydziału wniosła do Prezydenta o zmniejszenie budżetu Miasta w rozdziale 70005 o kwotę 40,9 tys. zł, co zostało dokonane Zarządzeniem nr 1171/15/VII/K z 03.03.2015 r. Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji wyjaśnił ponadto, że 17.08.2015 r. ponowiono wniosek do Wojewody o zwiększenie planu dotacji na 2015 r. w rozdziale 70005 o kwotę 40,9 tys. zł, z przeznaczeniem na zapłatę podatku od nieruchomości za miesiące wrzesień-grudzień 2015 r. Wojewoda zwiększył Miastu plan dotacji decyzją z 31.08.2015 r., co stanowiło podstawę wystąpienia do Prezydenta o stosowną zmianę w budżecie Miasta i w konsekwencji jego zmiany zarządzeniem nr 3234/15/VII/K z 07.09.2015 r.

Na pytanie skierowane do Prezydenta odnośnie przyczyn dokonania przedmiotowej zmiany odpowiednio w budżecie Miasta oraz planie finansowym zadań zleconych na 2015 r., Skarbnik wyjaśnił m.in., że zwiększenie nastąpiło w oparciu o wniosek Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji, po uzyskaniu przez pracownika tego Wydziału telefonicznie informacji z PUW odnośnie przyznania Miastu przez Wojewodę decyzją z dnia 25.02.2015 r. środków na ten cel.

Zastępca Naczelnika Wydziału Finansów i Budżetu PUW poinformowała NIK, że Wojewoda nie rozpatrzył pozytywnie wniosku Prezydenta o zwiększenie planu dotacji celowej na 2015 r. w rozdziale 70005 o kwotę 40,9 tys. zł z przeznaczeniem na uregulowanie podatku od wskazanych w tym piśmie nieruchomości Skarbu Państwa z 27.01.2015 r. Zwiększenie Miastu planu dotacji na 2015 r. w tym rozdziale o kwotę 40,9 tys. zł decyzją Wojewody nr 100/2015 z 31.08.2015 r., dotyczyło wniosku z 17.08.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 74-84, 89-92, 171-202, 218-278, 390-427, 569-589)

2. Prezydent w dniu 03.11.2015 r. dokonał zmian⁹⁴ w budżecie Miasta na 2015 r. (oraz planie finansowym zadań zleconych), polegających m.in. na zwiększeniu dochodów Miasta w rozdziale 85156 § 2110 o kwotę 601,1 tys. zł z tytułu dotacji na opłacenie składek na ubezpieczenie zdrowotne za bezrobotnych, pomimo że decyzją z 28.10.2015 r. Wojewoda dokonał zmniejszenia w planie dotacji Miasta na 2015 r. w tym rozdziale i paragrafie o kwotę 601,1 tys. zł. Było to niezgodne z art. 257 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

W uzasadnieniu zarządzenia nr 3563/15/VII/K wskazano m.in., że zwiększa się dochody miasta o kwotę dotacji z budżetu państwa – 601,1 tys. zł w rozdziale 85156 na opłacenie składek na ubezpieczenie zdrowotne za bezrobotnych⁹⁵ oraz zmniejsza się dochody budżetu miasta o kwotę 15,0 tys. zł w tym samym rozdziale na opłacenie składek zdrowotnych dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i uczniów⁹⁶ (per saldo zwiększenie o 586,1 tys. zł).

⁹⁴ Zarządzenie nr 3563/15/VII/K Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 03 listopada 2015 r. zmieniające budżet miasta Gdyni na rok 2015 oraz Zarządzenie nr 3565/15/VII/K Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 03 listopada 2015 r. zmieniające zarządzenie Prezydenta Miasta w sprawie ustalenia planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych odrębnymi ustawami na 2015 rok.

⁹⁵ Decyzją nr 144/2015 z 28.10.2015 r. Wojewoda dokonał zmniejszenia w planie dotacji Miasta na 2015 r. w dziale 851, rozdziale 85156 § 2110 przeznaczonej na składki na ubezpieczenie zdrowotne za bezrobotnych niepodlegających obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu, o kwotę 601,1 tys. zł.

⁹⁶ Decyzją nr 125/2015 z 16.201.2015 r. Wojewoda dokonał zmniejszenia w planie dotacji Miasta na 2015 r. w dziale 851, rozdziale 85156 § 2110 przeznaczonej na opłacenie składek zdrowotnych za dzieci przebywające w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i uczniów o kwotę 15,0 tys. zł.

W konsekwencji, 04.11.2015 r. błędnie poinformowano PUP o zwiększeniu planu wydatków na 2015 r. w dziale 851 rozdziale 85156 o kwotę 601,1 tys. zł.

Z wyjaśnień Kierownik Referatu Planowania i Analiz wynikało, że przygotowanie projektu zmiany w budżecie Miasta na 2015 r. (oraz planie finansowym zadań zleconych), polegającej na zwiększeniu dochodów i wydatków budżetu Miasta o kwotę 601,1 tys. zł w rozdziale 85156 na opłacenie składek na ubezpieczenie zdrowotne za bezrobotnych było efektem omyłki, która nastąpiła wskutek dużego nasilenia prac w okresie wrzesień-grudzień każdego roku (m.in. związanych z przygotowaniem do zamknięcia roku budżetowego oraz projektu budżetu Miasta na rok 2016 r.).

Na pytanie skierowane do Prezydenta odnośnie przyczyn dokonania przedmiotowej zmiany odpowiednio w budżecie Miasta na 2015 r. (oraz planie finansowym zadań zleconych), Skarbnik wyjaśnił, że zwiększenie dochodów budżetu Miasta na opłacenie składek na ubezpieczenie zdrowotne bezrobotnych w rozdziale 65156 o kwotę 601,1 tys. zł było wynikiem niezamierzonej pomyłki, spowodowanej natłokiem prac związanych z przygotowaniem zamknięcia roku 2015 i przygotowaniem projektu budżetu Miasta na 2016 r.

Zarządzeniem nr 3648/15/VII/K z 17.11.2015 r.⁹⁷ Prezydent m.in. zmniejszył dochody budżetu Miasta o kwotę 1.202,3 tys. zł dotacji z budżetu państwa w rozdziale 85156 na opłacenie składek na ubezpieczenie zdrowotne za bezrobotnych. O stosownej zmianie planu wydatków na 2015 r. poinformowano PUP w dniu 18.11.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 279-349, 390-393, 569-589)

3. Plany wydatków na zadania zlecone do projektów budżetu Miasta na poszczególne lata budżetowe (2015, 2016 i 2017) sporządzano w rozdziałach 70005, 75011, 85212⁹⁸, a w przypadku planów wydatków na 2017 r. również w rozdziale 85501⁹⁹, do wysokości kwot dotacji, nie uwzględniając w tych rozdziałach wszystkich wydatków niezbędnych do realizacji zadań zleconych – w zakresie finansowanym ze środków własnych Miasta. Wydatki te były planowane w rozdziale 75023. Opisany sposób planowania wydatków ustalił Prezydent w pismach okólnych z 3.09.2014 r., 1.09.2015 r. oraz 5.09.2016 r.¹⁰⁰ określając, że plany wydatków na zadania zlecone do projektów budżetu Miasta na poszczególne lata budżetowe należało opracowywać przyjmując za podstawę, uzgodnione z Wydziałem Finansowym PUW lub innym podmiotem, kwoty dotacji z budżetu państwa.

Takie planowanie wydatków naruszało przepisy art. 39 ust. 1 pkt 1¹⁰¹ w związku z art. 236 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków¹⁰².

Na pytanie skierowane do Prezydenta odnośnie przyczyn ustalenia powyższego trybu planowania wydatków na zadania zlecone, Skarbnik wyjaśnił m.in., że taka praktyka (planowania wydatków ze środków własnych Miasta na wykonanie ww. zadań zleconych w rozdziale 75023) nie była nigdy kwestionowana zarówno przez organ nadzoru finansowego – Regionalną Izbę Obrachunkową (dalej:

⁹⁷ I stosownie – zarządzeniem nr 3650/15/VII/K z 17.11.2015 r. – plan finansowy zadań zleconych na 2015 r.

⁹⁸ Od 2017 r. zadania finansowane dotacją w rozdziale 85502.

⁹⁹ W 2016 r. rozdział 85211.

¹⁰⁰ Por. przypis nr 18.

¹⁰¹ Wydatki publiczne klasyfikuje się według rozdziałów określających rodzaj działalności.

¹⁰² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).

„RIO”) podczas opiniowania uchwał budżetowych oraz w trakcie przeprowadzanych w Urzędzie kontroli, jak i Wojewodę. Ponadto podkreślił, że zgodnie ze stanowiskiem Ministra Finansów z 13.07.2010 r.¹⁰³, klasyfikacja budżetowa nie stanowi podstawy prawnej do dokonywania wydatków budżetowych, pełni jedynie funkcje instrumentu technicznego do ujmowania wydatków, ponoszonych na podstawie właściwych aktów prawnych. Argumentował ponadto, że praktyka ujmowania wszystkich wydatków na funkcjonowanie Urzędu w jednym rozdziale (75023 – Urzędy gmin, miast i miast na prawach powiatu) pozwalała m.in. na szybkie i sprawne raportowanie kosztów ponoszonych na działalność Urzędu, odniesienie faktur kosztowych wprost do rozdziału 75023, a ponadto zapobiegała rozproszeniu wydatków własnych na funkcjonowanie Urzędu między różne rozdziały klasyfikacji budżetowej, które byłoby wbrew zasadzie przejrzystości. Nakład pracy na tak złożoną ewidencję księgową spowodowałby dodatkowe koszty.

(dowód: akta kontroli str.115-138, 144-165, 173-194, 430-453, 569-589, 762-818)

4. Z pięciu transz środków dotacji otrzymanych od Wojewody w styczniu 2016 r. w rozdziale 75411 w § 2110, jedną (w wysokości 114,2 tys. zł), Urząd przekazał na rachunek bankowy Komendy PSP w dniu 10.08.2016 r., tj. po ponad siedmiu miesiącach od dnia wpływu środków na rachunek budżetu Miasta (08.01.2016 r.). Było to niezgodne z § 12 ust. 1 zarządzenia nr 4829/11/VI/S Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dowodów finansowo-księgowych ewidencjonowanych i rozliczanych w Wydziale Budżetu i w Wydziale Księgowości Urzędu Miasta Gdyni, z którego wynika że otrzymane od Wojewody dotacje po sprawdzeniu zgodności z planem przekazuje się niezwłocznie na konta jednostek realizujących zadania.

Kierownik Referatu Obsługi Finansowo-Księgowej¹⁰⁴ wyjaśniła m.in., że opóźnienie w przekazaniu dotacji Komendzie PSP wynikało z przeoczenia pracownika przekazującego dotację. Ponadto wskazała, że Komenda PSP w tym czasie dysponowała środkami finansowymi, które pozwalały na regulowanie zobowiązań i nie monitowała o dodatkowe środki.

Komendant Miejski PSP poinformował NIK, że przekazywane na rachunek bankowy Komendy PSP, w okresie od 01.01.2016 r. do 09.08.2016 r., kwoty dotacji zapewniały terminową realizację i pełne finansowanie zadań Komendy w tym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 85-88, 708-718, 737-746, 2919-2936)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, skontrolowaną działalność w powyższym obszarze.

2. Rozliczanie dotacji i nadzór nad wykonywaniem zadań zleconych

Opis stanu faktycznego

2.1. Kwoty dotacji celowych z budżetu państwa w objętych kontrolą rozdziałach: 70005, 75011, 75411, 85156, 85203, 85211¹⁰⁵, 85212 wykazane:

- w kolumnie „Dochody wykonane (wpływy minus zwroty)” jednostkowych sprawozdań budżetowych Miasta Rb-27S z wykonania planu dochodów

¹⁰³ ST1-4834-98/BTM/2010/606

¹⁰⁴ Zgodnie z postanowieniami Regulaminu organizacyjnego, do zadań Referatu Obsługi Finansowo-Księgowej w Wydziale Budżetu należy w szczególności przekazywanie środków pieniężnych na rachunki bieżące jednostek budżetowych na wydatki ujęte w ich planach finansowych (§ 69 ust. 4 pkt 1).

¹⁰⁵ Rozdział 85211 – świadczenia wychowawcze – zadanie realizowane od 2016 r.

budżetowych: rocznego za 2015 r. i miesięcznego za czerwiec 2016 r. (I półrocze) były zgodne z kwotami dotacji celowych, które wpłynęły na rachunek bankowy Miasta, po potrąceniu – w przypadku sprawozdania dotyczącego 2015 r. – zwrotów dokonanych do 31.01.2016 r., co było zgodne z § 3 ust. 4 pkt 3 i ust. 6 załącznika nr 39 „Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁰⁶;

- w kolumnie „Wykonanie” kwartalnych sprawozdań budżetowych Miasta Rb-50 o dotacjach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za cztery kwartały 2015 r. i za dwa kwartały 2016 r. odpowiadały kwotom otrzymanych dotacji, tj. środkom, jakie wpłynęły na rachunek budżetu Miasta. W sprawozdaniu za cztery kwartały 2015 r. uwzględniały również zwroty dokonane do 31.01.2016 r. (§ 19 ust. 3 pkt 2 ww. załącznika do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej)

i były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej prowadzonej w Mieście (§ 9 ust. 2 ww. rozporządzenia).

(dowód: akta kontroli str. 638-654, 1929-2222)

Wykazane w kolumnie „Wykonanie” kwartalnych zbiorczych sprawozdań budżetowych Miasta Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za cztery kwartały 2015 r. kwoty wydatków ogółem w ww. rozdziałach były równe wpływom dotacji w tych rozdziałach (pomniejszonych o zwroty), wykazanych w sprawozdaniach budżetowych Miasta Rb-50 o dotacjach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za cztery kwartały 2015 r.

(dowód: akta kontroli str.2024-2042, 2085-2101)

2.2. Kwoty wydatków na realizację zadań zleconych w analizowanych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, ujęte w kolumnie „Wykonanie” zbiorczych kwartalnych sprawozdań budżetowych Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za cztery kwartały 2015 r. i za dwa kwartały 2016 r. oraz w kolumnie „Wydatki wykonane” zbiorczych sprawozdań Miasta Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych: rocznego za 2015 r. i miesięcznego za czerwiec 2016 r. (I półrocze) wynikały – zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia – z kwot wykazanych w jednostkowych sprawozdaniach tego samego rodzaju, sporządzonych przez kierowników jednostek budżetowych, którzy zrealizowali wydatki.

(dowód: akta kontroli str. 2135, 2175-2208)

Kwoty wydatków Urzędu w rozdziałach 70005, 75011, 85211 i 85212 związanych z wykonywaniem zadań zleconych, wykazane w jednostkowych sprawozdaniach budżetowych tej jednostki:

- rocznym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za 2015 r.;
- miesięcznym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za czerwiec 2016 r. (I półrocze);
- kwartalnych Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za cztery kwartały 2015 r. i za dwa kwartały 2016 r.;

¹⁰⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015).

wynikały z ksiąg rachunkowych Urzędu (§ 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej).

(dowód: akta kontroli str. 2102- 2109)

2.3. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono dokonywania przez Miasto zwrotów dotacji celowych z budżetu państwa w częściach, w jakich nie zostały wykonane zadania zlecone.

(dowód: akta kontroli str. 747-759)

2.4. W okresie objętym kontrolą Wojewoda występował do Urzędu o przekazanie danych w związku z realizowanymi zadaniami zleconymi, ujętymi w rozdziałach 70005, 75011, 85156, 85212, a w I półroczu 2016 r. również w rozdziale 85211. Na wniosek Wojewody, przekazano dane w zakresie wykonania zadań zleconych, obejmujące m.in.:

- w rozdziale 70005 – informacje o ilości wykonanych zadań oraz czasochłonności poszczególnych czynności, poświęconych na realizację określonych spraw; ilości wykonanych oraz przewidywanych do wykonania w danym okresie zadań; o wydatkach na gospodarkę nieruchomościami; wysokości wypłacanych na podstawie art. 73 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, odszkodowań za przejęte z dniem 01.01.1999 r. nieruchomości zajęte pod drogi publiczne; planowanych na kolejne lata zadaniach z zakresu administracji rządowej; potrzebie zwiększenia dotacji w związku z koniecznością pokrycia kosztów wykonania operatów szacunkowych w sprawach aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu, prowadzonych postępowaniach odwoławczych, kosztach regulacji stanów prawnych nieruchomości;
- w rozdziale 75011 – dane statystyczne o realizowanych zadaniach związanych z rejestracją stanu cywilnego, zmianą imion i nazwisk, wybrakowanych drukach, formularzach, aktach stanu cywilnego oraz zaświadczeniach; o wykonywanych zadaniach związanych z ewidencją ludności i dowodów osobistych;
- w rozdziale 85156 – comiesięczne dane o liczbie osób oraz wysokości wydatków na składki na ubezpieczenia zdrowotne, informacje o planowanym wykonaniu wydatków do końca roku, przewidywanej liczbie dzieci do ubezpieczenia w kolejnym roku;
- w rozdziale 85203 – coroczne informacje gmin w zakresie potrzeb finansowych do projektu budżetu na kolejne lata; przekazywane do uzgodnienia z Wojewodą plany pracy na kolejne lata oraz listy osób zakwalifikowanych do korzystania z usług w poszczególnych ŚDS; coroczne informacje o potrzebach finansowych na zadania związane z rozwojem sieci ośrodków wsparcia;
- w rozdziale 85211 – dane dotyczące liczby etatów, ich miesięcznego kosztu, liczby osób, którym planowano zwiększyć wynagrodzenia lub przyznać dodatek – w związku z wdrożeniem Programu rządowego „Rodzina 500+”; dane dotyczące potrzeb finansowych na realizację zadań wynikających z ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci oraz w zakresie terminów i kwot wypłacanych w poszczególnych okresach świadczeń wychowawczych; danych dotyczących niedoborów środków finansowych do końca 2016 r.; dane dotyczące potrzeb finansowych do przygotowania projektu budżetu na kolejne lata; informacji o ewentualnych nieprawidłowościach w zakresie realizacji z ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci;
- w rozdziale 85212 – dane o rzeczywistej liczbie osób, która otrzymała pomoc w ramach ustawy o świadczeniach rodzinnych i ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów; dane dotyczące finansowania oraz niedoborów

środków finansowych w zakresie świadczeń rodzinnych oraz składki zdrowotnej od tych świadczeń; dane dotyczące potrzeb finansowych do przygotowania projektu budżetu na kolejne lata.

W zakresie realizowanych zadań zleconych, Prezydent oraz kierownicy innych jednostek bezpośrednio wykonujących te zadania, oprócz zbiorczych kwartalnych sprawozdań budżetowych oraz powyższych danych (informacji), przekazywali Wojewodzie lub odpowiednim podmiotom m.in. niżej wskazane sprawozdania:

- kwartalne rzeczowo – finansowe z dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej w ramach gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa w dziale 700 rozdziale 70005, roczne z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa;
- comiesięczne sprawozdania statystyczne w zakresie wykonywanych zadań związanych z ewidencją ludności i dowodów osobistych, półroczne dotyczące liczby i zakresu wydanych uprawnień w krajowych przewozach drogowych udzielonych od 01.01.2002 r., a także liczby i zakresu ważnych zezwoleń, licencji i zaświadczeń na przewozy drogowe na potrzeby własne w krajowych przewozach drogowych, wydanych od 01.01.2002 r.; sporządzane co dwa lata sprawozdanie w zakresie listy przedsiębiorców, którym w 2014 r. i 2015 r. wydano licencje na wykonywanie transportu drogowego towarów i osób; cykliczne sprawozdania z realizacji zadań określonych ustawą o kierujących pojazdami, wynikających z prowadzenia rejestrów i ewidencji oraz nadzoru nad ośrodkami szkolenia kierowców oraz podmiotami prowadzącymi szkolenie osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania tramwajem; coroczne z wyników pracy Powiatowej Komisji Lekarskiej na terenie miasta Gdyni; coroczne Ankiety PARPA G1 – Działalność samorządów lokalnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych; coroczne sprawozdanie o liczbie kąpielisk (w rozdziale 75011);
- za poszczególne lata budżetowe: o wydatkach budżetowych oraz zmianach w planie wydatków budżetowych Komendy PSP, kwotach wypłaconych funkcjonariuszom w ramach § 4060, przyjętych darowiznach pieniężnych i rzeczowych (w rozdziale 75411);
- roczne sprawozdanie w zakresie rozliczenia dotacji w rozdziale 85156 za rok poprzedni;
- roczne sprawozdania w zakresie działalności ŚDS; jednorazowe sprawozdania z wykorzystania środków finansowych na wykonanie zadania dotyczącego funkcjonowania ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi (w rozdziale 85203);
- cykliczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego (w rozdziale 85211);
- kwartalne sprawozdania z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz z zakresu świadczeń rodzinnych (w rozdziale 85212).

(dowód: akta kontroli str. 1633-1680, 2223-2552, 3040-3105)

2.5. W zbiorczych sprawozdaniach Miasta Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych: rocznym za 2015 r. i miesięcznym za czerwiec 2016 r. (I półrocze), wydatki poniesione na realizację zadań zleconych w rozdziałach 70005, 75011, 85211 i 85212, wykazywano w kwotach do wysokości dotacji celowej z budżetu państwa. Natomiast wydatki poniesione przez Urząd na realizację tych zadań w zakresie finansowanym ze środków własnych Miasta, wykazywano w rozdziale 75023.

I tak w sprawozdaniu Rb-28S za 2015 r. oraz miesięcznym za czerwiec 2016 r. (I półrocze) w rozdziałach 70005, 75011, 85212 wykazano wydatki sfinansowane ze środków dotacji z budżetu państwa w kwotach odpowiednio:

- 70005 – 4.165,9 tys. zł i 6.024,5 tys. zł;
- 75011 (zadania gminy) – 2.597,6 tys. zł i 1.292,9 tys. zł,;
- 75011 (zadania powiatu) – 216,8 tys. zł i 19,5 tys. zł;
- 85212 – 44.804,7 tys. zł i 25.153,9 tys. zł.

W przypadku zadań zleconych w rozdziale 85211, w sprawozdaniu Rb-28S miesięcznym za czerwiec 2016 r. (I półrocze) wykazano wydatki sfinansowane ze środków dotacji w kwocie 20.369,9 tys. zł.

Natomiast wydatki na zadania zlecone finansowane środkami własnymi Miasta w łącznej kwocie 7.988,4 tys. zł w ww. sprawozdaniach wykazano w rozdziale 75023 – Urzędy gmin, miast i miast na prawach powiatu, z tego: w 2015 r. – 5.997,5 tys. zł (540,3 tys. zł na zadania w rozdziale 70005, 2.152,2 tys. zł i 3.082,9 tys. zł w rozdziale 75011 (odpowiednio zadania gminy i powiatu), 222,1 tys. zł w rozdziale 85212 oraz w I półroczu 2016 r. – 1.990,9 tys. zł (367,0 tys. zł na zadania w rozdziale 70005, 1.240,8 tys. zł i 267,3 tys. zł w rozdziale 75011 (odpowiednio zadania gminy i powiatu), 38,4 tys. zł w rozdziale 85211 i 77,4 tys. zł w rozdziale 85212).

Z wyjaśnień Zastępcy Skarbnika Miasta wynikało, że ujmowanie wydatków na funkcjonowanie Urzędu ponoszonych ze środków własnych w jednym rozdziale (tj. 75023) pozwala dokonywać szybko i sprawnie raportowania kosztów ponoszonych na działalność Urzędu. Rozproszenie wydatków na funkcjonowanie Urzędu między różne rozdziały klasyfikacji budżetowej, jej zdaniem, byłoby wbrew zasadzie przejrzystości. Nakład pracy na tak złożoną ewidencję księgową niósłby za sobą dodatkowe koszty, choćby w postaci zwiększenia etatów obsługi.

(dowód: akta kontroli str. 638-654, 1238-1260, 1975, 1986-2001, 2043-2059.)

W sprawozdaniach Rb-28 za 2015 r. i miesięcznych za czerwiec 2016 r. (I półrocze) jednostek budżetowych wykonujących zadania zlecone w rozdziałach 75411 i 85203, wydatki na realizację tych zadań wykazano w niżej wskazanych rozdziałach klasyfikacji budżetowej i kwotach (ujętych następnie w sprawozdaniu łącznym Rb-28S):

- 75411 – odpowiednio 13.167,3 tys. zł i 7.060,6 tys. zł, z tego: wydatki sfinansowane ze środków dotacji z budżetu państwa w kwocie odpowiednio 12.970,8 tys. zł i 7.041,3 tys. zł; dofinansowanie ze środków własnych Miasta w kwocie odpowiednio 196,5 tys. zł i 19,3 tys. zł;
- 85203 – odpowiednio 8.503,5 tys. zł i 4.501,7 tys. zł, w tego: wydatki sfinansowane ze środków dotacji w kwocie odpowiednio 2.099,3 tys. zł i 962,6 tys. zł; dofinansowanie ze środków własnych Miasta w kwocie odpowiednio 1.043,8 tys. zł i 681,2 tys. zł.

W sprawozdaniu Rb-28S, w rozdziale 85156 wydatki na zadania zlecone wykazywano w kwotach do wysokości dotacji celowej z budżetu państwa. Miasto nie dofinansowywało zadań zleconych w tym rozdziale.

(dowód: akta kontroli str. 638-654, 1238-1260, 1986-2001, 2043-2059)

W ewidencji księgowej Urzędu wydatki na wynagrodzenia pracowników wykonujących wyłącznie zadania zlecone finansowane środkami dotacji z budżetu państwa w rozdziałach 70005 i 75011 oraz pracowników wykonujących zarówno zadania zlecone, jak i zadania własne Miasta, ujmowano do wysokości kwot dotacji z budżetu państwa we właściwych dla tych zadań rozdziałach klasyfikacji budżetowej, zaś w zakresie finansowanym ze środków własnych Miasta –

w rozdziale 75023. Zgodnie z tą zasadą w 2015 r. i I połowie 2016 r. w ewidencji księgowej ujęto wydatki na wynagrodzenia pracowników (§ 4010, 4110 i 4120) w kwotach odpowiednio:

- w rozdziale 70005 – 269,0 tys. zł i 82,3 tys. zł;
- w rozdziale 75011 – 2.789,5 tys. zł (2.572,7 tys. zł zadania gminy i 216,8 zadania powiatu) i 1.348,8 tys. zł (1.329,3 tys. zł zadania gminy i 19,5 tys. zł zadania powiatu).

Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników ze środków własnych Miasta, ujęte w rozdziale 75023 (w paragrafach 4010,4040, 4110, 4120, 4140), stanowiło w 2015 r. i I połowie 2016 r. odpowiednio 380,2 tys. zł i 296,6 tys. zł w rozdziale 70005 oraz 3.848,1 tys. zł (1.256,8 tys. zł zadania gminy i 2.591,3 tys. zł zadania powiatu) i 1.086,1 tys. zł (853,0 tys. zł zadania gminy i 237,3 tys. zł zadania powiatu) w rozdziale 75011.

W wyniku badania dokumentów źródłowych zaksięgowanych w rozdziale 70005, w paragrafach 4300, 4390, 4480, 4590, 4610 w maju 2015 r. i 2016 r. (w kwotach łącznie odpowiednio: 3.536,5 tys. zł i 18,2 tys. zł) stwierdzono, że wydatki zostały w ewidencji księgowej przypisane do właściwego rozdziału klasyfikacji wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 638-654, 1238-1260, 1986-2001, 2043-2059, 2253-2841, 2848-2884)

2.6. Oprogramowanie finansowo-księgowe, za pomocą którego prowadzono w latach objętych kontrolą księgi rachunkowe w Urzędzie, pozwalało na prowadzenie ewidencji analitycznej za pomocą narzędzi, umożliwiających kategoryzację poszczególnych wydatków jako dokonanych na zadania własne Miasta lub na zadania zlecone: dla zadań własnych stosowano symbol „GWB”, natomiast symbole „GZB” – dla zadań zleconych gminy oraz „PLB” – dla zadań zleconych powiatu. Oprogramowanie umożliwiało sporządzanie różnych raportów dla potrzeb sprawozdawczości. Opisaną kategoryzację wydatków stosowano również w procesie planowania wydatków na potrzeby sporządzania projektu budżetu Miasta.

W kwartalnych jednostkowych Urzędu i zbiorczych sprawozdaniach budżetowych Miasta Rb-50 o wydatkach za cztery kwartały 2015 i dwa kwartały 2016 r. w tabeli „Wydatki (podlegające refundacji) poniesione w roku bieżącym ze środków własnych jst, a niezwrócone w tym roku przez dysponenta środków budżetu państwa” oraz w tabeli „Wydatki poniesione przez jst ze środków własnych w poprzednim roku budżetowym a zwrócone z dotacji otrzymanej w danym roku budżetowym” nie wykazano kwot wydatków.

W Urzędzie nie opracowano dokumentu określającego zakres zadań zleconych, w przypadku których dokonuje się refundacji wydatków budżetowych Miasta.

Zastępca Skarbnika wyjaśniła, że Wojewoda nie określił zakresu zadań zleconych kwalifikującego do refundacji poniesione wydatki, w związku z tym nie wykazywano w Rb-50 wydatków do refundacji.

(dowód: akta kontroli str. 1973-1977, 2024-2042, 2085-2101)

2.7. W objętym kontrolą okresie Miasto dokonało zwrotu do budżetu państwa niewykorzystanej w całości w 2015 r. dotacji na wypłatę świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (w rozdziale 85212) w kwocie 745,3 tys. zł¹⁰⁷ (co stanowiło 1,7% wykonanych w tym roku w kwocie

¹⁰⁷ Badaniem objęto zwroty dotacji w kwotach przekraczających łącznie 10,0 tys. zł.

44.804,7 tys. zł, wydatków na to zadanie). Zwrotu dokonano 29.01.2016 r., tj. w terminie przewidzianym w art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Naczelnik Wydziału Księgowości Urzędu¹⁰⁸ wyjaśniła, że zwrot dotacji nastąpił wskutek mniejszej niż przewidywana liczby wypłaconych świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego. Jak wskazała, trudności z dokładnym oszacowaniem liczby świadczeń do wypłaty do końca roku wynikały ze zmiany w miesiącach październik i listopad okresów zasiłkowych dla świadczeń rodzinnych i alimentacyjnych. Zmiana okresów zasiłkowych wiązała się nie tylko zmianą wysokości świadczeń, ale również z koniecznością ponownego złożenia przez uprawnione osoby wniosków o ustalenie prawa do przedmiotowych świadczeń. Taka organizacja systemu zasiłkowego powoduje trudności w ocenie liczby świadczeniobiorców oraz świadczeń, jakie wystąpią do końca każdego roku.

(dowód: akta kontroli str.747-759)

2.8. W latach 2015-2016 (do 30.09) w Urzędzie nie przeprowadzano kontroli oraz audytów wewnętrznych w zakresie finansowania lub wykonania zadań zleconych finansowanych w objętych kontrolą rozdziałach klasyfikacji budżetowej: 70005, 71011, 75011, 85212 i 85211.

W planach audytu wewnętrznego na 2015 r. i 2016 r. nie przewidziano wykonania zadań zapewniających oraz czynności doradczych w zakresie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań zleconych przez Urząd oraz jednostki budżetowe Miasta. Ocena ryzyka do planu audytu na 2015 r. oraz na 2016 r. dokonywana była z zastosowaniem pięciu kryteriów: materialność/ efektywność, wrażliwość, jakość kontroli wewnętrznej, stabilność i złożoność, a ponadto uwzględniała priorytety Prezydenta oraz dane o przeprowadzonych uprzednio kontrolach. Ryzyko występowania nieprawidłowości oceniano w obszarach:

- inwestycji i planowania strategicznego,
- finansów (w tym w zakresie wydatków bieżących (projektowanie planu, analizy wykonania i dokonywanie zmian) oraz nadzoru nad gospodarką finansową jednostek organizacyjnych Miasta),
- majątku Miasta i usług w zakresie gospodarowania mieniem (w tym w zakresie sprzedaży nieruchomości, aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego),
- usług w dziedzinie geodezji, urbanistyki i architektury,
- bieżącego utrzymania Miasta i ochrony środowiska,
- edukacji,
- pomocy społecznej i ochrony zdrowia (w tym w zakresie funkcjonowania systemu wypłat zasiłków rodzinnych i świadczeń alimentacyjnych),
- kultury, sportu i promocji Miasta, bezpieczeństwa (w tym w zakresie współpracy z podmiotami i służbami działającymi na terenie Miasta),
- usług administracyjnych (m.in. w zakresie sporządzania, przechowywania i archiwizacji aktów stanu cywilnego),
- zarządzania Miastem (w tym w zakresie organizacji i informacji wewnętrznej oraz na styku Urząd – jednostki organizacyjne Miasta)
- oraz w obszarze pozyskiwania i wykorzystania środków z Unii Europejskiej.

Z wyjaśnień audytora wewnętrznego wynikało, że z uwagi na coroczne poddawanie kontrolom zewnętrznym działalności Urzędu w zakresie realizacji zadań zleconych, ryzyko nieprawidłowości w tym obszarze było niskie. Z uwagi na powyższe, obszar ten nie był uwzględniany w analizie ryzyka do planu audytu na 2015 r. i na 2016 r.

¹⁰⁸ Zgodnie z postanowieniami Regulaminu Organizacyjnego, Wydział Księgowości Urzędu zajmuje się obsługą finansowo-księgową otrzymanych oraz wydatkowanych środków na zadania własne oraz zlecone gminy i powiatu (§ 70005, 75011).

(dowód: akta kontroli str. 2937-2973)

2.9. Wojewoda nie zobowiązał Urzędu ani jednostek budżetowych Miasta do zapewnienia określonej dostępności i jakości wykonania zadań zleconych finansowanych środkami dotacji z budżetu państwa w objętych kontrolą rozdziałach klasyfikacji budżetowej. Z informacji z PUW wynikało, że było to spowodowane faktem, iż jednostki samorządu terytorialnego, którym zadania zostały zlecone, zobowiązane są do ich wykonywania według ustalonych norm prawa. Inne organy administracji rządowej również nie określały wymogów w przedmiotowym zakresie i nie zobowiązały Miasta do ich zapewnienia.

(dowód: akta kontroli str. 2974- 3208)

2.10. W celu zapewnienia właściwego nadzoru nad realizacją zadań zleconych przez Urząd i inne jednostki budżetowe Miasta, Prezydent wprowadził procedury kontroli zarządczej w ramach których określił m.in:

- organizację i zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie oraz jednostkach organizacyjnych Miasta¹⁰⁹;
- zasady obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie¹¹⁰;
- zasady (polityki) rachunkowości Urzędu¹¹¹.

Szczegółowe mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie nadzoru nad realizacją zadań zleconych dostosowane były do specyfiki zadań oraz jednostek bezpośrednio je wykonujących. Obejmowały one w szczególności bieżącą kontrolę i nadzór kierownictwa nad prawidłowością funkcjonowania określonych obszarów działalności, kontrole i audyty wewnętrzne. Przykładowo, w zakresie zadań zleconych finansowanych w rozdziale 85203 mechanizmy kontrolne obejmowały m.in.: bieżące monitorowanie przez Dyrektora MOPS realizacji zadań przez ŚDS (na podstawie ustnych raportów składanych podczas comiesięcznych spotkań kierowniczych oraz przedkładanych sprawozdań), przeprowadzenie trzech kontroli problemowych w zakresie dostosowania ŚDS do wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie środowiskowych domów samopomocy¹¹², przeprowadzenie w 2015 r. badania jakościowego stopnia zaspokojenia potrzeb uczestników i adekwatności oferty wsparcia oraz identyfikację barier i problemów wpływających na działalność ŚDS, zarządzanie ryzykiem.

(dowód: akta kontroli str. 2885-2936, 2974-3209)

W odniesieniu do zadań zleconych finansowanych w rozdziale 75411, nadzór nad ich realizacją zapewniano na dwóch płaszczyznach:

- w ramach bieżącej kontroli i inspekcji dokonywanych przez Komendanta Głównego i Komendanta Wojewódzkiego PSP, a także poprzez system bieżącej i doraźnej sprawozdawczości do jednostek nadrzędnych;
- poprzez nadzór ze strony Urzędu, który realizowano, stosownie do wymogu określonego w art. 14 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej¹¹³, w oparciu o przekazywaną corocznie przez Komendanta PSP Radzie Miasta informację o stanie bezpieczeństwa Miasta w zakresie ochrony przeciwpożarowej za poprzedni rok (w formie biuletynu informacyjnego, w którym Komendant PSP przedstawia ocenę bezpieczeństwa pożarowego w Gdyni, zrealizowane

¹⁰⁹ Zarządzenie nr 16466/10/V/P Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 28 września 2010 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Gdyni i w jednostkach organizacyjnych Miasta.

¹¹⁰ Zarządzenie nr 4829/11/V/IS w sprawie instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dowodów finansowo – księgowych ewidencjonowanych i rozliczanych w Wydziale Budżetu i w Wydziale Księgowości Urzędu Miasta Gdyni.

¹¹¹ Zarządzenie nr 6858/04/IV/K Prezydenta Miasta Gdyni w sprawie ustalenia zasad polityki rachunkowości w Urzędzie Miasta Gdyni, zmienione zarządzeniem nr 5123/16/VII/K.

¹¹² Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz.U. Nr 238 poz.1586, ze zm.)

¹¹³ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2016 r. poz.603, ze zm.).

czynności kontrolno-rozpoznawcze, wyniki działalności operacyjnej, strukturę zatrudnienia, wyposażenie w sprzęt, podsumowanie działalności kwatermistrzowskiej oraz formułuje kluczowe wnioski i kierunki działań na kolejny rok).

(dowód: akta kontroli str. 1920-1926, 3002-3029)

2.11. W latach 2015-2016 (I półrocze) w Urzędzie prowadzone były trzy kontrole dotyczące realizacji zadań zleconych, m.in. kompleksowa kontrola w zakresie gospodarki finansowej i zamówień publicznych przeprowadzona przez RIO. Wojewoda lub właściwy minister albo inny organ administracji rządowej nie prowadzili kontroli przestrzegania standardów dostępności i jakości wykonywanych zadań zleconych, finansowanych środkami dotacji w rozdziałach: 70005, 75011, 85212 i 85211.

W latach objętych kontrolą, Wojewoda występował o przekazanie informacji opisanych w pkt 2.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, obejmujących m.in. następujące dane dotyczące efektów rzeczowych w zakresie:

- liczby przyjętych wniosków o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i przekazanych do CEIDG (rozdział 75011);
- informacji dotyczących stanu i rotacji uczestników ŚDS, weryfikacji liczby miejsc wykorzystywanych w ŚDS (rozdział 85203);
- stanu realizacji Programu rządowego „Rodzina 500+” – liczby złożonych wniosków według rodzajów wniosków, liczby wydanych decyzji (rozdział 85211);
- danych do stworzenia przez Ministerstwo Finansów wstępnego katalogu zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez jst w zakresie gospodarki nieruchomościami, liczby poszczególnych czynności zrealizowanych z ww. katalogu zadań – przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, nieruchomości, regulacja stanu prawnego nieruchomości, zasiedzenie (rozdział 70005).

Ponadto, dla zadań zleconych realizowanych w rozdziale 85211, Wojewoda występował o informacje w zakresie jakości i dostępności realizowania Programu rządowego „Rodzina 500+”, tj. o wystąpieniu w Urzędzie przypadków: wymagania od osób ubiegających się o świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko dodatkowych dokumentów dochodowych, wymagania zaświadczeń lub oświadczeń na potwierdzenie faktów znanych z urzędu, nieterminowego wydawania decyzji, zwłoki w dokonywaniu wypłat.

(dowód: akta kontroli str. 2974-3284)

2.12. W Urzędzie nie posiadano wiedzy odnośnie kryteriów (poza finansowymi), według których Wojewoda weryfikował informacje zamieszczone w sprawozdaniach o wykorzystaniu środków z dotacji celowych z budżetu państwa na finansowanie zadań w objętych kontrolą rozdziałach klasyfikacji budżetowej. W odniesieniu do sprawozdań merytorycznych (rzeczowo-finansowych z wykonania zadań zleconych), Wojewoda nie formułował wniosków dotyczących aspektów jakościowych zadania.

Nie stwierdzono, by Miasto zwracało do budżetu państwa środki z dotacji celowych w uwagi na niewłaściwe wykonanie zadań zleconych.

(dowód: akta kontroli str. 747-759, 2974-2979, 2996-3005, 3030-3035, 3105-3110)

Ustalona
nieprawidłowość

W 2015 r. i I półroczu 2016 r. wydatki na wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania zlecone (w §§ 4010, 4040, 4110, 4120), poniesione ze środków własnych

Miasta w ramach dofinansowania realizacji tych zadań w łącznych kwotach odpowiednio:

- 380,2 tys. zł i 296,6 tys. zł w rozdziale 70005;
 - 1.256,8 tys. zł i 853,0 tys. zł w rozdziale 75011 (zadania gminy);
 - 2.591,3 tys. zł i 237,3 tys. zł w rozdziale 75011 (zadania powiatu);
- oraz pozostałe wydatki ze środków własnych Miasta poniesione w ramach dofinansowania realizacji zadań zleconych, oszacowane (według wskaźnika¹¹⁴) przez Urząd w łącznych kwotach odpowiednio:
- 160,1 tys. zł i 70,4 tys. zł w rozdziale 70005;
 - 895,4 tys. zł i 387,8 tys. zł w rozdziale 75011 (zadania gminy);
 - 491,7 tys. zł i 30,1 tys. zł w rozdziale 75011 (zadania powiatu);
 - 222,1 tys. zł i 77,4 tys. zł w rozdziale 85212;
 - 38,4 tys. zł w rozdziale 85211 (w I półroczu 2016 r.),

ujęto w ewidencji księgowej Urzędu i wykazano (zgodnie z tą ewidencją) w jednostkowych sprawozdaniach budżetowych Miasta Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych: rocznym za 2015 r. i miesięcznym za czerwiec 2016 r. (I półrocze) w rozdziale 75023 – urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu), zamiast we właściwych dla tych zadań zleconych ww. rozdziałach klasyfikacji budżetowej, co naruszało art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne klasyfikuje się według rozdziałów określających rodzaj finansowanej działalności oraz przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków.

Zastępca Skarbnika Miasta oraz Naczelnik Wydziału Księgowości Urzędu w swoich wyjaśnieniach podniosły m.in., że przyjęta przez Urząd praktyka ujmowania i prezentowania w budżecie oraz sprawozdaniach z wykonania wydatków na zadania zlecone w zakresie ponoszonym ze środków własnych Miasta (tj. w rozdziale 75023 – Urzędy gmin, miast i miast na prawach powiatu) nie była kwestionowana przez RIO. Ponadto podkreśliły, że praktyka ujmowania wszystkich wydatków na funkcjonowanie Urzędu w jednym rozdziale (75023) pozwalała m.in. na szybkie i sprawne raportowanie kosztów ponoszonych na działalność Urzędu, odniesienie faktur kosztowych wprost do rozdziału 75023, a także zapobiegała rozproszeniu wydatków własnych na funkcjonowanie Urzędu między różne rozdziały klasyfikacji budżetowej, które byłoby wbrew zasadzie przejrzystości. Nakład pracy na tak złożoną ewidencję księgową spowodowałby dodatkowe koszty w postaci zwiększenia liczby etatów do obsługi tego procesu. Wyjaśniły ponadto, że zgodnie ze stanowiskiem Ministra Finansów z 13.07.2010 r.¹¹⁵, klasyfikacja budżetowa nie stanowi podstawy prawnej do dokonywania wydatków budżetowych, pełni jedynie funkcje instrumentu technicznego do ujmowania wydatków, ponoszonych na podstawie właściwych aktów prawnych. Podniosły, że w Urzędzie zastosowano kryterium, w którym rozdział klasyfikacji budżetowej odpowiada określonym grupom jednostek organizacyjnych (kategoria podmiotów), a nie rodzajom działalności wyodrębnionym w PKD¹¹⁶. W związku z tą praktyką, w celu jednolitego i przejrzystego ujmowania wydatków na funkcjonowanie Urzędu stosowano wyłącznie rozdział 75023.

(dowód: akta kontroli str. 80-84, 93-100, 638-654, 1238-1260, 1986-2001, 2043-2059, 2841-2847)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Urzędu w powyższym obszarze.

Ocena cząstkowa

¹¹⁴ Jako iloczyn pracowników merytorycznych wykonujących zadania zlecone i kwoty wydatków poniesionych w danym okresie przypadająca na jednego pracownika zatrudnionego w Urzędzie.

¹¹⁵ ST1-4834-98/BTM/2010/606.

¹¹⁶ Polska Klasyfikacja Działalności.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹⁷, wnosi o:

- 1) wprowadzenie dodatkowych mechanizmów kontrolnych (rozwiązań organizacyjnych) zapewniających zgodność wprowadzanych zmian w budżecie Miasta i planie finansowym zadań zleconych z otrzymanymi od Wojewody decyzjami w sprawie wysokości przyznanych dotacji na zadania zlecone;
- 2) planowanie i klasyfikowanie wszystkich wydatków budżetowych ponoszonych na realizację zadań zleconych w prawidłowych dla tych zadań rozdziałach klasyfikacji budżetowej określających rodzaj działalności, tj. zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych i rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków;
- 3) zwiększenie nadzoru nad przekazywaniem środków dotacji na zadania zlecone do jednostek organizacyjnych Miasta realizujących te zadania, zgodnie z przyjętymi w tym zakresie w Urzędzie zasadami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

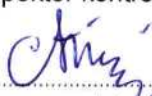
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

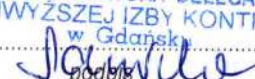
Gdańsk, dnia 14 grudnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Kontroler
Anna Struzik
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

z up.
p.o. WICEDYREKTORA DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

.....
podpis
Teresa Sawicka

¹¹⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.