



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.020.04.2016
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. Andrzej Kaczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/101/2016 z 06.10.2016 r. 2. Krystian Kułaga, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/88/2016 z 19.09.2016 r.
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kwidzynie, ul. Kościuszki 29B, 82-500 Kwidzyn (dalej: „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Godzik, Starosta Kwidzyński (dowód: akta kontroli str. 1-4)

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 pięciu rozdziałach klasyfikacji budżetowej² oraz sprawowania nadzoru nad wykonywaniem tych zadań w latach 2015-2016 (do 5 grudnia)³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia przede wszystkim:

- przekazanie do Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku (dalej: „PUW”) wymaganych informacji o kwotach niezbędnych do sfinansowania zadań zleconych w objętych kontrolą rozdziałach klasyfikacji budżetowej;
- prawidłowe ujęcie w budżecie powiatu kwidzyńskiego (dalej: „Powiat”) dochodów z tytułu dotacji na zadania zlecone i w kwotach zgodnych z przekazanymi przez Wojewodę Pomorskiego informacjami, a także dokonywanie zmian w budżecie Powiatu wynikających z decyzji o zmianie wielkości dotacji;
- występowanie do Wojewody Pomorskiego z merytorycznie uzasadnionymi wnioskami o zwiększenie dotacji w przypadku niewystarczających środków na pełne sfinansowanie zadań zleconych;
- zapewnienie realizacji zadań zleconych, pomimo otrzymania dotacji w wysokości niższej niż niezbędna do sfinansowania wykonania tych zadań oraz dochodzenie kwot dotacji w postępowaniu sądowym.

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, 71015 – Nadzór budowlany, 75011 – Urzędy wojewódzkie, 75411 – Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej i 85156 – Składki na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego. Powiatowi nie przyznano na lata 2015 i 2016 dotacji w rozdziałach 85203 – Ośrodki wsparcia i 85321 – Zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności.

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

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim planowania i klasyfikowania niektórych wydatków na realizację zadań zleconych sfinansowanych środkami własnymi Powiatu w rozdziale 75020 – Starostwa powiatowe, zamiast w rozdziałach odpowiadających rodzajowi działalności, tj. w rozdziałach 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami i 75011 – Urzędy wojewódzkie oraz sporządzenia dwóch kwartalnych jednostkowych sprawozdań budżetowych Starostwa Rb-50 o wydatkach na zadania zlecone (w zakresie danych uzupełniających) niezgodnie z obowiązującą instrukcją.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W budżecie Powiatu oraz planie finansowym zadań zleconych, o którym mowa w art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych⁴, na lata 2015 i 2016 ujęto dochody z tytułu dotacji na realizację zadań zleconych w pięciu objętych kontrolą rozdziałach klasyfikacji budżetowej w kwotach zgodnych z danymi przekazanymi przez Wojewodę Pomorskiego⁵:

- w 2015 r. w rozdziałach i kwotach – odpowiednio: rozdział 70005 – 70,0 tys. zł, 71015 – 386,0 tys. zł, 75011 – 112,4 tys. zł, 75411 – 3.484,2 tys. zł i 85156 – 3.196,2 tys. zł.;
- w 2016 r. w rozdziałach i kwotach: 70005 – 102,0 tys. zł, 71015 – 433,0 tys. zł, 75011 – 41,0 tys. zł, 75411 – 3.744,0 tys. zł i 85156 – 2.650,1 tys. zł.

Zadanie, na realizację którego powiaty otrzymują dotację w rozdziale 85321 – Zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności, było realizowane przez powiat malborski, na podstawie zawartego, za zgodą Wojewody Pomorskiego, porozumienia pomiędzy powiatem malborskim a powiatem kwidzińskim. W myśl tego porozumienia, dla uproszczenia przekazywania środków na to zadanie, dotacja przeznaczona na rzecz mieszkańców Powiatu przekazywana była bezpośrednio powiatowi malborskiemu. W 2015 r. i 2016 r. (I półrocze) Powiat dofinansował ze środków własnych koszty utrzymania Zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności w Malborku, przekazując do powiatu malborskiego środki finansowe w kwotach odpowiednio: 20,3 tys. zł i 21,2 tys. zł.

Powiat nie realizował w latach objętych kontrolą zadań finansowanych dotacją w rozdziale 85203 – Ośrodki wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 182-196, 220-230, 250-259, 306-311, 333-336, 347-363, 392-398)

W latach 2015-2016 (do 30 września) wprowadzono uchwałami Rady Powiatu i uchwałami Zarządu Powiatu odpowiednio: 13 i 6 zmian w budżecie Powiatu, które wynikały z decyzji Wojewody Pomorskiego o zmianie wysokości dotacji dla Powiatu w pięciu analizowanych rozdziałach klasyfikacji budżetowej.

W 2015 r. zwiększono kwoty dotacji:

- w rozdziale 70005 o 14,0 tys. zł i 11,0 tys. zł;
- w rozdziale 71015 o 6,0 tys. zł;

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

⁵ Pisma nr: FB-I.311.25.2015.MS z 13.02.2015 r. i FB-I.3111.53.2016.MŻ z 25.03.2016 r.

- w rozdziale 75411 o 65,5 tys. zł, 52,0 tys. zł, 1,1 tys. zł, 5,5 tys. zł, 5,2 tys. zł, 24,2 tys. zł, 45,0 tys. zł.

W 2016 r. zwiększano kwoty dotacji:

- w rozdziale 70005 o 10,0 tys. zł;
- w rozdziale 75411 o 42,1 tys. zł, 1,0 tys. zł, 13,7 tys. zł, 41,4 tys. zł, 2,0 tys. zł.

Zmiany w planach wydatków dotyczących zadań zleconych w rozdziałach 71015, 75411, wprowadzane były na bieżąco w ciągu roku budżetowego, zgodnie z decyzjami Wojewody Pomorskiego, określającymi wysokości przyznanych dotacji. W zakresie rozdziału 70005 zwiększone dotacje dotyczyły m.in. wykonania operatów szacunkowych dla potrzeb aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, dofinansowania kosztów utrzymania stanowisk w zakresie realizacji zadań dotyczących gospodarki gruntami i nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 221-305, 333-391, 495-516)

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że otrzymywane corocznie dotacje na pokrycie wynagrodzeń pracowników Starostwa realizujących zadania zlecone w rozdziałach 70005 i 75011, wraz z kosztami rzeczowymi dotyczącymi stanowisk pracy, nie pokrywały rzeczywistych wydatków ponoszonych przez Starostwo. Powiat w 2015 r. zwracał się z wnioskami do Wojewody Pomorskiego o zwiększenie dotacji w rozdziale 70005 na kwotę 125,1 tys. zł (otrzymał 6,0 tys. zł) oraz w rozdziale 75011 o 966,0 tys. zł (nie otrzymał środków). Dla wydatków merytorycznych, związanych z realizacją zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami, Powiat wnioskował o zwiększenie dotacji w trakcie roku budżetowego. Biorąc pod uwagę standardy jakości zaspokajania potrzeb mieszkańców, przejściowo finansował te zadania z dochodów własnych, co tym samym nie wpłynęło na ograniczenie ich dostępności ani pogorszenie jakości.

(dowód: akta kontroli str. 199-216, 495-516)

1.2. W projekcie budżetu Powiatu na 2015 r. i 2016 r. wydatki na zadania zlecone ujęto we wszystkich pięciu rozdziałach klasyfikacji budżetowej.

W projekcie planu finansowego zadań zleconych na 2015 r. nie ujęto wydatków w poniższych paragrafach klasyfikacji budżetowej, które wprowadzono do budżetu w trakcie jego wykonywania:

- rozdział 70005 § 4170 (1,7 tys. zł), § 4390 (37,5 tys. zł), § 4520 (2,0 tys. zł), § 4610 (4,2 tys. zł);
- rozdział 71015 § 4360 (4,5 tys. zł), § 4520 (0,7 tys. zł);
- rozdział 75411 § 3020 (0,1 tys. zł), § 4420 (0,8 tys. zł), § 6060 (45,0 tys. zł).

W projekcie planu finansowego zadań zleconych na 2016 r. ujęto wszystkie wydatki w paragrafach, które wystąpiły w planie finansowym zadań zleconych (po zmianach) na dzień 30.06.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 182-184, 222-223, 335-336)

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że w planie finansowym zadań zleconych na 2015 r. (przed zmianami) nie ujęto wyżej wymienionych wydatków, gdyż ich wprowadzenie wynikało z bieżących potrzeb jednostek budżetowych realizujących zadania zlecone.

(dowód: akta kontroli str. 495-516)

Zwroty dotacji do budżetu państwa w 2015 r. w badanych rozdziałach dotyczyły: rozdziałów: 71015 – 0,01 tys. zł, 75411 – 0,2 tys. zł i 85156 – 3,4 tys. zł. Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że niewykorzystane środki dotacji, zwrócone zostały na prośbę Wojewody Pomorskiego, pomimo że Powiat w 2015 r. w pełni zrealizował zadania. Powodem niewykorzystania dotacji w rozdziale 85156, według wyjaśnień Skarbnika

Powiatu, była mniejsza od szacowanej liczba dzieci i osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku, za które opłacono w 2015 r. składki na ubezpieczenie zdrowotne. Nie stwierdzono przypadku zwrotu przez Powiat 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. 217-219)

Powiat przekazywał w 2015 r. i 2016 r. środki dotacji jednostkom realizującym zadania zlecone w rozdziałach 71015, 75411, 85156 – tj.: Powiatowemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego w Kwidzynie (dalej: „PINB”), Komendzie Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Kwidzynie (dalej: „Komendzie PSP”), Powiatowemu Urzędowi Pracy w Kwidzynie (dalej: „PUP”) oraz szkole i placówce oświatowej, na ogół w terminie od jednego do trzech dni od dnia ich wpływu na rachunek bankowy budżetu Powiatu. Umożliwiało to pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych. W trzech przypadkach środki dotacji przekazano w terminie 23 i 25 dni od dnia ich otrzymania, a w jednym – po czterech miesiącach.

(dowód: akta kontroli str. 422-428)

1.3. Plany wydatków na realizację zadań zleconych w latach 2015-2017 Powiat sporządzał na podstawie uchwał Zarządu Powiatu w sprawie planu finansowego dla zadań z zakresu administracji rządowej, w których ustalono plan finansowy dla tych wydatków w szczególności: dział, rozdział, paragraf klasyfikacji budżetowej. Przy opracowaniu planu finansowego wydatków brane były pod uwagę wytyczne przekazane przez Wojewodę Pomorskiego w informacji o wysokości dochodów i dotacji celowych na dany rok budżetowy. W latach 2015-2017 kwoty dotacji celowych na realizację zadań zleconych były planowane w budżecie Powiatu po stronie dochodów oraz wydatków w ujęciu klasyfikacji budżetowej w wysokości wynikającej z decyzji Wojewody Pomorskiego. Podział środków na poszczególne paragrafy dokonywały wydziały merytoryczne Starostwa⁶ (dla zadań klasyfikowanych w rozdziałach 70005 i 75011) oraz jednostki budżetowe Powiatu dla zadań klasyfikowanych w rozdziałach 71015 (PINB), 75411 (Komenda PSP) i 85156 (PUP oraz szkoła i placówki opiekuńczo-wychowawcze opłacające składki ubezpieczenia zdrowotnego), na podstawie informacji ze Starostwa o wysokości kwot dotacji.

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że przyjęte kwoty wydatków nie podlegały ustaleniom z Wojewodą Pomorskim, który przekazał informacje o wysokości dotacji. W wyniku niedoszacowania wysokości dotacji Powiat występował w 2015 r. i 2016 r. o zwiększenie dotacji i ich nie otrzymał, co skutkowało wniesieniem pozwu do sądu (co opisano w pkt 1.9. wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 222-249, 335-353, 429-494)

1.4. Starostwo, jak wyjaśnił Skarbnik Powiatu, nie posiadało szczegółowych informacji dotyczących metodologii planowania kwot dotacji przez Wojewodę Pomorskiego. W przypadku zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, Starostwo wystąpiło w styczniu 2015 r. z prośbą do Wojewody Pomorskiego o podanie metodologii planowania dotacji w rozdziale 70005, na którą odpowiedzi nie otrzymało. W ocenie Skarbnika Powiatu, w kalkulacjach sporządzanych przez Wojewodę Pomorskiego w zakresie zapotrzebowania na środki dotacji na zadania zlecone, nie uwzględniano wszystkich kosztów związanych z utrzymaniem stanowisk pracy realizujących zadania zlecone, ponieważ zadania te wymagały dofinansowania środkami własnymi, odpowiednio w 2015 r. w kwocie 871,4 tys. zł (koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi

⁶ Wydział Architektury, Budownictwa i Ochrony Środowiska, Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami i Wydział Finansowy.

w rozdziałach 70005 i 75011) i w 2016 r. (I półrocze) w kwocie 471,9 tys. zł (koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi w rozdziałach 70005, 75011, 71012⁷).

(dowód: akta kontroli str. 429-494)

1.5. Na etapie prac nad projektem budżetu państwa na lata 2015 i 2016, dla zadań finansowanych z dotacji w rozdziale 70005, dotyczących gospodarowania gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa (bez kosztów utrzymania stanowisk pracy), Wojewoda Pomorski występował do Starosty o przesłanie planu rzeczowo-finansowego w zakresie wydatków rzeczowych (operaty szacunkowe, koszty utrzymania nieruchomości, koszty sądowe, itp.), a także wnioskował o podanie informacji o liczbie zrealizowanych spraw oraz ich czasochłonności. Dla zadań finansowanych z dotacji w rozdziale 75011, Wojewoda Pomorski wystąpił do Starosty w 2016 r. (po raz pierwszy) o podanie informacji dotyczącej liczby zrealizowanych spraw w 2015 r. oraz w 2016 r. (od stycznia do sierpnia) oraz ich czasochłonności.

Do planowania wydatków na realizację zadań zleconych Powiat stosował następującą procedurę:

- a) jednostki organizacyjne Powiatu otrzymywały informacje o wysokości dotacji celowej i na tej podstawie przygotowywały projekty planów finansowych wydatków z uwzględnieniem klasyfikacji budżetowej. Przy ustalaniu planów kierowały się założeniami otrzymanymi od Wojewody Pomorskiego;
- b) dla zadań zleconych (rozdziały 70005 i 75011) Starostwo ustalało ilość etatów obsługujących poszczególne zadania i na tej podstawie ustalało koszt wynagrodzeń wraz z pochodnymi oraz odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Koszty rzeczowe utrzymania stanowisk pracy realizujących zadania zlecone (energia, zakupy materiałów i wyposażenia, delegacje, itp.) planowane były w rozdziale 75020. Wysokość planu wydatków szacowano na podstawie zaciąganych zobowiązań, wynikających z zawartych umów lub na podstawie analizy szacowanego zużycia z lat ubiegłych. W zakresie szkoleń sporządzano plan szkoleń dla pracowników Starostwa według zgłaszanych potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 429-516)

1.6. Zaplanowane w budżecie Powiatu kwoty dotacji w rozdziałach: 71015, 75411 i 85156, według potrzeb wykazywanych przez jednostki realizujące zadania zlecone, pozwalały na sfinansowanie podstawowych wydatków. Dodatkowe wydatki, jak np. Komendy PSP, Powiat wraz z gminami dofinansował w rozdziale 75411 - poprzez Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej (dalej: „Fundusz Wsparcia PSP”).

Przyznana Powiatowi przez Wojewodę Pomorskiego wysokość dotacji na zadania zlecone zapewniła pełną realizację tych zadań, z wyjątkiem zadań realizowanych w rozdziałach 70005 i 75011, dla których – jak wyjaśniła Skarbnik Powiatu – była niewystarczająca, o czym Wojewoda Pomorski był informowany, i wykonanie których Powiat dofinansował środkami własnymi.

Oszacowana przez Starostwo skala niedofinansowania przez budżet państwa realizacji poszczególnych zadań zleconych w 2015 r. i 2016 r. (I półrocze) wynosiła odpowiednio:

- w rozdziale 70005 – 102,4 tys. zł i 53,3 tys. zł (przy 95,0 tys. zł i 31,6 tys. zł wydatków wykonanych ze środków dotacji); ponadto Powiat dofinansowywał

⁷ Od 01.01.2016 r. w związku ze zmianą klasyfikacji budżetowej finansowanie zadań zleconych dla zasobu geodezyjno-kartograficznego ujmuje się w rozdziale 71012 – Zadania z zakresu geodezji i kartografii.

- koszty realizacji zadań zleconych środkami własnymi ujętymi w rozdziale 75020⁸ w kwotach odpowiednio: 33,0 tys. zł i 14,3 tys. zł;
- w rozdziale 75011 – 769,1 tys. zł i 90,8 tys. zł (przy 112,4 tys. zł i 19,9 tys. zł wydatków wykonanych z dotacji); ponadto Powiat dofinansował koszty bieżące realizacji zadań zleconych środkami własnymi ujętymi w rozdziale 75020⁹ w kwotach odpowiednio: 203,9 tys. zł i 19,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 166-181, 495-516)

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że ustalając plan wydatków dla zadań zleconych w uchwale budżetowej na lata 2015 i 2016, w rozdziałach 70005 i 75011, Zarząd Powiatu przyjął własną zasadę, planując w tych rozdziałach jedynie finansowanie pełnych kosztów osobowych w postaci wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń dla zatrudnionych pracowników Starostwa realizujących zadania zlecone w wymiarze: dla rozdziału 70005 – 2,8 etatu, co stanowiło 3,2% ogólnej ilości planowanych etatów w Starostwie w 2015 r. i 2016 r. oraz dla rozdziału 75011 – 17,8 etatu, co stanowiło 20,8% ogólnej ilości planowanych etatów w Starostwie w 2015 r. i 3,8 etatu, co stanowiło 4,4% ogólnej ilości planowanych etatów w Starostwie w 2016 r.

Według wyjaśnień Skarbnika dla pozostałych kosztów stałych związanych z utrzymaniem stanowisk pracy pracowników Starostwa realizujących zadania zlecone, tj. m.in. wydatków związanych z zakupem energii, wody, ogrzewania, usług remontowych, usług telefonicznych i internetowych, zakupu materiałów biurowych, delegacji, szkoleń, a także dla kosztów obsługi kadrowej, płacowej, prawnej, informatycznej nie były ustalone zasady podziału kosztów między zadania własne i zlecone. Jedynie w 2015 r. dla potrzeb składanego pozwu do sądu w sprawie ustalenia należytego świadczenia do wykonywania zadań zleconych dla rozdziałów 70005 i 75011 zostały ustalone własne parametry naliczania kosztów stałych dotyczących utrzymania stanowisk pracy realizujących zadania zlecone biorąc za podstawę planowaną na 2015 r. ilość etatów w Starostwie – 85,4 etatu, co przyjęto za 100%, w tym: dla rozdziału 70005 – 2,8 etatu (3,2% planowanej ogółem ilości etatów w Starostwie) i dla rozdziału 75011 – 17,8 etatu (20,8% planowanej ogółem ilości etatów w Starostwie). Tak ustalone wskaźniki struktury zatrudnienia posłużyły do oszacowania stałych kosztów planowanych do poniesienia w 2015 r. w rozdziale 75020, a związanych z realizacją zadań zleconych.

(dowód: akta kontroli str. 525-529)

Z analizy struktury wydatków (w układzie paragrafów klasyfikacji budżetowej) poniesionych na wykonanie zadań zleconych ze środków dotacji celowej z budżetu państwa oraz dofinansowanych ze środków własnych Powiatu wynikało, że:

- rozdział 70005 (2015 r. i I półrocze 2016 r.): ze środków dotacji sfinansowano w całości wydatki w paragrafach: 4390 – odpowiednio w kwotach 37,5 tys. zł i 3,3 tys. zł, 4520 – 2,0 tys. zł i 2,3 tys. zł, 4610 – 4,2 tys. zł, 4170 – 1,7 tys. zł, w części wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w paragrafach: 4010 odpowiednio w kwotach 35,6 tys. zł i 21,7 tys. zł, 4110 – 5,3 tys. zł i 3,1 tys. zł, 4120 – 0,3 tys. zł, 0,4 tys. zł oraz 4300 – 8,3 tys. zł i 0,7 tys. zł. Wydatki w paragrafach: 4040, 4120, 4440, 4210, 4260, 4270, 4280, 4360, 4410, 4700 finansowano w całości ze środków własnych Powiatu;

⁸Obejmuje naliczenie wydatków rzeczowych na zadania zlecone dotyczące rozdziału 70005 wg wskaźnika – 2,8 etatu (3,30% etatu ogólnego zatrudnienia w Starostwie w 2015 r. i 3,24% w 2016 r.) oraz dla §§ 4280, 4410 i 4700 faktycznie poniesione wydatki.

⁹Obejmuje naliczenie wydatków rzeczowych na zadania zlecone dotyczące rozdziału 75011 wg wskaźnika – 17,45 etatu (20,54% etatu ogólnego zatrudnienia w Starostwie w 2015 r. i wg wskaźnika – 3,8% etatu (4,40% etatu ogólnego zatrudnienia w Starostwie w 2016 r.) oraz dla §§ 4280, 4410, 4700 faktycznie poniesione wydatki.

- rozdział 75011 (2015 r. i I półrocze 2016 r.) ze środków dotacji sfinansowano w części wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w paragrafach: 4010 – odpowiednio w kwotach 94,0 tys. zł i 17,2 tys. zł, 4101 – 16,1 tys. zł i 2,4 tys. zł, 4120 – 2,3 tys. zł i 0,3 tys. zł. Wydatki w paragrafach: 4040, 4210, 4260, 4270, 4280, 4300, 4360, 4410, 4430, 4700 finansowano w całości ze środków własnych Powiatu;
- rozdział 71015 (2015 r. i I półrocze 2016 r.) wydatki finansowano w całości ze środków dotacji;
- rozdział 75411 (2015 r.) wydatki finansowano ze środków dotacji oraz dodatkowo w paragrafach 4210 i 6060 z innych źródeł¹⁰ oraz w I półroczu 2016 r. w całości z dotacji;
- rozdział 85156 (2015 r. i I półrocze 2016 r.) wydatki finansowano w całości ze środków dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 178-181)

Przy planowaniu wydatków na zadania zlecone Powiat nie określał wartości parametrów jakości wpływających na wielkość wydatków (np. czas oczekiwania interesanta w kolejce, zapewnienie właściwej jakości obsługi, długość przyjęć interesantów, zapewnienie odpowiednich warunków pracy osobom realizującym zadania zlecone). Pracownicy, którzy realizują zadania zlecone realizują również zadania własne, w związku z powyższym, zdaniem Skarbnika Powiatu, wynagrodzenie ustalone na zadania zlecone przysługują w wymiarze proporcjonalnym do ustalonego wymiaru czasu pracy, a zadania publiczne w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej realizuje w sposób sprawny, kompetentny, zgodny z obowiązującymi przepisami, a każda oferowana usługa spełnia wymagania interesantów. Czas pracy przeznaczony na realizację zadań zleconych wynikał z zakresów czynności pracowników, w których określono wymiar etatu, a także z przeprowadzonych w 2015 r. przez pełnomocników kierujących poszczególnymi komórkami organizacyjnymi analiz. Czasochłonność tych zadań obliczono w oparciu o ilość prowadzonych spraw i porównano z normą czasu obowiązującą w tym roku. Wydział Organizacyjny stanowisko ds. kadr, przekazywało do Wydziału Finansowego informacje w zakresie wymiaru etatów przy realizacji zadań zleconych, w celu ustalenia wynagrodzenia za wykonywanie tych zadań.

W latach objętych kontrolą Powiat nie podejmował działań pozwalających na dostosowanie wydatków na realizację zadań zleconych do wysokości dotacji. Nie przeprowadzał też analiz w zakresie niezbędności wydatków i zakupów inwestycyjnych związanych z realizacją zadań zleconych do wysokości dotacji. Nie prowadzono analiz w zakresie niezbędności wydatków i zakupów inwestycyjnych związanych z realizacją zadań zleconych, ograniczenia wydatków na wynagrodzenia – zmniejszenia liczby etatów, obniżenia poziomu wynagrodzeń przy uwzględnianiu przepisów rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych¹¹, skrócenia godzin pracy, możliwości ograniczenia wydatków rzeczowych. Pracownicy wynagradzani byli zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia oraz regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa. Ustalając plan wydatków dla zadań zleconych, Zarząd Powiatu w 2015 r. i 2016 r. przyjął plan wydatków według ponoszonych kosztów związanych z utrzymaniem stanowisk pracy, tj. kosztów wynagrodzeń wraz z pochodnymi, które wynikały

¹⁰ Z Wojewódzkiego Funduszu Wsparcia PSP województwa pomorskiego, na podstawie porozumień zawartych pomiędzy niektórymi gminami powiatu kwidzyńskiego, Komendą Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku oraz Komendą PSP.

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz.1786).

z zawartych umów o pracę oraz obligatoryjnych obowiązków pracodawcy wynikających z przepisów prawa, np. odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

Wysokość wynagrodzeń wypłacanych w latach 2015-2016 pracownikom Starostwa realizującym zadania zlecone nie była ustalana z uwzględnieniem wielkości dotacji celowej przyznanej na dany rok budżetowy. Wypłacane były one zgodnie z zawartą z pracownikiem umową o pracę, w części przekraczającej wielkość dotacji pokrywane były ze środków własnych Powiatu. Starostwo nie występowało do PUW z zapytaniem o poziom średnich wydatków na wygrozdenia przyjęty podczas obliczania kwoty dotacji na zadania zlecone.

(dowód: akta kontroli str. 517-524)

Według stanu na dzień 30.10.2016 r. zadania zlecone finansowane środkami dotacji w rozdziałach 70005 i 75011 wykonywane były w Starostwie przez dziewięciu pracowników zatrudnionych na stanowiskach: podinspektora (jedna osoba), inspektora (siedem osób) i głównego specjalisty (jedna osoba).

Analiza wysokości wynagrodzeń ogółem pracowników zatrudnionych na ww. stanowiskach¹² wykazała, że:

- średnie miesięczne wynagrodzenie ogółem na stanowisku podinspektora było wyższe o 0,7 tys. zł od średniego wynagrodzenia wszystkich pracowników Starostwa zatrudnionych na tym samym stanowisku;
- średnie miesięczne wynagrodzenie ogółem na stanowisku inspektora (dot. rozdziału 70005 i 75011) było wyższe odpowiednio o 0,1 tys. zł i 0,01 tys. zł od średniego wynagrodzenia wszystkich pracowników Starostwa zatrudnionych na tym samym stanowisku;
- średnie miesięczne wynagrodzenie ogółem na stanowisku głównego specjalisty (dot. rozdziału 75011) było wyższe o 1,0 tys. zł od średniego wynagrodzenia wszystkich pracowników Starostwa zatrudnionych na tym samym stanowisku.

(dowód: akta kontroli str. 71-79, 420-421)

Sekretarz Powiatu wyjaśniła, że w latach objętych kontrolą nie podejmowano działań w celu obniżenia wynagrodzenia osobom realizujących zadania zlecone, ponieważ nie można zmniejszać wynagrodzenia ustalonego w umowie o pracę. Podstawą wynagrodzenia dla wszystkich pracowników jest ten sam taryfikator wynagrodzeń, klasyfikujący stanowiska pracy, określony w rozporządzeniu w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, który ustala minimalne warunki wynagrodzenia oraz regulaminie wynagradzania pracowników Starostwa, w którym ustalono maksymalne stawki wynagrodzenia, w których to dokumentach nie ma podziału na stanowiska realizujące zadania własne czy zlecone. W ww. okresie na stanowiskach, na których realizowane były zadania zlecone, przy ustalaniu zasad wynagradzania stosowano przepisy wynikające z tych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 551-552)

Najniższe wynagrodzenia zasadnicze pracowników Starostwa na stanowiskach podinspektora, inspektora i głównego specjalisty realizujących zadania zlecone były wyższe od minimalnej kwoty miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego określonego w rozporządzeniu w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

(dowód: akta kontroli str. 420-421)

Wysokość wynagrodzeń pracowników zatrudnionych na ww. stanowiskach, którzy realizowali zadania zlecone ustalono zgodnie z rozporządzeniem w sprawie

¹² W odpowiednich wydziałach Starostwa: 1) Architektury Budownictwa i Ochrony Środowiska, 2) Komunikacji, Bezpieczeństwa Obywateli i Zarządzania Kryzysowego, 3) Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami.

wynagradzania pracowników samorządowych oraz regulaminem wynagradzania pracowników Starostwa¹³. Ich wysokość mieściła się w przedziale minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia określonego w tym regulaminie.

(dowód: akta kontroli str. 57-70, 420-421)

W latach 2015-2016 (do 30 września) w Starostwie nie zatrudniono nowych pracowników na stanowiska związane z realizacją zadań zleconych.

(dowód: akta kontroli str. 692)

Powiat planując wydatki związane z realizacją zadań zleconych na lata 2015-2017 nie ustalał normatywów zużycia składników majątkowych oraz zasad wymiany sprzętu teleinformatycznego. Gospodarowanie składnikami mienia ruchomego regulowała uchwała nr 328/2010 Zarządu Powiatu Kwidzyńskiego w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego.

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że na bieżąco analizowany był stan majątku ruchomego, z uwzględnieniem jego stanu technicznego oraz przydatności do dalszego użytkowania. W 2015 r. dokonano oceny przydatności składników majątkowych Starostwa (samochodów służbowych Opel Zafira i Skoda Octavia), na podstawie zarządzenia Starosty w sprawie powołania komisji do oceny przydatności składników majątkowych Starostwa.

Komputery stacjonarne dla potrzeb pracowników Starostwa mają po 9 lat i planowana jest ich wymiana na nowy sprzęt, m.in. z uwagi na zakończenie wsparcia bezpieczeństwa dla dotychczas użytkowanego systemu operacyjnego (Windows Vista), natomiast laptopy zakupione w latach 2010/2011, będą wykorzystywane najprawdopodobniej przez najbliższe trzy lata.

W latach 2015-2016 obowiązywały w Starostwie jednolite zasady wymiany urządzeń i pojazdów wykorzystywanych do realizacji zadań zleconych, określone w uchwale nr 328/2010 Zarządu Powiatu w sprawie trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, w który wyposażone są jednostki organizacyjne powiatu kwidzyńskiego, bez względu na ich przeznaczenie na realizację zadań własnych czy zadań zleconych.

Starostwo nie stosowało rozgraniczenia zużycia paliwa w samochodach służbowych do realizacji zadań własnych i zleconych. Obowiązywały ogólne zasady określone w kolejnych zarządzeniach Starosty: nr 25/2009 z 24 sierpnia 2009 r., nr 10/2015 z 31 lipca 2015 r., nr 2/2016 z 29 stycznia 2016 r. Ustalono normy zużycia paliwa dla posiadanych dwóch samochodów. W przypadku ponadnormatywnego zużycia paliwa, obowiązywało sporządzenie notatki służbowej uzasadniającej przekroczenie normy, po czym Starosta podejmował decyzję o obciążeniu lub odstąpieniu od obciążenia kosztami paliwa zużytego ponad normę. W analizowanym okresie nie odnotowano ponadnormatywnego zużycia paliwa.

Skarbnik Powiatu wyjaśniła m.in., że wydatki na zadania zleczone monitorowane były na bieżąco, a także przy sporządzaniu półrocznych informacji z realizacji budżetu oraz przy planowaniu budżetu na następny rok. W latach objętych kontrolą nie porównywano w Starostwie wydatków tego samego rodzaju ponoszone przez różne komórki organizacyjne, nie podejmowano działań w celu ograniczenia kosztów telefonii stacjonarnej i komórkowej (czas na rozmowy krajowe jest nielimitowany), realizacja wydatków mieściła się w planie na dany rok,

¹³ Zarządzenie nr 49/2012 Starosty Kwidzyńskiego z dnia 16.10.2012 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego w Kwidzynie oraz Zarządzenie nr 24 Starosty Kwidzyńskiego z dnia 24.09.2015 r. w sprawie wprowadzenia zmiany w Zarządzeniu nr 49/2012 z dnia 16.10.2012 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego w Kwidzynie.

a spowodowane nowymi zadaniami niewystarczające środki, uzupełniane były przesunięciami środków między paragrafami w ramach budżetu na dany rok.

(dowód: akta kontroli str. 517-524)

1.7. Średnioroczne zatrudnienie w 2015 r. oraz planowane na 2016 r. i 2017 r. (w etatach) przy wykonywaniu zadań zleconych przedstawiało się jak niżej:

- w Starostwie (rozdział 70005) – 2,8 etatów w 2015 r. oraz 2,8 i 3,8 odpowiednio na 2016 r. i 2017 r.;
- w Starostwie (rozdział 75011) – 17,45 oraz po 3,8¹⁴ na 2016 r. i 2017 r.;
- w Komendzie PSP (rozdział 75411) – 54 etaty, z tego 52 – funkcjonariusze, 2 – pracownicy korpusu służby cywilnej. Według informacji otrzymanej od Komendanta Komendy PSP, liczba etatów została ustalona na podstawie art. 13a ustawy o Państwowej Straży Pożarnej¹⁵ i rozporządzenia MSWiA z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie ramowej organizacji komendy wojewódzkiej i powiatowej (miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej¹⁶, i była zgodna z zatwierdzoną przez Pomorskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku tabelą określającą liczbę i rodzaj docelowych stanowisk służbowych w komórkach organizacyjnych Komendy PSP;
- w PINB (rozdział 71015) – 6 etatów. Według informacji otrzymanej od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, liczba etatów została przydzielona przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Gdańsku;
- w PUP (rozdział 85156) – brak wyodrębnionego stanowiska do realizacji tylko zadania zleconego. Według informacji otrzymanej od Dyrektora PUP, realizacja zadania zleconego – składki na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia społecznego, odbywa się w ramach procesu obsługi osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku, co uniemożliwia ustalenie pracochłonności związanej z tym zadaniem.

(dowód: akta kontroli str. 537-550, 637-690)

W Starostwie w okresie objętym kontrolą prowadzona była analiza pracochłonności przy planowaniu zadań zleconych finansowanych dotacją w rozdziałach 70005 i 75011. Czasochłonność dla zadań zleconych realizowanych w ww. rozdziałach ustalana była w Wydziale Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami przez Geodetę Powiatowego, a także Pełnomocników Starosty nadzorujących pracę Wydziału Architektury, Budownictwa i Ochrony Środowiska oraz Wydziału Komunikacji, Bezpieczeństwa Obywateli i Zarządzania Kryzysowego. W jej wyniku ustalono m.in., że:

- zadania zlecone w 2015 r. powinny być realizowane przez 5,17 etatów, przy faktycznej liczbie etatów – 2,8 etatów (rozdział 70005) i 19,01 etatów, przy faktycznej liczbie etatów – 17,47 etatów (rozdział 75011);
- zadania zlecone w 2016 r. powinny być realizowane przez 6,11 etatów, przy faktycznej liczbie etatów – 2,8 etatów (rozdział 70005) i 2,08 etatów, przy faktycznej liczbie etatów – 1,67 etatów (rozdział 75011¹⁷).

W jednostkach organizacyjnych Powiatu, tj. Komendy PSP, PINB oraz PUP nie prowadzono analizy pracochłonności przy wykonywaniu zadań zleconych, finansowanych dotacją odpowiednio w rozdziałach: 70005, 75011, 75411, 71015 i 85156.

¹⁴ 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.

¹⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 603, ze zm.).

¹⁶ Dz. U. z 2006 r. Nr 143 poz. 1037, ze zm.

¹⁷ Na 2016 r. dokonano analizy pracochłonności tylko z zakresu ochrony środowiska (za okres od stycznia do sierpnia).

Sekretarz Powiatu wyjaśniła, że pomimo niewystarczającej liczby etatów do realizacji zadań zleconych, w latach 2015-2016 (I półrocze), nie wprowadzono zmian zarówno w liczbie etatów, jak i organizacji pracy Starostwa. Braki w zatrudnieniu uzupełniano zaangażowaniem własnych pracowników oraz zatrudnieniem stażystów skierowanych przez PUP, którzy wykonując czynności pomocnicze wspomagali realizację tych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 537-550, 637-690,)

1.8. W badanym okresie nie prowadzono w Starostwie analiz dotyczących powiązania między poziomem wydatków, a dostępnością i jakością realizowanych zadań zleconych. Sekretarz Powiatu wyjaśniła, że pomimo niewystarczających środków finansowych i braków w etatach, realizowano zadania publiczne w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej w sposób sprawny, kompetentny, zgodny z obowiązującymi przepisami, spełniając wymagania i oczekiwania interesantów, poprzez doskonalenie warunków organizacyjnych i technicznych ich obsługi oraz zapewnienie rozwiązań dla realizacji przyjętej Polityki Jakości. Zdaniem Sekretarza Powiatu niewystarczające środki dotacji w rozdziałach 70005 i 75011 nie spowodowały ograniczenia dostępności zadania, np. skrócenia czasu obsługi, zmniejszenia zakresu udzielanych świadczeń, pogorszenia warunków wykonywania zadań, obniżenia wskaźników jakościowych, wskutek uzupełnienia niedoborów ze środków własnych Starostwa. Planując wydatki na realizację zadań zleconych w ww. rozdziałach uwzględniano zasady określone w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego i innych ustawach oraz w przyjętej w Starostwie Polityce Jakości – Systemie Zarządzania Jakością, zgodnym z normą PN-EN ISO 9001:2009. Potrzeby i oczekiwania interesantów analizowane były podczas przeglądów zarządzania oraz monitorowane poprzez ogólnie dostępne ankiety.

Sekretarz Powiatu wyjaśniła, że pomimo iż liczba etatów na poszczególne grupy zadań zleconych nie była dostosowana do rzeczywistych potrzeb, zadania realizowano w sposób sprawny, kompetentny, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 537-550)

Komendant Komendy PSP poinformował, że osiągnięcie założonej wartości wskaźnika budżetu zadaniowego nie miało wpływu na poziom wydatków. W 2015 r. wskaźnik określający procent interwencji, w których wszystkie podmioty Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na terenie powiatu kwidzińskiego¹⁸ dotarły na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut w stosunku do ogółu interwencji wyniósł 84,16%, tj. był wyższy od planowanego (82,26%) w układzie zadaniowym budżetu państwa w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 637-654)

Powiat bezpośrednio nie występował w latach 2015-2016 do organów administracji rządowej o wsparcie w zakresie poprawy działania Komendy PSP. Komendant Komendy PSP występował o wsparcie finansowe w zakresie poprawy jakości działania Komendy do Pomorskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP w Gdańsku, w wyniku czego zwiększono plan finansowy Komendy PSP odpowiednio o 193,1 tys. zł i 85,5 tys. zł. Przyznane środki przeznaczono m.in. na: wymianę sprzętu ochrony dróg oddechowych, prace remontowe pomieszczeń magazynowo-technicznych, przygotowanie stanowiska do kontroli sprzętu ochrony dróg oddechowych, opłacenie studiów funkcjonariuszy straży w Szkole Głównej Straży Pożarnej.

(dowód: akta kontroli str. 554-596)

¹⁸ Jednostka Ratowniczo-Gaśnicza Komendy PSP oraz 8 Ochotniczych Straży Pożarnej z siedzibami w miejscowościach: Prabuty, Sypanica, Tychnowy, Rakowiec, Pastwa, Ryjewo, Sadlinki, Gardeja.

1.9. W 2015 r. i 2016 r. Powiat występował do Wojewody Pomorskiego z wnioskami o zwiększenie dotacji (w rozdziałach 70005 i 75011) na kwotę łączną odpowiednio: 1.115,6 tys. zł i 358,5 tys. zł. Wnioskowane kwoty dotacji dotyczyły:

a) w 2015 r.:

- sfinansowania kosztów osobowych (wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń) pracowników oraz dodatkowych kosztów związanych z utrzymaniem stanowisk pracy (125,1 tys. zł w rozdziale 70005); Decyzją Wojewody Pomorskiego zwiększono plan dotacji o kwotę 6,0 tys. zł;
- sfinansowania kosztów osobowych (wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń) pracowników oraz dodatkowych kosztów związanych z utrzymaniem stanowisk (966,0 tys. zł w rozdziale 75011); brak odpowiedzi Wojewody Pomorskiego;
- sfinansowania wykonania 50 operatów szacunkowych podziału działki w celu aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych oraz operatu technicznego – podziału działki (22,0 tys. zł w rozdziale 70005); decyzją Wojewody Pomorskiego zwiększono plan dotacji o 14,0 tys. zł (nieotrzymanie dotacji w kwocie wnioskowanej spowodowało niedokonanie jednego podziału działki w celu sprzedaży);
- sfinansowania kosztów zaliczki na biegłego do opisu i oszacowania nieruchomości w celu przeprowadzenia egzekucji komorniczej wobec dłużnika z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntu Skarbu Państwa (2,5 tys. zł w rozdziale 70005); zwiększono plan dotacji o kwotę 2,5 tys. zł;

b) w 2016 r.:

- sfinansowania wykonania operatów szacunkowych w celu aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego (10,0 tys. zł w rozdziale 70005); zwiększono plan dotacji o kwotę 10,0 tys. zł;
- sfinansowania kosztów osobowych (wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń) pracowników oraz dodatkowych kosztów związanych z utrzymaniem stanowiska pracy (117,6 tys. zł w rozdziale 70005); zwiększono plan dotacji o kwotę 51,0 tys. zł
- regulacji stanu prawnego nieruchomości (20,0 tys. zł w rozdziale 70005); brak odpowiedzi Wojewody Pomorskiego;
- sfinansowania kosztów osobowych (wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń) pracowników oraz dodatkowych kosztów związanych z utrzymaniem stanowiska pracy (197,9 tys. zł w rozdziale 75011); zwiększono plan dotacji o 6,0 tys. zł;
- sfinansowania wykonania operatów szacunkowych w celu aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu (13,0 tys. zł w rozdziale 70005); zwiększono plan dotacji o 13,0 tys. zł.

Wnioski do Wojewody Pomorskiego o zwiększenie dotacji zawierały uzasadnienie, w tym m.in. obliczenia określające czas pracy niezbędny do wykonania zaplanowanych czynności i wskazujące, że wnioskowana kwota jest niezbędna do sfinansowania zadania.

We wniosku do Wojewody Pomorskiego z 28.05.2015 r. o zwiększenie dotacji Starosta wskazał na rażąco niski poziom finansowania zadań zleconych, co w przypadku nieotrzymania dotacji celowej w wysokości zapewniającej terminowe i pełne wykonywanie zadań, skutkować będzie przejściowym ich finansowaniem z własnych środków, a następnie dochodzeniem należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym.

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że nieotrzymanie środków dotacji we wnioskowanych kwotach na utrzymanie stanowisk pracy realizujących zadania zlecone nie wpłynęło na realizację zadań, ponieważ podjęto decyzję o przejściowym ich finansowaniu ze środków własnych Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 199-216, 525-529)

W latach 2015-2016, zarówno Komendant Komendy PSP, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego i Dyrektor PUP nie występowali bezpośrednio do Wojewody Pomorskiego z wnioskami o zwiększenie dotacji na zadania zlecone.

(dowód: akta kontroli str. 637-690)

W ww. okresie Starosta nie występował do Wojewody Pomorskiego o refundację wydatków na zadania zlecone, sfinansowanych za pomocą środków własnych.

(dowód: akta kontroli str. 530-533)

W związku z różnicą pomiędzy planowanymi przez Powiat kosztami osobowymi i rzeczowymi na realizację zadań zleconych, a przyznaną dotacją celową w 2015 r. na realizację tych zadań w wysokości uniemożliwiającej pełne i terminowe ich wykonanie, Powiat:

- wystąpił do Wojewody Pomorskiego o zapłatę kwoty 1.091,1 tys. zł, stanowiącej różnicę między planowanymi, a przyznanymi środkami finansowymi na realizację zadań zleconych z zakresu rozdziałów 70005 i 75011 (wniosek o zawezwanie do próby ugodowej¹⁹);
- wobec niewyrażenia zgody przez Wojewodę Pomorskiego na zawarcie ugody, wystąpił do Sądu Okręgowego w Gdańsku z pozwem upominawczym²⁰ o zapłatę kwoty 1.091,1 tys. zł²¹, tytułem należnego świadczenia na wykonanie zadań zleconych z odsetkami w wysokości jak dla zaległości podatkowych. Z uzasadnienia pozwu wynika m.in., że Starosta dwukrotnie wystąpił w 2015 r. o zwiększenie dotacji na realizację zadań zleconych w rozdziałach 75011 i 70005, wskazując na planowane koszty. Z kalkulacji wynikało, że całkowita zatrudnienia dla wskazanych zadań obejmuje 2,8 etatu dla rozdziału 70005 w kwocie 160,1 tys. zł i 17,8 etatów dla rozdziału 75011 w kwocie 1.078,4 tys. zł. W tym zawarty był koszt planowanych wydatków rzeczowych rozdzielonych na poszczególne zadania po ustaleniu proporcji, określony w planie wydatków rzeczowych dla Powiatu na 2015 r. i wynoszący 926,0 tys. zł. Na dotychczasowych rozprawach strony podtrzymały swoje stanowiska. Sąd uwzględniając wniosek Powiatu, dopuścił dowód z opinii biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych na okoliczność poprawności i zasadności przedstawionych przez Powiat wyliczeń czasochłonności na poszczególne zadania, przyjętej stawki godzinowej wynagrodzenia w kontekście przedstawionych przez Wojewodę Pomorskiego analogicznych wyliczeń (przyjęta zadaniowa metoda ustalania dotacji), biorąc pod uwagę adekwatność czasu pracy i wynagrodzeń w administracji rządowej (zasada kształtowania wysokości dotacji na zadania zlecone do reguł określania wydatków podobnego rodzaju z budżetu państwa).

(dowód: akta kontroli str. 530-533, 605-636)

1.10. W latach objętych kontrolą Komenda PSP korzystała ze wsparcia finansowego Wojewódzkiego Funduszu Wsparcia PSP, którego środki pochodziły z jednostek samorządu terytorialnego Powiatu. W 2015 r. udział środków Wojewódzkiego Funduszu Wsparcia PSP (134,0 tys. zł) stanowił 3,5% całkowitych wydatków

¹⁹ Wniosek z dnia 6 lipca 2015 r. do Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe.

²⁰ Pozew z dnia 23 listopada 2015 r.

²¹ Planowane koszty wykonywanych zadań (1.238,5 tys. zł) – kwota dotacji na 2015 r. (147,4 tys. zł).

Komendy PSP (3.816,5 tys. zł), a w 2016 r. (65,0 tys. zł) – 1,7% całkowitych wydatków Komendy PSP (3.914,2 tys. zł).

Według informacji Komendanta Komendy PSP, środki pozyskane w ramach Funduszu Wsparcia PSP, wpłynęły na poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny pracy strażaków i usprawnienie wykonywania czynności ratowniczo-gaśniczych, wpływając na poprawę jakości wykonywanych zadań i zwiększenie poziomu bezpieczeństwa ludności Powiatu, które przeznaczone były wyłącznie na realizację wydatków określonych w art. 19h ustawy o PSP²² oraz zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia MSWiA z dnia 23 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia PSP²³, tj. pokrywanie kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostki PSP oraz zakup niezbędnych na ich potrzeby towarów i usług. Środki otrzymane w ramach dotacji celowej na zadania zlecone, przeznaczone zostały na bieżące utrzymanie i funkcjonowanie Komendy PSP oraz wynagrodzenia oraz świadczenia na rzecz zatrudnionych funkcjonariuszy Komendy PSP i pracowników korpusu służby cywilnej.

W ww. okresie ze środków Wojewódzkiego Funduszu Wsparcia PSP zakupiono: w ramach wydatków bieżących: ubrania specjalne oraz środki ochrony indywidualnej, w tym buty, rękawice i hełmy, paliwa, materiały eksploatacyjne oraz części zamienne do samochodów ratowniczo-gaśniczych, pożarnicze węże tłoczone, detektor napięcia, a w ramach wydatków inwestycyjnych: pięć zestawów aparatów powietrznych – sprzęt ochrony układu oddechowego wraz z osprzętem, kamerę termowizyjną na wyposażenie samochodu ratowniczo-gaśniczego tzw. pierwszego wyjazdu, samochód operacyjny, sprzęt do konserwacji i serwisowania aparatów ochrony układu oddechowego i ubrań gazoszczelnych.

(dowód: akta kontroli str. 637-654)

Zdaniem głównego specjalisty ds. obronnych i zarządzania kryzysowego w Wydziale Komunikacji, Bezpieczeństwa Obywateli i Zarządzania Kryzysowego w Starostwie, odpowiedzialnego za system koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej, wchodzących w skład Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na terenie powiatu kwidzyńskiego, prowadzącego analizy sił i środków systemu ratowniczo-gaśniczego²⁴ – wykorzystanie środków Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej miało bezpośredni wpływ na poprawę jakości wykonywanych zadań, a dodatkowo realizacja porozumienia zawartego pomiędzy Komendantami Komendy PSP w Kwidzynie i Komendy w Tczewie w ramach pomocy wzajemnej rozszerzyła zakres działania Komendy o tereny położone w południowej części powiatu tczewskiego i umożliwiła zastępom PSP w Kwidzynie uczestniczenie corocznie w kilkunastu akcjach ratowniczo-gaśniczych na terenie miasta i gminy Gniew w powiecie tczewskim (krótszy czas dojazdu niż z Tczewa).

(dowód: akta kontroli str. 554-596)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W sporządzonych przez Zarząd Powiatu projektach uchwał budżetowych na lata 2015 i 2016, a w konsekwencji w uchwałach budżetowych, nie uwzględniono w rozdziałach klasyfikacji budżetowej 70005 i 75011 wszystkich wydatków niezbędnych do realizacji zadań zleconych²⁵. Wydatki te zostały zaplanowane w rozdziale 75020 – Starostwa powiatowe, zamiast w ww. rozdziałach

²² Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 603, ze zm.).

²³ Dz. U. z 2016 r. poz. 6.

²⁴ Zakres czynności pracownika z 01.02.2012 r.

²⁵ W §§ 4210, 4260, 4270, 4300, 4360, 4430, 4280, 4410, 4700.

określających rodzaj działalności. Było to niezgodne z art. 39 ust. 1 pkt 1²⁶ w związku z art. 236 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 166-184, 220-221, 250-305, 333-336, 354-404)

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że w rozdziałach 70005 i 75011 nie planowano wydatków na finansowanie kosztów stałych związanych z realizacją zadań zleconych przez pracowników Starostwa, ponieważ Wojewoda Pomorski nie określił żadnych parametrów do rozliczania kosztów stałych związanych z utrzymaniem stanowisk pracy realizujących zadania zlecone, a obowiązujące przepisy prawa nie normują tych zagadnień. Dodatkowo wyjaśniła, że wysokość dotacji nie zabezpieczała potrzeb wynikających z ponoszonych przez Powiat kosztów osobowych dla pracowników realizujących zadania zlecone. W ww. latach dla potrzeb planowania oraz wykonywania budżetu nie zostały ustalone własne wskaźniki, służące do planowania i rozliczania kosztów stałych ponoszonych na zadania własne (rozdział 75020) i zadania zlecone (rozdziały 70005 i 75011).

(dowód: akta kontroli str. 525-529)

2. Środki dotacji w rozdziale 71015 w kwocie 11,0 tys. zł, które wpłynęły do Powiatu w dniu 01.10.2015 r. i w kwocie 11,5 tys. zł, które wpłynęły do Powiatu w dniu 02.11.2015 r. oraz w rozdziale 75411 w kwocie 25,6 tys. zł, które wpłynęły do Powiatu w dniu 14.04.2015 r., przekazano do PINB i Komendy PSP dopiero odpowiednio: 26.10.2015 r., 25.11.2015 r. i 04.09.2015 r., tj. po 25, 23 i 141 dniach od dnia ich otrzymania.

(dowód: akta kontroli str. 422-427)

Zgodnie z przyjętą w Starostwie procedurą, jak oświadczył odpowiedzialny za przygotowywanie przelewów dotyczących przekazywania dotacji jednostkom realizującym zadania zlecone inspektor Wydziału Finansowego, środki dotacji przekazuje się jednostkom realizującym zadania zlecone, w terminie od jednego do kilku dni od ich otrzymania.

Przyczyną opóźnienia było przeoczenie ww. pracownika. Powyższa nieprawidłowość nie spowodowała negatywnych skutków, ponieważ – jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kwidzynie i Komendant Komendy PSP, terminy przekazywania dotacji nie powodowały problemów z finansowaniem zadań zleconych.

(dowód: akta kontroli str. 84-89, 428, 517-524)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie²⁸, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, skontrolowaną działalność w powyższym obszarze.

2. Rozliczenia dotacji i nadzór nad wykonywaniem zadań zleconych

Opis stanu faktycznego

2.1. Kwoty dotacji celowych z budżetu państwa w objętych kontrolą rozdziałach: 70005, 71015, 75011, 75411 i 85156 wykazane:

- w kolumnie „Dochody wykonane (wpływy minus zwroty)” jednostkowych sprawozdań budżetowych Powiatu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych: rocznego za 2015 r. i miesięcznego za czerwiec 2016 r.

²⁶ Wydatki publiczne klasyfikuje się według rozdziałów określających rodzaj działalności.

²⁷ 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.).

²⁸ Podobnie jak przy ocenie ogólnej, Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

(I półrocze) odpowiadały kwotom dotacji celowych, które wpłynęły na rachunek bankowy Powiatu, 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 budżetowej²⁹;

- w kolumnie „Wykonanie” kwartalnych sprawozdań budżetowych Powiatu Rb-50 o dotacjach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (dalej: „Rb-50 o dotacjach”) za cztery kwartały 2015 r. i za dwa kwartały 2016 r. odpowiadały kwotom otrzymanych dotacji, tj. środkom jakie wpłynęły na rachunek budżetu Powiatu. 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).

Kwoty te były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej prowadzonej w Starostwie (§ 9 ust. 2 ww. rozporządzenia).

(dowód: akta kontroli str. 217-219, 693-696, 754-757, 810-838, 844-845, 1055-1056)

Wykazane w kolumnie „Wykonanie” kwartalnego zbiorczego sprawozdania budżetowego Powiatu Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (dalej: „Rb-50 o wydatkach”) za cztery kwartały 2015 r. kwoty wydatków ogółem w ww. rozdziałach były równe wpływom dotacji w tych rozdziałach (pomniejszonych o zwroty), wykazanych w sprawozdaniu budżetowym Powiatu Rb-50 o dotacjach za cztery kwartały 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 693-705, 825-838)

2.2. Kwoty wydatków na realizację zadań zleconych w analizowanych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, ujęte w kolumnie „Wykonanie” zbiorczych kwartalnych sprawozdań budżetowych Powiatu Rb-50 o wydatkach za cztery kwartały 2015 r. i za dwa kwartały 2016 r. oraz w kolumnie „Wydatki wykonane” zbiorczych sprawozdań Powiatu 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 Powiatu, którzy zrealizowali wydatki.

(dowód: akta kontroli str. 697-753, 758-809, 859-929, 942-1011)

Kwoty wydatków Starostwa w rozdziałach 70005 i 75011, 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 za cztery kwartały 2015 r. i za dwa kwartały 2016 r.;

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

Różnice pomiędzy kwotami wydatków wykazanymi w rozdziałach 70005 i 75011 w sprawozdaniach Rb-28S, a Rb-50 wynikały z faktu, że w Rb-50 wykazywano,

²⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015).

zgodnie z załącznikiem nr 39 „Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, wykonane wydatki z otrzymanych dotacji na zadania zlecone, a w Rb-28S, oprócz wydatków z otrzymanych dotacji na zadania zlecone, wykazywano wydatki na zadania zlecone dofinansowane środkami własnymi Powiatu (rozdziały 70005 i 75011) oraz wydatki na zadania własne Powiatu (70005).

(dowód: akta kontroli str. 706-713, 767-774, 839-843, 890-902, 973-986, 1012-1049)

2.3. Dokonane przez Powiat w dniu 29.01.2016 r. zwroty do budżetu państwa (ogółem 3,7 tys. zł) środków dotacji otrzymanych na realizację w 2015 r. zadań zleconych w rozdziałach: 71015, 75411 i 85156, nie były związane z niepełnym wykonaniem tych zadań.

Powiat nie definiował stopnia wykonania zadań zleconych, służącego rozliczeniu dotacji otrzymanych w rozdziałach: 70005, 71015, 75011, 75411 i 85156, gdyż – jak wyjaśniła Skarbnik Powiatu – ustawodawca nie nałożył takiego obowiązku. Wojewoda Pomorski wymagał rozliczenia otrzymanych dotacji na podstawie sprawozdań Rb-50 o wydatkach. Zdaniem Skarbnika, nie można stwierdzić, że pojęcie „w części, w jakiej zadanie nie zostało wykonane” (art. 168 ust. 6 ustawy o finansach publicznych) odnosi się do parametrów jakościowych zadania, ponieważ przepis jest bardzo ogólnie sformułowany, a ponadto rozliczenie dotacji do „części zadania” jest niemożliwe, gdyż Wojewoda np. dla rozdziału 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami, przy ustalaniu dotacji na sporządzenie operatów szacunkowych nie precyzuje jaka ilość operatów ma być wykonana w danym roku.

(dowód: akta kontroli str. 217-219, 825-827, 1050-1056)

2.4. W latach objętych kontrolą, w związku z realizacją zadań zleconych finansowanych dotacjami w analizowanych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, Wojewoda Pomorski występował o przekazanie danych (informacji) dotyczących:

- w rozdziale 70005: wydatków na gospodarkę nieruchomościami, dochodów, w tym opłat za nabycie prawa własności lub przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, zastosowanych bonifikat, liczby wniosków o nabycie, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego, ilości działek niezagospodarowanych, łącznej powierzchni nieruchomości zagospodarowanych, kosztów utrzymania nieruchomości, liczby decyzji dotyczących aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu i innych tytułów oraz odwołań do wojewody, zakończonych postępowań sądowych ustalających prawo własności Skarbu Państwa do nieruchomości, przekazania gruntów leśnych na rzecz Lasów Państwowych, potrzeb wydatków inwestycyjnych związanych z nabyciem nieruchomości Skarbu Państwa, liczby decyzji i postanowień kończących postępowanie z zakresu odszkodowań i wywłaszczeń, zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, konieczności dokonania zmian w planie finansowym związanych z wykonaniem operatów szacunkowych, planowania wydatków na następny rok budżetowy, określenia czasochłonności oraz realizacji zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami, istniejących zasobów gruntowych możliwych do wykorzystania na cele budownictwa mieszkaniowego;
- w rozdziale 75011: rozliczenia dotacji z budżetu państwa za 2015 r., ilości wydanych decyzji, pozwoleń i innych aktów administracyjnych oraz czasochłonności tych czynności, w związku z wprowadzonymi przez Ministerstwo Finansów od 2015 r. nowymi zasadami ustalania wysokości dotacji na wynagrodzenia pracowników (wraz z pochodnymi i kosztami utrzymania stanowisk) realizujących zadania zlecone;

- w rozdziale 75411: harmonogramu realizacji dotacji oraz planowanych dochodów w 2015 r. i 2016 r.;
- w rozdziale 85156: zapotrzebowania i wykorzystania środków (w okresach miesięcznych) oraz przewidywanego wykonania planu wydatków budżetowych w 2015 r. i 2016 r. na sfinansowanie składki zdrowotnej.

Wojewodzie Pomorskiemu przekazano wnioskowane dane.

(dowód: akta kontroli str. 1057-1090, 1216-1288)

Oprócz zbiorczych kwartalnych sprawozdań budżetowych Powiatu Rb-50 o dotacjach i o wydatkach oraz powyższych danych (informacji), na wnioski poniższych organów, przesyłano następujące sprawozdania i dane, które dotyczyły zadań zleconych finansowanych dotacją w rozdziałach:

- 70005: okresowe sprawozdania rzeczowo-finansowe, obejmujące poniesione wydatki na gospodarkę nieruchomościami i osiągnięte dochody (Wojewodzie Pomorskiemu);
- 71015: o kwartalnych wydatkach PINB oraz o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Gdańsku);
- 85156: o kosztach związanych z obsługą składki zdrowotnej (Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej).

(dowód: akta kontroli str. 693-705, 754-766, 1057-1090, 1216-1288)

2.5. W jednostkowych sprawozdaniach budżetowych Starostwa Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych: rocznym za 2015 r. i miesięcznym za czerwiec 2016 r. (I półrocze), w rozdziałach 70005 i 75011 wykazano wydatki budżetowe poniesione na realizację zadań zleconych, sfinansowanych środkami dotacji celowej z budżetu państwa (odpowiednio: w 2015 r. – 95,0 tys. zł i 112,4 tys. zł i w I półroczu 2016 r. – 31,6 tys. zł i 19,9 tys. zł) oraz część wydatków pokrytych środkami własnymi Powiatu (odpowiednio: w 2015 r. – 102,4 tys. zł³⁰ i 795,2 tys. zł³¹ i w I półroczu 2016 r. – 53,3 tys. zł³² i 90,8 tys. zł³³). Ujęcie wydatków w ww. rozdziałach było zgodne z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych i przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków.

Natomiast wydatki na zadania zlecone finansowane środkami własnymi Powiatu w kwocie 270,6 tys. zł w ww. sprawozdaniach wykazano w rozdziale 75020 – Starostwa powiatowe, z tego: w 2015 r. – 236,9 tys. zł (33,0 tys. zł na zadania w rozdziale 70005 i 203,9 tys. zł w rozdziale 75011) oraz w I półroczu 2016 r. – 33,7 tys. zł (14,3 tys. zł na zadania w rozdziale 70005 i 19,4 tys. zł w rozdziale 75011).

(dowód: akta kontroli str. 166-181, 890-902, 973-986, 1012-1049)

Z wyjaśnień Skarbnika Powiatu, w sprawie nieuwzględniania w latach 2015-2016 w wydatkach na zadania zlecone kosztów takich jak: koszty obsługi kadrowej, płacowej, prawnej, informatycznej i innej administracyjnej, oraz udziału w kosztach zarządu, wynikało, że były one ponoszone niezależnie od rodzaju wykonywanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 166-181, 1289-1290)

Podziału kwot wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń pracowników Starostwa wykonujących zarówno zadania zlecone finansowane środkami dotacji z budżetu

³⁰ § 4010 – 70,4 tys. zł, § 4040 – 7,3 tys. zł, § 4110 – 14,2 tys. zł, § 4120 – 1,4 tys. zł, § 4300 – 6,0 tys. zł i § 4440 – 3,1 tys. zł.

³¹ § 4010 – 581,0 tys. zł, § 4040 – 54,0 tys. zł, § 4110 – 106,3 tys. zł, § 4120 – 8,7 tys. zł, § 4440 – 19,1 tys. zł i § 6060 – 26,1 tys. zł.

³² § 4010 – 34,9 tys. zł, § 4040 – 8,9 tys. zł, § 4110 – 6,7 tys. zł, § 4120 – 0,5 tys. zł i § 4440 – 2,3 tys. zł.

³³ § 4010 – 62,0 tys. zł, § 4040 – 13,3 tys. zł, § 4110 – 11,3 tys. zł, § 4120 – 1,1 tys. zł i § 4440 – 3,1 tys. zł.

państwa w rozdziałach 70005 i 75011, jak i zadania własne Powiatu, dokonywano w oparciu o listy wynagrodzeń sporządzone przez pracownika Wydziału Finansowego Starostwa, na podstawie informacji otrzymanej z kadr.

Czas pracy przeznaczony na realizację zadań zleconych wynikał z zakresów czynności pracowników Starostwa, w części których określono wymiar czasu pracy oraz z przeprowadzonych w 2015 r. analiz dokonanych przez kierujących pracą poszczególnych wydziałów Starostwa. Czasochłonność została wyliczona w oparciu o ilość prowadzonych spraw.

Informacja ta określała pracowników, rozdział klasyfikacji budżetowej i część etatu, w jakiej pracownik wykonywał zadania zlecone. Dodatkowo, na podstawie tej informacji, pracownik Wydziału Finansowego sporządzał zestawienie wynagrodzeń i pochodnych z podziałem na rozdziały klasyfikacji budżetowej, z jakich były finansowane, uwzględniając przy tym część etatu związaną z wykonywaniem zadań zleconych.³⁴

(dowód: akta kontroli str. 80-165, 553, 1249-1262, 1269-1275, 1312-1333)

2.6. Oprogramowanie finansowo-księgowo, za pomocą którego prowadzono w latach objętych kontrolą księgi rachunkowe w Starostwie, wymuszało wprowadzanie planów finansowych z podziałem na źródła finansowania (m.in. zadania własne i zlecone). Oprogramowanie pozwalało na prowadzenie ewidencji analitycznej za pomocą narzędzi, tzw. kwalifikatorów, które definiowało się według potrzeb użytkownika (np. dla celów sporządzenia sprawozdania Rb-50 zdefiniowano kwalifikator: Skarb Państwa – Gospodarka gruntami i nieruchomościami). Oprogramowanie umożliwiało sporządzanie różnych raportów dla potrzeb sprawozdawczości. Przykładowo w celu wykazania w sprawozdaniu Rb-50 wydatków na zadania zlecone finansowane środkami dotacji generowano raport z uwzględnieniem źródła finansowania – „zlecone”, natomiast w celu wykazania w sprawozdaniu Rb-28S wszystkich wydatków na zadania zlecone, finansowanych zarówno środkami dotacji jak i środkami własnymi, sporządzano raport z uwzględnieniem źródła finansowania „własne” i „zlecone”.

(dowód: akta kontroli str. 1016-1031, 1036-1049, 1291-1306)

W kwartalnym jednostkowym sprawozdaniu budżetowym Starostwa Rb-50 o wydatkach:

a) za cztery kwartały 2015 r.:

- w tabeli A „Wydatki (podlegające refundacji) poniesione w bieżącym roku ze środków własnych j.s.t., a nie zwrócone w tym roku przez dysponenta środków budżetu państwa” wykazano kwoty: w rozdziale 70005 – 102,4 tys. zł³⁵, tj. 108% wydatków z dotacji (95,0 tys. zł) i w rozdziale 75011 – 769,1 tys. zł³⁶, tj. 684 % wydatków z dotacji (112,4 tys. zł);
- w tabeli B „Wydatki poniesione przez j.s.t. ze środków własnych w poprzednim roku budżetowym a zwrócone z dotacji otrzymanej w danym roku budżetowym” nie wykazano kwot wydatków;

b) za dwa kwartały 2016 r.:

³⁴ Powyższe sprawdzono na podstawie analizy dokumentacji z dwóch wybranych miesięcy – grudzień 2015 r. i czerwiec 2016 r.

³⁵ Wydatki poniesione ze środków własnych Powiatu na utrzymanie stanowisk pracy wykonujących zadania zlecone (2,8 etatu), tj. wynagrodzenia pracowników Starostwa, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne, wraz z pochodnymi, koszty wysyłki korespondencji, odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych.

³⁶ Wydatki poniesione ze środków własnych Powiatu na utrzymanie stanowisk pracy wykonujących zadania zlecone (17,45 etatu), tj. wynagrodzenia pracowników Starostwa, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne, wraz z pochodnymi, nagrody jubileuszowe, odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych.

- w tabeli A wykazano kwoty: w rozdziale 70005 – 53,3 tys. zł³⁷, tj. 169% wydatków z dotacji (31,6 tys. zł) i w rozdziale 75011 – 90,8 tys. zł³⁸, tj. 456 % wydatków z dotacji (19,9 tys. zł);
- w tabeli B nie wykazano kwot wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 71-79, 166-181, 706-713, 767-774, 1291-1296)

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

Główny Księgowy Starostwa wyjaśniła, że zakres zadań zleconych realizowanych w Starostwie wynikał z jego regulaminu organizacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 5-55, 1291-1296)

2.7. Powiat dokonał w dniu 29.01.2016 r. zwrotów do budżetu państwa środków dotacji w rozdziałach: 71015 – 0,01 tys. zł, 75411 – 0,2 tys. zł i 85156 – 3,4 tys. zł. Wynikały one, jak wyjaśniła Skarbnik Powiatu, z zaokrągleń powstałych z faktu, że plan finansowy zadań zleconych jest sporządzany w pełnych złotych, natomiast wydatki wykonywane są z dokładnością do groszy, a ponadto w przypadku dotacji w rozdziale 75411 – złożenia przez pracownika korpusu służby cywilnej zwolnienia lekarskiego (naliczenie wynagrodzenia chorobowego, od którego nie są naliczane składki ZUS płatne przez płatnika) oraz w rozdziale 85156 – mniejszej niż szacowana liczby osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku i dzieci, za które opłacono w 2015 r. składki na ubezpieczenie zdrowotne.

(dowód: akta kontroli str. 217-219, 825-827, 1055-1056)

2.8. W Powiecie nie prowadzono kontroli wewnętrznych i badań audytu wewnętrznego dotyczących finansowania lub wykonywania zadań zleconych finansowanych w rozdziałach klasyfikacji budżetowej: 70005, 71015, 75011, 75411 i 85156. Pracownik Starostwa zatrudniony na stanowisku rewidenta/audytora wewnętrznego wyjaśnił m.in., że:

- obszary, w których wykonywane były powyższe zadania zlecone zostaną ponownie poddane analizie ryzyka uwzględniającej wyniki niniejszej kontroli NIK, przy opracowaniu planu audytu na 2017 r.;
- sporządzenie planów kontroli i audytu wewnętrznego poprzedzone było analizą ryzyka prowadzoną metodą matematyczną z wykorzystaniem arkusza kalkulacyjnego, który uwzględniał m.in. następujące przesłanki: wnioski i czas jaki upłynął od poprzednich audytów i kontroli oraz obowiązujące przepisy i procedury wewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 1057-1073, 1215, 1334-1361)

2.9. Powiat nie został zobowiązany przez Wojewodę Pomorskiego do zapewnienia określonej dostępności i jakości wykonania zadań zleconych finansowanych środkami dotacji z budżetu państwa w objętych kontrolą rozdziałach klasyfikacji budżetowej. Z informacji z Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku wynika, że było to spowodowane faktem, iż o powyższym stanowią przepisy prawa ogólnie obowiązującego, a jednostki samorządu terytorialnego, którym zadania zostały zlecone, muszą je wykonywać według ustalonych norm prawa.

³⁷ Wydatki poniesione ze środków własnych Powiatu na utrzymanie stanowisk pracy wykonujących zadania zlecone (2,8 etatu), tj. wynagrodzenia pracowników Starostwa, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne, wraz z pochodnymi, odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych.

³⁸ Wydatki poniesione ze środków własnych Powiatu na utrzymanie stanowisk pracy wykonujących zadania zlecone (3,8 etatu), tj. wynagrodzenia pracowników Starostwa, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne, wraz z pochodnymi, nagrody jubileuszowe, odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych (od 01.01.2016 r. w związku ze zmianą klasyfikacji budżetowej finansowanie zadań zleconych dla zasobu geodezyjno-kartograficznego ujmuje się w rozdziale 71012 – Zadania z zakresu geodezji i kartografii).

Inne organy administracji rządowej również nie zobowiązywały Powiatu do zapewnienia określonej dostępności i jakości wykonania ww. zadań zleconych.

(dowód: akta kontroli str. 551-552, 1362-1382)

2.10. W celu zapewnienia właściwego nadzoru, w tym kontroli, nad realizacją zadań zleconych przez Starostwo i inne jednostki budżetowe Powiatu, Starosta wprowadził procedury kontroli zarządczej, które dotyczyły:

- określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Starostwie i innych jednostkach organizacyjnych Powiatu;
- obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Starostwie;
- zasad (polityki) rachunkowości Starostwa;
- procedur wewnętrznej kontroli finansowej w Starostwie.

W Starostwie wdrożono również procedury w ramach funkcjonującego systemu zarządzania jakością, które dotyczyły m.in.: uregulowania stanu prawnego nieruchomości, wydawania pozwoleń wodnoprawnych, wydawania kart wędkarskich, kart łowiectwa podwodnego, potwierdzania rejestracji sprzętu pływającego do połowu ryb oraz wydawania licencji, zaświadczeń i zezwoleń m.in. takich jak zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego, itp.

W sprawie prowadzenia nadzoru nad realizacją zadań zleconych przez Starostwo i inne jednostki budżetowe Powiatu, Starosta wyjaśnił m.in., że jako przewodniczący Zarządu Powiatu nadzorował realizację budżetu poprzez sprawozdania budżetowe przekazywane przez jednostki organizacyjne Powiatu. Ponadto wyjaśnił, że sporządzał informacje z przebiegu wykonania budżetu Powiatu oraz zatwierdzał pod względem formalno-prawnym sprawozdania finansowe – bilanse jednostek organizacyjnych Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 1057-1214)

2.11. W latach objętych kontrolą w Starostwie lub innej jednostce budżetowej Powiatu Wojewoda Pomorski lub właściwy minister albo inny organ administracji rządowej nie prowadził kontroli przestrzegania standardów dostępności i jakości wykonywanych zadań zleconych, finansowanych środkami dotacji w rozdziałach: 70005, 71015, 75011, 75411 i 85156.

Wojewoda Pomorski występował w latach objętych kontrolą o dane (informacje) opisane pkt 2.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 1057-1073)

2.12. Starosta wyjaśnił, że nie ma wiedzy, czy przy rozliczaniu dotacji w rozdziałach 70005, 71015, 75011, 75411 i 85156 Wojewoda Pomorski oceniał w latach 2015-2016 stopień realizacji zadań zleconych.

(dowód: akta kontroli str. 1057-1073)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wydatki na zadania zleczone finansowane środkami własnymi Powiatu w kwocie 270,6 tys. zł ujęto w ewidencji księgowej Starostwa i wykazano (zgodnie z tą ewidencją) w sprawozdaniach budżetowych Starostwa Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych: rocznym za 2015 r. i miesięcznym za czerwiec 2016 r. (I półrocze) w rozdziale 75020 – Starostwa powiatowe, zamiast w rozdziale określającym rodzaj działalności, tj. 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami lub 75011 – Urzędy wojewódzkie, co naruszało przepisy art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych i rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków. Mianowicie w ewidencji

księgowej i ww. sprawozdaniach Starostwa wydatki na zadania zlecone wykazano w rozdziale 75020, zamiast:

a) w 2015 r.:

- w rozdziale 70005: § 4210 – 7,1 tys. zł, § 4260 – 7,6 tys. zł, § 4270 – 1,1 tys. zł, § 4280 – 0,1 tys. zł, § 4360 – 1,4 tys. zł, § 4410 – 0,2 tys. zł, § 4430 – 0,5 tys. zł i § 4700 – 1,0 tys. zł,

a w § 4300 wykazano 14,3 tys. zł, zamiast 28,3 tys. zł (mniej o 14,0 tys. zł);

- w rozdziale 75011: § 4210 – 44,4 tys. zł, § 4260 – 47,4 tys. zł, § 4270 – 7,0 tys. zł, § 4280 – 0,5 tys. zł, § 4300 – 86,8 tys. zł, § 4360 – 8,9 tys. zł, § 4410 – 2,2 tys. zł, § 4430 – 3,2 tys. zł i § 4700 – 3,5 tys. zł;

b) w I półroczu 2016 r.:

- w rozdziale 70005: § 4210 – 3,5 tys. zł, § 4260 – 4,2 tys. zł, § 4270 – 0,6 tys. zł, § 4280 – 0,1 tys. zł, § 4360 – 0,7 tys. zł, § 4410 – 0,1 tys. zł, § 4430 – 0,5 tys. zł i § 6050 – 0,3 tys. zł,

a w § 4300 wykazano 0,7 tys. zł, zamiast 5,0 tys. zł (mniej o 4,3 tys. zł);

- w rozdziale 75011: § 4210 – 4,8 tys. zł, § 4260 – 5,7 tys. zł, § 4270 – 0,8 tys. zł, § 4280 – 0,1 tys. zł, § 4300 – 5,8 tys. zł, § 4360 – 0,9 tys. zł, § 4410 – 0,1 tys. zł, § 4430 – 0,6 tys. zł, § 4700 – 0,1 tys. zł i § 6050 – 0,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 166-181, 841-843, 890-902, 973-986, 1012-1049)

Z wyjaśnień Głównego Księgowego Starostwa – kierującego Wydziałem Finansowym, do zakresu działania którego należało m.in. prowadzenie księgowości i sprawozdawczości Starostwa, oraz Skarbnika Powiatu – sprawującego nadzór m.in. w zakresie zadań i obowiązków powierzonych Głównemu Księgowemu Starostwa wynikało m.in., że w latach 2015 i 2016, ustalając w uchwale budżetowej plan wydatków dla zadań zleconych w rozdziałach 70005 i 75011 Zarząd Powiatu przyjął zasadę, planując w tych rozdziałach jedynie finansowanie pełnych kosztów osobowych wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń pracowników Starostwa w wymiarze: dla rozdziału 70005 – 2,8 etatu i dla rozdziału 75011 – 17,8 etatu. Pozostałe koszty rzeczowe związane z utrzymaniem stanowisk pracy (m.in. zakup energii, wody, ogrzewania, usług telefonicznych i internetowych, zakup materiałów biurowych i wyposażenia, remontów, a także koszty delegacji, szkoleń i badań okresowych) planowane były w rozdziale 75020 z uwagi na brak możliwości rozdzielania tych wydatków na zadania własne i zadania zlecone.

Ponadto Główny Księgowy Starostwa i Skarbnik Powiatu wyjaśniły, że wydatki rzeczowe związane z realizacją zadań zleconych dla rozdziałów 70005 i 75011 zostały oszacowane w kwocie 270,6 tys. zł na podstawie wskaźników przyjętych z pozwu sądowego złożonego w 2015 r., za wyjątkiem wydatków w §§ 4280, 4410 i 4700, dla których ustalono wysokość poniesionych wydatków bezpośrednio związanych z realizacją zadań zleconych (wydatki na: okresowe badania pracowników Starostwa wykonujących zadania zlecone, ich delegacje służbowe i szkolenia).

(dowód: akta kontroli str. 6-56, 1307-1317)

2. W kwartalnych jednostkowych sprawozdaniach budżetowych Starostwa Rb-50 o wydatkach:

a) za cztery kwartały 2015 r. w tabeli A „Wydatki (podlegające refundacji) poniesione w bieżącym roku ze środków własnych jst, a nie zwrócone w tym

roku przez dysponenta środków budżetu państwa” wykazano kwoty: w rozdziale 70005 – 102,4 tys. zł³⁹ i w rozdziale 75011 – 769,1 tys. zł⁴⁰;
b) za dwa kwartały 2016 r. w ww. tabeli A wykazano kwoty: w rozdziale 70005 – 53,3 tys. zł⁴¹ i w rozdziale 75011 – 90,8 tys. zł⁴²,
co było niezgodne z § 19 ust. 4 pkt 2 załącznika nr 39 „Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. W danych uzupełniających do sprawozdania Rb-50 o wydatkach wykazuje się bowiem dane w przypadku, gdy na mocy odrębnych przepisów j.s.t. realizują zadania zlecone, na finansowanie których otrzymują dotacje przeznaczone na zwrot wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 166-181, 706-713, 767-774, 1012-1049)

Główny Księgowy Starostwa i Skarbnik Powiatu wyjaśniły, że zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem w sprawie sprawozdawczości budżetowej nie ma możliwości sporządzenia sprawozdań w zakresie zaangażowania środków własnych samorządu na finansowanie zadań zleconych, a Powiat dla potrzeb składanego w 2015 r. pozwu do sądu w sprawie ustalenia należnego świadczenia za wykonywanie zadań zleconych dla rozdziałów 70005 i 75011, sporządzając sprawozdanie Rb-50 wykazał w tabeli A „Wydatki podlegające refundacji, poniesione w bieżącym roku ze środków własnych j.s.t., a nie zwrócone w tym roku przez dysponenta środków budżetu państwa” – środki własne Powiatu, które zostały zaangażowane do przejściowego finansowania zadań zleconych z ww. rozdziałów, a dotyczących kosztów osobowych związanych z utrzymaniem stanowisk pracy realizujących zadania zlecone.

(dowód: akta kontroli str. 530-536)

Ocena częściowa

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

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 Kontroli⁴³, wnosi o:

- 1) 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;

³⁹ Wydatki poniesione ze środków własnych Powiatu na utrzymanie stanowisk pracy wykonujących zadania zlecone (2,8 etatu), tj. wynagrodzenia pracowników Starostwa, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne, wraz z pochodnymi, koszty wysyłki korespondencji, odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych.

⁴⁰ Wydatki poniesione ze środków własnych Powiatu na utrzymanie stanowisk pracy wykonujących zadania zlecone (17,45 etatu), tj. wynagrodzenia pracowników Starostwa, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne, wraz z pochodnymi, nagrody jubileuszowe, odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych.

⁴¹ Wydatki poniesione ze środków własnych Powiatu na utrzymanie stanowisk pracy wykonujących zadania zlecone (2,8 etatu), tj. wynagrodzenia pracowników Starostwa, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne, wraz z pochodnymi, odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych.

⁴² Wydatki poniesione ze środków własnych Powiatu na utrzymanie stanowisk pracy wykonujących zadania zlecone (3,8 etatu), tj. wynagrodzenia pracowników Starostwa, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne, wraz z pochodnymi, nagrody jubileuszowe, odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych (od 01.01.2016 r. w związku ze zmianą klasyfikacji budżetowej finansowanie zadań zleconych dla zasobu geodezyjno-kartograficznego ujmuje się w rozdziale 71012 – Zadania z zakresu geodezji i kartografii).

⁴³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

- 2) zwiększenie nadzoru nad przekazywaniem środków dotacji na zadania zlecone do jednostek organizacyjnych Powiatu realizujących te zadania, zgodnie z przyjętymi w Starostwie zasadami;
- 3) sporządzanie kwartalnych jednostkowych sprawozdań budżetowych Starostwa Rb-50 o wydatkach zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

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 9 grudnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

2 up.

p.o. WICEDYREKTORA DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Teresa Sawicka
podpis

Kontrolerzy

Andrzej Kaczyński
główny specjalista kontroli państwowej

AK
podpis

Krzysztof Kułaga
doradca ekonomiczny

KK
podpis