



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.009.04.2016
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
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy 1. Jacek Cywiński, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr nr KBF/39/2016 z dnia 21 września 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Marcin Tomalak, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/54/2016 z dnia 9 listopada 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Radomiu, ul. Jana Kilińskiego 30, 26-600 Radom (dalej Urząd)

Kierownik jednostki kontrolowanej Radosław Witkowski, Prezydent Miasta Radomia

(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ planowanie i wykonywanie wydatków na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami (dalej zadania zlecone) w latach 2015-2016 w Urzędzie Miasta Radomia.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Dotacje celowe (dalej dotacje) na realizację zadań zleconych ujęto w planach dochodów i wydatków Radomia na realizację zadań zleconych w wysokościach określonych przez Wojewodę Mazowieckiego (dalej Wojewoda) oraz przez Krajowe Biuro Wyborcze. W związku z tym, że kwoty otrzymanych dotacji (określone w sześciu rozdziałach klasyfikacji budżetowej) na zadania zlecone okazały się za niskie, aby w pełnym zakresie wykonać te zadania, zgłaszano do Wojewody umotywowane wnioski o zwiększenia dotacji. W konsekwencji Wojewoda zwiększył w 2015 r. kwoty dotacji o 9.368,6 tys. zł a w pierwszym półroczu 2016 r. o 8.914,8 tys. zł. Zwiększenia te były jednak zbyt niskie, by w pełni sfinansować wykonanie zadań zleconych. Informacje o wykonaniu zadań zleconych przekazywano dotującym.

W przypadku zadań zleconych, dla których przyznana kwota dotacji nie pokrywała pełnych kosztów realizacji, Miasto Radom (dalej Miasto) dofinansowywało te zadania ze środków własnych. Dotyczyło to w szczególności obsługi administracyjno-biurowej. Ponadto Miasto dofinansowywało ze środków własnych wynagrodzenia pracowników, których płace były objęte dotacjami, do poziomu wynagrodzeń pozostałych pracowników Urzędu Miejskiego w Radomiu. W okresie

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

objętym kontrolą Miasto nie dochodziło należności z tytułu dofinansowywania zadań zleconych.

NIK zauważa, że jednostka samorządu terytorialnego (dalej j.s.t.) nie powinna dofinansowywać ze środków własnych realizacji zadań zleconych bez uprzedniego wystąpienia do Wojewody o przekazanie odpowiednich środków finansowych z budżetu państwa umożliwiających pełną i terminową realizację tych zadań, zwłaszcza w sytuacji gdy brak jest przepisu, który upoważnia do pokrywania kosztów danego zadania zleconego także ze środków własnych j.s.t. Zgodnie z art. 49 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego², jak i art. 149 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ zadania zlecone są finansowane z budżetu państwa, a dysponent środków budżetowych powinien przekazać dotacje celowe w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie tych zadań.

Miasto dofinansowywało zadania zlecone środkami własnymi bez uprzedniego występowania do Wojewody o zwiększenie dotacji. Wyjątek stanowił Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego, który występował do Wojewody z uzasadnionym wnioskiem o zwiększenie dotacji, popartym pozytywną opinią z Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego, lecz nie otrzymał pełnej wnioskowanej kwoty dotacji.

Obowiązujący w Urzędzie system ewidencji księgowej umożliwiał prawidłowe ewidencjonowanie oraz wyodrębnienie zarówno dotacji na zadania zlecone, jak i wydatków finansowanych środkami pochodzących z tych dotacji. Sporządzone sprawozdania Rb-27S, Rb-28S oraz Rb-50 za okres objęty kontrolą były zgodne z odpowiednimi sprawozdaniami jednostkowymi. W sprawozdaniach Rb-28S wykazywano pełne wydatki na zadania zlecone.

Niewykorzystane środki pochodzące z dotacji przeznaczonych na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa oraz na zakup podręczników, materiałów ćwiczeniowych i edukacyjnych zwrócono we właściwej wysokości oraz w odpowiednim terminie.

Prezydent Miasta Radomia sprawował bezpośredni nadzór nad realizacją zadań zleconych poprzez akceptowanie pism i dokumentów dotyczących planowania i wykonania zadań zleconych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ustalanie i wykonywanie dotacji z budżetu państwa i wydatków na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego

1.1. Ujmowanie dochodów budżetowych z tytułu dotacji celowych w budżetach na lata 2015 i 2016

1.1.1 Ujmowanie dochodów z tytułu dotacji celowych na zadania zlecone w budżecie Miasta Radomia na 2015 r.

W budżecie Miasta Radomia uchwalonym w dniu 29 grudnia 2014 r. ustalono dochody w łącznej kwocie 934.884.865 zł. W budżecie tym ujęto dotacje na zadania zlecone w łącznej wysokości 71.553.315 zł, stanowiące 7,6% dochodów Miasta na 2015 r., z czego dotacja celowa na zadania zlecane gminom wyniosła

² Dz.U. z 2016 r. poz. 198, ze zm.

³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870.

52.672.054 zł, tj. 5,6% dochodów Miasta, a dotacja celowa zlecona powiatom 18.881.261zł, tj. 2,0%.

W budżecie Miasta Radomia na 2015 r. dochody z tytułu dotacji celowych na realizację zadań zleconych ujęto na podstawie informacji z Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego⁴ oraz na podstawie informacji z Krajowego Biura Wyborczego⁵.

Określone w powyższych pismach kwoty dotacji celowych zostały ujęte w pełnych wysokościach w budżecie Miasta Radomia na 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-70)

1.1.2 Ujmowanie dochodów z tytułu dotacji celowych na zadania zlecone w budżecie Miasta Radomia na 2016 r.

W budżecie Miasta Radomia uchwalonym w dniu 21 grudnia 2015 r. ustalono dochody w łącznej kwocie 898.165.576 zł. W budżecie tym ujęto dotacje na zadania zlecone w łącznej wysokości 79.855.142 zł., stanowiące 8,9% dochodów Miasta na 2016 r., z czego dotacja celowa na zadania zlecane gminom wyniosła 59.284.206 zł, tj. 6,6% dochodów Miasta, a dotacja celowa zlecona powiatom 20.570.295 zł, tj. 2,3%.

W budżecie Miasta Radomia na 2016 r. dochody z tytułu dotacji celowych ujęto na podstawie informacji z Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego o planowanych w budżecie Wojewody na 2016 r. kwotach dotacji celowych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminom i powiatom⁶, informacji z Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego o zapewnieniu finansowania zadania polegającego na udzieleniu nieodpłatnej pomocy prawnej⁷ oraz na podstawie informacji z Krajowego Biura Wyborczego o wielkości dotacji celowej przeznaczonej na prowadzenie i aktualizację stałego rejestru wyborców⁸.

Określone w powyższych pismach kwoty dotacji celowych zostały ujęte w pełnych wysokościach w budżecie Miasta Radomia na 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 71-126)

1.2. Sporządzanie planów wydatków na realizację zadań zleconych w latach 2015-2016

1.2.1. Sporządzanie planów wydatków na realizację zadań zleconych w 2015 r.

W budżecie Miasta Radomia na 2015 r. uchwalonym w dniu 29 grudnia 2014 r. ustalono wydatki w łącznej kwocie 944.611.913 zł. W budżecie tym ujęto wydatki na zadania zlecone w łącznej wysokości 71.553.315 zł, stanowiące 7,6% wydatków Miasta na 2015 r., z czego wydatki na realizację zadań zleconych gminom wyniosły 52.672.054 zł, tj. 5,6% wydatków Miasta, a wydatki z tytułu zadań zleconych powiatom – 18.881.261 zł, tj. 2,0%. Ustalone w budżecie Miasta na 2015 r. wydatki na zadania zlecone były równe planowanym dochodom z dotacji.

Na realizację zadań zleconych gminom Radom przeznaczył 52.672.054 zł, w tym:

- 1.485.714 zł w dziale 750 – administracja publiczna,
- 37.240 zł w dziale 751 – urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa,
- 5.000 zł w dziale 754 – bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa,
- 11.000 zł w dziale 851 – ochrona zdrowia,

⁴ Pismo Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego nr FCR-I. 3111.23.11.2014 z dnia 24.10.2014 r.

⁵ Pismo Krajowego Biura Wyborczego nr DRD – 3101/21/14 z dnia 1.10.2014 r.

⁶ Pismo Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego nr FCR-I. 3111.23.34.2015 z dnia 22.10.2015 r.

⁷ Pismo Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego nr FCR-I. 3111.9.92.2015 z dnia 2.11.2015 r.

⁸ Pismo Krajowego Biura Wyborczego nr DRD – 3101/28/15 z dnia 25.09.2015 r.

- 51.133.100 zł w dziale opieka społeczna.

Na realizację zadań zleczanych powiatom przeznaczono 18.881.261 zł, w tym:

- 314.000 zł w dziale 700 – gospodarka mieszkaniowa,
- 591.000 zł w dziale 710 – działalność usługowa,
- 208.759 zł w dziale 750 – administracja publiczna,
- 17.283.797 zł w dziale 754 – bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa,
- 61.000 zł w dziale 851 – ochrona zdrowia,
- 3.705 zł w dziale 852 – pomoc społeczna,
- 419.000 zł w dziale 853 – pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 44-45, 55-56, 127-132)

1.2.2. Sporządzanie planów wydatków na realizację zadań zleczonych w 2016 r.

W budżecie Miasta Radomia na 2016 r. uchwalonym w dniu 21.12.2015 r. ustalono wydatki w łącznej kwocie 932.871.594 zł. W budżecie tym ujęto wydatki z tytułu dotacji na zadania zlecone w łącznej wysokości 79.855.052 zł, stanowiące 8,5% wydatków Miasta na 2016 r., z czego wydatki na realizację zadań zleczanych gminom wyniosły 59.284.206 zł, tj. 6,3% wydatków Miasta, a wydatki z tytułu zadań zleczanych powiatom – 20.570.846 zł, tj. 2,2%. Ustalone w budżecie Miasta na 2016 r. wydatki na zadania zlecone były równe dochodom z dotacji.

Na realizację zadań zleczanych gminom przeznaczono 59.284.206 zł, w tym:

- 1.402.206 zł w dziale 750 – administracja publiczna,
- 1.500 zł w dziale 754 – bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa,
- 60.000 zł w dziale 851 – ochrona zdrowia,
- 57.820.500 zł w dziale 852 – pomoc społeczna.

Na realizację zadań zleczanych powiatom przeznaczono 20.570.846 zł, w tym:

- 330.000 zł w dziale 700 – gospodarka mieszkaniowa,
- 880.000 zł w dziale 710 – działalność usługowa,
- 101.505 zł w dziale 750 – administracja publiczna,
- 10.000 zł w dziale 752 – obrona narodowa,
- 18.161.641 zł w dziale 754 – bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa,
- 61.500 zł w dziale 851 – ochrona zdrowia,
- 3.705 zł w dziale 852 – pomoc społeczna,
- 1.026.200 zł w dziale 853 – pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej z przeznaczeniem na: utrzymanie zespołów do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności 470.000 zł oraz na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej 556.200 zł.⁹

(dowód: akta kontroli str. 82,86,135,157, 243-246)

1.3. Metodologia planowania kwot dotacji

Plany wydatków na realizację w latach 2015-2016 zadań zleczonych sporządzano na podstawie limitów dotacji celowych Wojewody Mazowieckiego.

Szczegółowe planowanie wydatków, w tym podział kwot dotacji do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej, zgodnie z postanowieniem Regulaminu

⁹ W budżecie Miasta Radomia na 2016 r. zabezpieczono 556.200 zł ze środków własnych na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, w związku z zapewnieniem przez Ministra Finansów, że na finansowanie zadania wynikającego z ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz.U. poz. 1255) w ustawie budżetowej na rok 2016 uwzględnione zostały środki w wysokości 556.200 zł - rezerwa celowa w części 83 projektu ustawy budżetowej na rok 2016.

Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Radomiu odbywało się na poziomie wydziałów i jednostek organizacyjnych podległych Prezydentowi Miasta :

- a) Wydział Budżetu i Podatków – zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego – dotacja na to zadanie nie była planowana, zwrot akcyzy następował na podstawie wniosków składanych w lutym i sierpniu przez uprawnionych producentów rolnych,
- b) Wydział Zarządzania Nieruchomościami – dział 700 – gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70005 – gospodarka gruntami i nieruchomościami – planowanie odbywało się na podstawie przekazanej przez Wojewodę informacji o wysokości dotacji celowej,
- c) Wydział Spraw Obywatelskich – dział 750 – wynagrodzenia pracowników realizujących zadania zlecone – planowanie odbywało się na podstawie przekazanej przez Wojewodę informacji o wysokości dotacji celowej,
- d) Wydział Geodezji – dział 710 – utworzenie bazy danych GESUT dla m. Radomia sieci kanalizacyjnej z wykorzystaniem danych zgromadzonych w zasobie oraz danych branżowych - planowanie odbywało się na podstawie przekazanej przez Wojewodę informacji o wysokości dotacji celowej,
- e) Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego – dział 710 – działalność bieżąca planowanie odbywało się na podstawie przekazanej przez Wojewodę informacji o planowanej wysokości dotacji celowej,
- f) Urząd Stanu Cywilnego – dział 750 – zakup materiałów i wyposażenia. Zakup usług - planowanie odbywało się na podstawie przekazanej przez Wojewodę informacji o wysokości dotacji celowej,
- g) Wydział Bezpieczeństwa, Zarządzania Kryzysowego i Ochrony – dział 750 – kwalifikacja wojskowa – planowanie odbywało się na podstawie przekazanej przez Wojewodę informacji o wysokości dotacji celowej
- h) Biuro Administracyjno-Gospodarcze – dział 751 – wykonanie urn wyborczych – planowanie odbywało się na podstawie przekazanej przez Wojewodę informacji o wysokości dotacji celowej
- i) Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej – dział 755 – kwota dotacji przeznaczonej na finansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r. została określona w oparciu o wysokość kwoty bazowej w 2016 r. ustaloną w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz dział 851 i 852 - planowanie odbywało się na podstawie przekazanej przez Wojewodę informacji o wysokości dotacji celowej,
- j) Wydział edukacji – dział 801 – plany wydatków sporządzono na formularzach określonych w załącznikach do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej sprawie udzielania dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe¹⁰, oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2015 r. w sprawie wysokości wskaźników zwiększających kwotę dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe w przypadku uczniów niepełnosprawnych¹¹,

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lipca 2014 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe (Dz. U. poz. 902 ze zm), rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2 marca 2016 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe (Dz.U. poz. 339).

¹¹ Dz.U. poz. 441.

- k) Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza „Słoneczny Dom” – dział 851 – składki na ubezpieczenia zdrowotne wychowanków – planowanie odbywało się na podstawie przekazanej przez Wojewodę informacji o wysokości dotacji celowej,
- l) Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej – dział 852, 853 – planowanie odbywało się na podstawie przekazanej przez Wojewodę informacji o wysokości dotacji celowej.

(dowód: akta kontroli str. 273-275, 315-374)

1.4. Metodyka szacowania wielkości wydatków na zadania zlecone na lata 2015-2016

Szacowanie wydatków na poszczególne zadania prowadzone było na poziomie wydziałów i jednostek organizacyjnych podległych Prezydentowi Miasta: metodyka szacowania wielkości wydatków uzależniona była od rodzaju zadania finansowanego z dotacji celowej:

- a) Zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego – kwoty zwrotu podatku obliczano jako iloczyn ilości oleju napędowego zakupionego przez producenta na podstawie faktur VAT i stawki zwrotu podatku na 1 litr oleju napędowego, w ramach rocznego limitu ustalonego w oparciu o powierzchnię użytków rolnych. Kwoty wynikały z informacji o ilości osób uprawnionych. Informacja ta była przekazana Wojewodzie we wnioskach Miasta. Dokonane odpisy 2% łącznej kwoty dotacji wypłaconych na obsługę zadania wynikały z przepisów ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej¹².
- b) Gospodarka gruntami i nieruchomościami – plany wydatków sporządzano według klasyfikacji budżetowej, w oparciu o przekazane przez Wojewodę informacje o wysokości dotacji, wykorzystanie dotacji w latach ubiegłych oraz potrzeby wynikające z prowadzonych działań. W latach 2015-2016 konsultowano z Wojewodą w dodatkową dotację celową na regulacje zadań związanych z ujawnieniem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa.
W planach wydatków ujmowano wyłącznie kwoty wydatków na realizację zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami. Nie posiadano informacji na temat metodologii planowania dotacji przez Wojewodę.
- c) Wynagrodzenie pracowników realizujące zadania – plany wydatków sporządzano na podstawie analiz wydatków z lat wcześniejszych. Przy obliczaniu kwot wydatków ujętych w planie kierowano się zakresem rzeczowym poszczególnych zadań. Nie posiadano informacji na temat metodologii planowania dotacji przez Wojewodę.
- d) Utworzenie bazy danych GESUT dla m. Radomia sieci kanalizacyjnej z wykorzystaniem danych zgromadzonych w zasobie oraz danych branżowych – plany wydatków sporządzano wyłącznie na realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹³. Przekazywano Wojewodzie zaktualizowane dane geodezyjne i kartograficzne dotyczące Miasta Radomia w celu opracowania projektu podziału budżetu na zadania z zakresu geodezji i kartografii na kolejny rok. Nie posiadano informacji na temat metodologii planowania dotacji przez Wojewodę.

¹² Dz.U. z 2015 r. poz. 1340.

¹³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1629.

- e) Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego – działalność bieżąca. Plany wydatków sporządzano według klasyfikacji budżetowej. Wojewodzie zgłoszono zapotrzebowanie na środki niezbędne do wykonania zadania, które było wyższe od przyznanej dotacji.
- f) Urząd Stanu Cywilnego – plany wydatków sporządzano na podstawie poniesionych kosztów w latach ubiegłych oraz prognozowanych potrzeb. Nie posiadano informacji na temat metodologii planowania dotacji przez Wojewodę. Wojewodzie przekazywano miesięczne informacje o ilości realizowanych zadań i ich czasochłonności.
- g) Wydział Bezpieczeństwa, Zarządzania Kryzysowego i Ochrony – plany wydatków sporządzano na podstawie porównań wydatków z lat wcześniejszych.
- h) Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza „Słoneczny Dom” i Placówki Rodzinne – plany wydatków sporządzano na podstawie liczby wychowanków objętych obowiązkiem opłacania składki zdrowotnej.
- i) Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej – plany wydatków sporządzano na podstawie szacunków wydatków roku poprzedniego i wskaźników wzrostu cen.
- j) Środowiskowy Dom Pomocy – plany wydatków sporządzano na podstawie analiz podpisanych umów i posiadanych etatów.

(dowód: akta kontroli str. 381, 388, 396, 402, 417, 421, 428, 435, 442, 448, 455, 461, 467, 474, 482, 487-489, 500)

1.5. Finansowanie realizacji zadań zleconych

W okresie objętym kontrolą zaplanowane w budżecie Miasta kwoty dotacji pozwoliły na pełne sfinansowanie zadań: zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, gospodarka mieszkaniowa, kwalifikacja wojskowa, prowadzenie i aktualizacja stałego rejestru wyborców, wyposażenie szkół podstawowych i gimnazjów w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe, składki na ubezpieczenia zdrowotne wychowanków i działalność bieżącą Środowiskowego Domu Samopomocy. Ponadto z dotacji sfinansowano wynagrodzenia pracowników realizujących zadania zlecone. Pozostałe zadania zlecone realizowane przez Miasto Radom były częściowo dofinansowywane ze środków własnych samorządu. W szczególności dofinansowano: obsługę administracyjno-biurową, wynajem pomieszczeń dla Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego (około 55 tys. zł rocznie) i wynagrodzenie w wymiarze ½ etatu i doposażenie stanowiska dla obsługi w urzędzie zadania – świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej (około 20 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 383, 392, 396, 400, 402, 421, 418, 422-423, 429-430, 437-438, 444, 450, 457, 468-469, 476, 483, 491-492, 502)

1.6. Etaty przypisane do zadań zleconych

Według stanu na dzień 25.11.2016 r. do realizacji zadań zleconych przypisanych było łącznie 117,73 etatów, z czego 62,05 etatów przypisanych było do zadań zleconych gminom, a 55,68 etatów do zadań zleconych powiatom. W 2015 r. Wojewoda Mazowiecki na sfinansowanie wynagrodzeń osób wykonujących zadania zlecane gminom i powiatom, przede wszystkim z zakresu działań Urzędu Stanu Cywilnego, Wydziału Spraw Obywatelskich, geodezji i kartografii oraz zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa, przekazał łącznie 1.907.825 zł, a w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2016 r. 840.698,20 zł. W 2015 r. Miasto Radom dofinansowało ze środków własnych te wynagrodzenia łącznie kwotą 4.035.054,13 zł, a I półroczu 2016 r. kwotą 2.110.312,45 zł. Kwoty dofinansowań

wynagrodzeń stanowiły odpowiednio 211,5% środków przekazanych w 2015 r. przez Wojewodę Mazowieckiego i 251,1% środków przekazanych w I półroczu 2016 r. na ten cel. Płace na porównywalnych stanowiskach pracy (inspektor, główny specjalista) w Urzędzie Miejskim w Radomiu w porównaniu do Delegatury – Placówki Zamiejscowej w Radomiu Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w okresie objętym kontrolą były wyższe średnio o około 12,6%.

(dowód: akta kontroli str. 507-615)

1.7. Prowadzenie analiz powiązań poziomu wydatków z dostępnością i jakością realizowanych zadań zleconych

Analizę dotyczącą powiązań między poziomem wydatków a dostępnością i jakością realizowanych zadań zleconych przeprowadzono w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego. Analiza ta wykazała, że zmniejszenie dotacji w 2015 r. w stosunku do 2014 r. o 25% spowodowało likwidację 1 etatu, a w konsekwencji wydłużenie czasu oczekiwania na wydanie decyzji i terminowość załatwienia sprawy. W pozostałych wydziałach i innych jednostkach organizacyjnych, za wyjątkiem Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej dla rozdziałów 85212 i 85213, powyższych analiz nie prowadzono, bo uznano, że nie ma takiej potrzeby w związku z tym, że sposób ustalania dotacji wynika bezpośrednio z ustawy lub dotacja pozwalała na pełne finansowanie zadania.

(dowód: akta kontroli str. 385, 392, 397, 400, 403, 419, 424, 429-430, 431, 439, 445, 452, 459, 464, 470 478, 484, 495, 503)

1.8. Zwiększanie kwot dotacji w trakcie roku budżetowego

W okresie objętym kontrolą Miasto Radom wnioskowało o zwiększenie (w rozdziałach: 010, 700, 710, 801, 852, 853) dotacji celowej na zadania zlecone (w tym z rezerw celowych) na łączną kwotę 33.620.056,09 zł, z czego w 2015 r. na kwotę 9.058.472,72 zł a w I półroczu 2016 r.¹⁴ na kwotę 24.562.088,18 zł. Przyznane zwiększenia dotacji (w tym z rezerw celowych) wyniosły łącznie 18.283.458,96 zł, z czego w 2015 r. 9.368.634,88 zł, a w I półroczu 2016 r. 8.914.824,08 zł.

Wnioski były uzasadnione między innymi koniecznością: wypłaty odszkodowań za składniki majątkowe zlokalizowane na terenie wywłaszczonej nieruchomości, wyposażenia szkół podstawowych i gimnazjów w podręczniki, materiały edukacyjne i ćwiczeniowe, kontynuacji zadania związanego z założeniem geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz w zakresie pomocy społecznej większymi potrzebami niż przydzielone w planach dotacje.

(dowód: akta kontroli str. 616-1095)

1.9. Przekazywanie środków do Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej

Przekazanie środków finansowych do Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej (PSP) na wydatki inwestycyjne Komendy Miejskiej PSP w Radomiu odbywało się na podstawie uchwał Rady Miejskiej w Radomiu w sprawach dokonania zmian w uchwałach budżetowych na lata 2015-2016.

W 2015 r. Prezydent Miasta Radomia, na podstawie trzech oddzielnych porozumień zawartych z Komendantem Miejskim PSP w Radomiu, przekazał do Funduszu Wsparcia PSP łącznie 255 tys. zł na potrzeby Komendy Miejskiej PSP w Radomiu z przeznaczeniem na zakup: wyposażenia nowego obiektu strażnicy Jednostki Ratowniczo – Gaśniczej, samochodu lekkiego ratowniczo-rozpoznawczego oraz

¹⁴ Nie ujęto danych liczbowych świadczenia wychowawczego „500+”.

łodzi ratunkowej płaskodennej z silnikiem, a w 2016 r. zawarł z Komendantem Miejskim PSP w Radomiu porozumienie na kwotę 300 tys. zł na zakup średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego wyposażonego w system piany sprężonej. Projekty powyższych porozumień zostały przed podpisaniem uzgodnione przez Komendanta Miejskiego PSP i Mazowieckiego Komendanta PSP w Warszawie, który także sprawuje nadzór nad środkami finansowymi Wojewódzkiego Funduszu Wsparcia PSP.

W 2015 r. z przekazanych na Fundusz środków w kwocie łącznej 255 tys. zł wydatkowano 254.519,44 zł, zwrot niewydatkowanych środków wyniósł 480,56 zł. W 2016 r. do końca I półrocza Miasto Radom nie przekazało do Funduszu żadnych z zaplanowanych na ten rok środków.

(dowód: akta kontroli str. 1225-1352)

Dotacja przekazana w 2015 r. na potrzeby Komendy Miejskiej PSP w Radomiu wyniosła 17.904.933 zł. Dotacja ta została przekazana w 46 transzach w kwotach równych środkom finansowym otrzymanym od Wojewody na ten cel. Przekazywanie środków finansowych odbywało się w okresie od jednego dnia (7 przypadków) do 13 dni (jeden przypadek) po otrzymaniu od Wojewody kolejnej transzy dotacji.

W 2016 r. (do dnia 29 września) Miasto przekazało na potrzeby Komendy Miejskiej PSP w Radomiu łącznie 16.062.954 zł. Dotacja ta została przekazana w 43 transzach w kwotach równych środkom finansowym otrzymanym od Wojewody na ten cel. Przekazywanie środków finansowych odbywało się w okresie od tego samego dnia (1 przypadek) do 13 dni (jeden przypadek) po otrzymaniu od Wojewody kolejnej transzy dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 1353-1356)

1.10. Wypłacanie świadczeń wychowawczych w drugim kwartale 2016 r.

Opis stanu faktycznego

Wypłacanie świadczeń wychowawczych w II kwartale 2016 r. odbywało się terminowo i było poprzedzone wpływem dotacji we właściwej wysokości. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że według stanu na koniec listopada 2016 r. z otrzymanych od Wojewody na świadczenia wychowawcze dotacji w kwocie 85.026.885 zł wydatkowano 85.023.877 zł, tj. 99,9% otrzymanych dotacji, a zapotrzebowanie na środki w grudniu 2016 r. oszacowano na 10.635.000 zł, w tym na koszty obsługi 212.700 zł. Oznacza to, że plan dotacji, ustalony na podstawie otrzymanych od wojewody decyzji wg stanu na koniec listopada 2016 r., nie zapewniał finansowania „programu 500+” w grudniu br.

(dowód: akta kontroli str. 1357-1393)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie ustalania i wykonywania dotacji z budżetu państwa i wydatków na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego.

2. Prawdliwość rozliczania dotacji i nadzór nad wykonywaniem zadań zleconych

2.1. Sporządzanie sprawozdań Rb-27S i Rb-50 za 2015 r. i pierwsze półrocze 2016 r.

Opis stanu faktycznego

W 2015 r. wpływy z otrzymanych dotacji wyniosły łącznie 19.741.977,40 zł i stanowiły 99,6% planowanych dotacji. Zaplanowane i zrealizowane dochody ujęto w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych od początku roku do 31 grudnia roku 2015. Wykazane w powyższym sprawozdaniu dochody z dotacji (pomniejszone o zwroty) były równe wpływom dotacji określonym w wyciągach bankowych¹⁵. Tak samo wykazane w sprawozdaniach Rb-50 za 2015 r. (oddzielnie dla zadań zleconych gminom i powiatom) wpływy z dotacji (pomniejszone o zwroty) były równe wpływom z dotacji określonym w wyciągach bankowych.

(dowód: akta kontroli str. 1414-1486)

W 2016 r., według stanu na 30 czerwca, wpływy z otrzymanych dotacji wyniosły łącznie 61.929.077,15 zł i stanowiły 43,7% planowanych dotacji. Zaplanowane i zrealizowane dochody ujęto w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych od początku roku do 30 czerwca roku 2016. Wykazane w powyższym sprawozdaniu dochody z dotacji (pomniejszone o zwroty) były równe wpływom dotacji określonym w wyciągach bankowych. Tak samo wykazane w sprawozdaniach Rb-50 za II kwartał 2016 r. (oddzielnie dla zadań zleconych gminom i powiatom) wpływy z dotacji (pomniejszone o zwroty) były równe wpływom z dotacji określonym w wyciągach bankowych.

(dowód: akta kontroli str. 1487-1555)

Kwoty wydatków wykazane w sprawozdaniach Rb-50 za 2015 r. i za II kwartał 2016 r. oraz w sprawozdaniach Rb-28S za ten sam okres wynikały z sumowania sprawozdania jednostkowego Urzędu oraz sprawozdań innych jednostek budżetowych.

Ustalone nieprawidłowości

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

2.2. Zwroty niewykorzystanych kwot dotacji

Opis stanu faktycznego

Miasto Radom w dniu 15.01.2016 r. dokonało zwrotu niewydatkowanych kwot dotacji na zadania zlecone gminom w łącznej wysokości 110.427,95 zł oraz zwrotu niewydatkowanych kwot dotacji na zadania zlecone powiatom w łącznej wysokości 42.231,17 zł. – razem 152.659,12 zł. Największego zwrotu niewykorzystanej dotacji przeznaczonej na zadania zlecone gminom dokonano z wydatków rozdziału 85203, § 2010 w wysokości 54.213 zł przeznaczonych na finansowanie Środowiskowego Domu Samopomocy Sobótki w Radomiu, który rozpoczął działalność 21 września 2015 r. Pozostałe zwroty przekraczające 10.000 zł dla poszczególnych rozdziałów klasyfikacji budżetowej dotyczyły zakupu podręczników, materiałów ćwiczeniowych i edukacyjnych i wyniosły: 22.859,84 zł (rozdział 80150, § 2010), 14.092,92 zł (rozdział 80101, § 2010), i 12.389,12 zł (rozdział 80110, § 2010). Główną przyczyną zwrotu była mniejsza od planowanej liczba uczniów w I klasach szkół podstawowych w związku z odroczeniem realizacji obowiązku szkolnego przez niektórych sześciolatków i pozostawianiem dzieci w oddziałach przedszkolnych.

¹⁵ Zestawienia kwot dotacji z wyciągów bankowych obejmujące wpływy dotacji oraz zwroty dotacji wykonane za pomocą programu komputerowego BDFeFKa v.11.16.42 wykorzystywanego przez służby finansowo-księgowe Miasta Radomia.

Dokonane w dniu 15.01.2016 r. zwroty niewydatkowanych kwot dotacji na zadania zlecone powiatom, których wartość przekroczyła kwotę 10.000 zł dotyczyły: dotacji przeznaczonej na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa (rozdział 70005, § 2110) – zwrot w wysokości 20.706 zł. oraz dotacji udzielonej na zakup podręczników, materiałów ćwiczeniowych i edukacyjnych (rozdział 80111, § 2110) – zwrot w wysokości 11.889, 50 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1556-1588)

W dniu 23.09.2016 r. Miasto Radom dokonało zwrotu niewykorzystanej w 2016 r. dotacji w wysokości 22.190 zł, przeznaczonej na zakup podręczników, materiałów ćwiczeniowych i edukacyjnych (rozdział 80150). Przyczyną zwrotu było przekazanie środków finansowych przez Wojewodę Mazowieckiego w wysokości wyższej (65.273 zł) niż wynikało z zapotrzebowania (.43.044,67 zł).

(dowód: akta kontroli str. 1589-1590)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Przekazywanie dotującym danych w związku z realizacją dotacji w latach 2015-2016

Opis stanu
faktycznego

Dane dotyczące stanu realizacji dotowanych zadań przekazywane były dotującym przez Prezydenta Miasta Radomia lub właściwego Wiceprezydenta. Dane te przekazywano na drukach według wzorów opracowanych przez dotujących w formie informacji lub okresowych sprawozdań rzeczowo-finansowych obejmujące okresy określone przez dotujących. Informacje i sprawozdania zawierały kwoty dotacji wydatkowane na realizowane zadania, zaangażowania wykonywanych zadań oraz gdy było to wymagane, stan wykonania zadań w ujęciu rzeczowym.

(dowód: akta kontroli str. 1591-2005)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.4. Wykazanie w sprawozdaniach RB-28S i Rb-50 wydatków na zadania zlecone

W sprawozdaniach Rb-28S za 2015 r. oraz w sprawozdaniu Rb-28S za I półrocze 2016 r. wydatki wykazano w kwotach określonych wysokościami przyznanych dotacji. W rozdziałach klasyfikacji budżetowej: 01095, 75011, 75045, 75101, 75107, 75108, 75110, 75411, 85156, 85205 i 85231 (plan po zmianach i wydatki wykonane), tj. w tych, w których wydatki Miasta Radomia wynikały wyłącznie z realizacji zadań zleconych, wykazano wydatki pochodzące z otrzymanych dotacji. W rozdziałach klasyfikacji budżetowej: 70005, 71013, 71014, 71015, 75414, 80110, 80111, 80132, 80150, 85195, 85201, 85215, 85219, 85228, 85295 i 85321 (plan po zmianach i wydatki wykonane) wykazano łącznie wydatki finansowane środkami dotacji i wydatki pochodzące z innych źródeł. Zdaniem NIK wykazywanie w sprawozdaniach Rb-28S pełnych wydatków na zadania zlecone w odpowiednim rozdziale klasyfikacji budżetowej było właściwe.

W sprawozdaniach Rb-50 za IV kwartał 2015 r. i za II kwartał 2016 r. wykazywano wydatki tylko w kwotach przyznanych dotacji, zgodnie z instrukcją Ministra Finansów opisującą sposób sporządzania tych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 1449-1486, 1518-1555, 2016-2230)

W sprawozdaniu Rb-50 za IV kwartał roku 2015 w części dotyczącej zadań zleconych powiatom wykazano: w rozdziale 80102 wydatki podlegające refundacji poniesione w 2015 r. ze środków własnych Miasta, a nie zwrócone w tym roku przez Wojewodę Mazowieckiego w wysokości 122,88 zł, a w rozdziale 85321 wydatki podlegające refundacji w wysokości 53.246,64 zł.

Wydatek wykazany w rozdziale 80102 i podlegający refundacji powstał z powodu zakupu dodatkowych podręczników dla ucznia, który rozpoczął naukę w październiku 2015 r.

Wydatek wykazany w rozdziale 85321 i podlegający refundacji powstał z powodu opłacenia przez Miasto Radom kosztów wynagrodzenia wraz z pochodnymi osób dodatkowo zaangażowanych w realizację zadań zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności. W 2015 r. Miasto występowało dwukrotnie o zwiększenie planu wydatków.

W sprawozdaniu Rb-50 za IV kwartał roku 2015 w części dotyczącej zadań zleczonych gminom wykazano w rozdziale 85212 wydatki podlegające refundacji poniesione w 2015 r. ze środków własnych Miasta, a nie zwrócone w tym roku przez Wojewodę Mazowieckiego w wysokości 356.412,13 zł. Wydatek ten powstał z powodu opłacenia przez Miasto Radom kosztów wynagrodzenia wraz z pochodnymi osób dodatkowo zaangażowanych w realizację zadań polegających na wypłacie świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz na opłaceniu składek na ubezpieczenia społeczne określonym grupom mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 2231-2233)

2.5. Kontrole wewnętrzne, audyty i kontrole zewnętrzne dotyczące finansowania lub wykonywania zadań zleconych

W kwietniu 2016 r. Wydział kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego przeprowadził kontrolę wykorzystania dotacji celowej otrzymanej przez Miasto w rozdziale 85195 – Pozostała działalność, na pokrycie kosztów wydawania decyzji w sprawach świadczeniobiorców, zgodnie z art. 7 ust. 2-4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁶. Ustalenia kontroli zawarto w Arkuszu Ustaleń Kontroli podpisanym ze strony Miasta Radomia przez Wiceprezydenta Miasta w dniu 21.04.2016 r.

Skontrolowano: organizację realizacji zadania, wydatki będące podstawą wykorzystania dotacji oraz jej rozliczenie. W projekcie wystąpienia pozytywnie oceniono wykorzystanie dotacji na realizację wydatków w rozdziale 85195.

(dowód: akta kontroli str. 2234-2247)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki kontrolowanej w zakresie rozliczania dotacji i nadzoru nad wykonywaniem zadań zleconych.

IV. 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 Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli.

¹⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 1096 ze zm.

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.

Warszawa, dnia grudnia 2016 r.

Kontroler
Jacek Cywiński
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
Dyrektor
Stanisław Jarosz

.....
podpis