



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.009.05.2016
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

Kontroler Elżbieta Grohman, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/42/2016 z dnia 22 września 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Starostwo Powiatu Warszawskiego Zachodniego,
ul. Poznańska 129/133, 05-850 Ożarów Mazowiecki (dalej: starostwo, urząd)

Kierownik jednostki kontrolowanej Jan Żychliński, Starosta Powiatu Warszawskiego Zachodniego

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ planowanie i wykorzystanie przez powiat warszawski zachodni (dalej: powiat) dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami (dalej: zadania zlecone) a także rozliczanie dotacji i sposób ujmowania ich w sprawozdaniach w okresie od początku 2015 r. do końca II kwartału 2016 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Na realizację zadań zleconych powiat w 2015 r. wydatkował 15.226,9 tys. zł, a w I półroczu 2016 r. 7.445,3 tys. zł. Otrzymane z budżetu państwa dotacje pokryły w tych okresach odpowiednio 59,4% i 61,6% wszystkich wydatków związanych z wykonywaniem zadań zleconych i służyły finansowaniu wydatków osobowych i rzeczowych oraz dotacji przekazywanych do innych jednostek na mocy zawartych umów i porozumień.

Zarząd powiatu przed podjęciem decyzji o sfinansowaniu ze środków własnych zadań zleconych podejmował działania zmierzające do zwiększenia dotacji przez wojewodę mazowieckiego. Działania te częściowo okazały się nieskuteczne z uwagi na brak odpowiedzi na kierowane przez powiat wnioski lub z powodu ograniczonych środków budżetu państwa. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli starosta nie powinien odstępować od wystąpienia o zwiększenie kwoty dotacji na zadania realizowane przez Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej przed przekazaniem środków do Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej, ponieważ zgodnie z art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego² na realizację zadań wykonywanych przez straże powiat otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa w wysokości zapewniającej ich realizację przez te straże. Także art. 19a ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r.

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.

² Dz.U z 2016 r. poz. 198, ze zm.

o Państwowej Straży Pożarnej³ stanowi, iż koszty funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej na obszarze powiatu są pokrywane z dotacji celowej budżetu państwa.

NIK zauważa, że jednostka samorządu terytorialnego (dalej: jst) 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.

Zadania zlecone jednostce samorządu terytorialnego mają charakter obligatoryjny i dotyczą wykonywania szeroko rozumianych usług publicznych na rzecz obywateli, które w dużej mierze powinny być wykonywane w sposób ciągły. Zaprzestanie wykonywania przez jst tych zadań mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której obywatel pozbawiony byłby przysługujących mu ze strony państwa różnego rodzaju usług.

Z art. 167 ust. 1 Konstytucji wynika, iż zleceniu jednostce samorządu terytorialnego wykonywania określonych zadań powinno towarzyszyć odpowiednie wyposażenie tych jednostek w dochody publiczne. Zgodnie z art. 49 ust. 1 i 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jak i art. 149 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ jednostce samorządu terytorialnego wykonującej zadania zlecone powinny zostać przekazane z budżetu państwa dotacje celowe w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie tych zadań.

Z ustaleń przedmiotowej kontroli NIK wynika, iż powiat nie otrzymuje z budżetu państwa środków, które umożliwiają pełne sfinansowanie uzasadnionych kosztów związanych z należyтым wykonywaniem zadań zleconych.

Mając powyższe na względzie, w tym i fakt, że w przepisach prawa oraz w treści dotychczasowego orzecznictwa⁵ brak jest jednoznacznej odpowiedzi na pytanie czy jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek wykonywania zadań zleconych, mimo braku dostatecznych środków z budżetu państwa, uwaga NIK jest uzasadniona.

Sprawozdawczość w zakresie dotacji prowadzona była rzetelnie. W sprawozdaniach Rb-28s powiat wykazywał pełne wydatki na realizację zadań zleconych, tj. w wysokości uwzględniającej wykorzystaną dotację i w przypadku niewystarczającej kwoty dotacji pokryte ze środków własnych powiatu.

Kwoty dotacji celowych wykazane w sprawozdaniach Rb-27s z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego i Rb-50 o dotacjach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za 2015 r. i II kwartał 2016 r. były równe rzeczywistym wpływom pomniejszonym o zwroty dotacji (w przypadku sprawozdań za 2015 r.). Zwrotów niewykorzystanych w 2015 r. dotacji na łączną kwotę 75,1 tys. zł powiat dokonywał terminowo.

Po wpłynięciu środków na rachunek powiatu, dotacje niezwłocznie przekazywane były podległym jednostkom organizacyjnym i służbom powiatowym realizującym zadania zlecone.

³ Dz.U. z 2016 r. poz. 603, ze zm.

⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870.

⁵ Patrz np. wyrok SN z dnia 10 lutego 2012 r., sygn. akt II CSK 195/11; wyrok NSA z dnia 4 lutego 2015 r., sygn. akt II GSK 2338/13.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

W budżecie powiatu warszawskiego zachodniego na 2015 r. dochody z tytułu dotacji celowych na zadania zlecone były zgodne ze wstępnymi danymi przyjętymi w projekcie ustawy budżetowej i przekazanymi przez wojewodę mazowieckiego, tj. w wysokości 7.927,2 tys. zł. Na podstawie decyzji wojewody, przekazywanych w trakcie roku, zarząd powiatu zgodnie art. 257 pkt 1 ustawy o finansach publicznych dokonywał zmian wielkości planu dotacji, które do końca 2015 r. wzrosły o 1.193,6 tys. zł i wyniosły 9.120,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 577-851)

Na 2016 r. w budżecie powiatu zaplanowano dotacje na zadania zlecone w łącznej kwocie 8.676,1 tys. zł, na podstawie wstępnej informacji o kwotach dotacji celowych oraz decyzji o zapewnieniu finansowania. Plan dotacji po zmianach wprowadzonych do końca III kwartału 2016 r. zwiększył się o 1.331,3 tys. zł do kwoty 10.007,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 346-576)

Plany wydatków na realizację w latach 2015-2016 zadań zleconych ustalane były na podstawie wykonania odpowiednio roku poprzedniego, dodatkowo w przypadku Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego (PINB) w oparciu o zalecenia z Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego. Algorytm⁶ podziału dotacji przedstawiony został Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego na spotkaniu w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim (MUW) w 2014 r. i uwzględniał między innymi liczbę etatów przyznanych PINB. Kwoty ustalone w planie finansowym Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej (PSP) wynikały z pism otrzymywanych z Komendy Wojewódzkiej PSP. Limit zatrudnienia funkcjonariuszy w Komendzie Powiatowej PSP ustalony został przez Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego PSP⁷ na poziomie 53 etatów kalkulacyjnych oraz 2,5 etatu dla służby cywilnej i głównego księgowego. Wielkość wydatków rzeczowych była pochodną liczby etatów funkcjonariuszy (bez uwzględnienia etatów cywilnych), które określone zostały w decyzji Komendanta Wojewódzkiego. Środki na wydatki inwestycyjne straży pochodziły od jednostek samorządowych oraz osób prywatnych i wypłacane były przez Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej.

Powiat nie posiadał danych na temat metodologii planowania przez wojewodę dotacji na zadania realizowane przez starostwo. Starosta nie przedstawił ewentualnych własnych wystąpień o przekazanie takiej metodologii.

(dowód: akta kontroli str. 1274-1282, 1297-1359, 1361-1388, 1399-1402, 1654-1658)

Na realizację zadań zleconych powiat w 2015 r. wydatkował 15.226,9 tys. zł. Ze środków własnych sfinansował wydatki na kwotę 6.181,3 tys. zł⁸, co stanowiło 40,6% wszystkich wydatków poniesionych na zadania zlecone w 2015 r. Na koniec

⁶ Dotacje dla poszczególnych powiatów wyliczane są między innymi z uwzględnieniem liczby wydanych pozwoleń na budowę, liczby mieszkańców, wydanych przez PINB decyzji administracyjnych w roku poprzednim.

⁷ W oparciu o rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie ramowej organizacji komendy wojewódzkiej i powiatowej (miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 143, poz. 1037, ze zm.)

⁸ Z Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej, Komenda Powiatowa PSP wykorzystwała 291,7 tys. zł, w tym kwota 189,4 tys. zł przekazana została przez powiat warszawski zachodni.

I półrocza 2016 r. na zadania zlecone wydatkował środki w wysokości 7.445,3 tys. zł, w tym ze środków własnych powiatu – 2.854,8 tys. zł⁹. Wydatki finansowane ze środków własnych stanowiły 38,3% wydatków ogółem na zadania zlecone. Wydatki powiatu na realizację zadań zleconych w rozdziałach objętych kontrolą, tj. w rozdziale 70005 - *Gospodarka gruntami i nieruchomościami*, rozdziale 71015 - *Nadzór budowlany*, rozdziale 75011 - *Urzędy wojewódzkie*, 75411 - *Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej*, 85156 - *Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego*, 85203 - *Ośrodki wsparcia*, 85321 - *Zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności* wyniosły łącznie w 2015 r. 11.515,6 tys. zł, w tym ze środków własnych sfinansowano 23,6% tej kwoty. W I połowie 2016 r. wydatki powiatu na realizację zadań zleconych w ww. rozdziałach wyniosły 5.468,3 tys. zł, z czego sfinansowane ze środków własnych stanowiły 24,3%.

(dowód: akta kontroli str. 860, 901-931, 940, 997-1027, 1654-1668)

Standardy wykonywania zadań zleconych, zgodnie z wyjaśnieniem starosty wynikały z regulacji obowiązujących w powiecie, w tym m.in. dotyczących godzin pracy urzędu i innych jednostek organizacyjnych, wymagań dotyczących wykształcenia i stażu pracy na poszczególnych stanowiskach, regulaminu organizacyjnego starostwa. Działania w zakresie realizacji standardów skierowane były na dotrzymanie ustawowych terminów załatwiania spraw, zapewnienia jak najlepszych warunków obsługi interesantów, skracania czasu oczekiwania na załatwienie sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 3-52, 1603-1605, 1615, 1633, 1641-1642)

Otrzymane z budżetu państwa dotacje służyły finansowaniu wydatków osobowych i rzeczowych związanych z wykonywaniem zadań zleconych oraz przekazywane były w formie dotacji do innych jednostek na mocy zawartych umów i porozumień. Jedynym wydatkiem inwestycyjnym sfinansowanym z dotacji otrzymanej z budżetu państwa w 2015 r. był wydatek związany z zakupem zestawu komputerowego dla Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego. Pozostałe wydatki inwestycyjne i wydatki na zakupy inwestycyjne sfinansowane zostały ze środków własnych powiatu (także pośrednio poprzez wpłaty dokonywane do Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej).

(dowód: akta kontroli str. 856-865, 936-945, 1243, 1283, 1661-1668)

Łączne wydatki w starostwie planowane były w przypadku wynagrodzeń i pochodnych w oparciu o liczbę etatów związaną z obsługą zadań zleconych. Wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania zlecone ustalone zostały na takim samym poziomie jak wynagrodzenia pracowników o podobnym statusie, wykonujących zadania własne.

W Wydziale Gospodarki Mieniem, zadania zlecone w 2015 r. wykonywały osoby zatrudnione na 11,28 etatu (w tym 1 etat w ramach robót publicznych), a w I połowie 2016 r. – osoby zatrudnione na 10,8 etatu (w tym 1 etat w ramach robót publicznych). Średnie miesięczne wynagrodzenie¹⁰ w tym okresie wyniosło odpowiednio 4,9 tys. zł i 4,7 tys. zł. Ogółem na wynagrodzenia i pochodne wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym¹¹ w 2015 r. starostwo wydatkowało 740,3 tys. zł, z czego dotacja pokryła 8,6% tej kwoty. W I półroczu 2016 r. starostwo wydatkowało 368,8 tys. zł, w tym dotacja stanowiła 12,2% wydatków na wynagrodzenia i pochodne. W okresie objętym kontrolą wydział wydał łącznie 2.251 decyzji i postanowień.

⁹ W tym 110,0 tys. zł przekazane przez powiat do Funduszu Wsparcia PSP.

¹⁰ Wysokość średniego wynagrodzenia w starostwie według umów o pracę z uwzględnieniem dodatków stażowych, specjalnych, funkcyjnych i nagród uznaniowych.

¹¹ Wydatki ujęte w rozdziale 70005.

W Wydziale Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa oraz Wydziale Architektury i Budownictwa zadania zlecone realizowane były przez osoby zatrudnione na 19,9 etatu na koniec 2015 r. (w tym 1 etat w ramach robót publicznych do 15 grudnia 2015 r.) i 20,45 etatu w I półroczu 2016 r. (w tym 1 etat w ramach robót publicznych). Średnie wynagrodzenie w Wydziale Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa w 2015 r. wyniosło 5,2 tys. zł oraz w I półroczu 2016 r. – 5,3 tys. zł, w Wydziale Architektury i Budownictwa – 4,8 tys. zł i 4,7 tys. zł. Wynagrodzenia i pochodne wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym¹² wyniosły w 2015 r. 1.502,1 tys. zł, w tym z dotacji sfinansowano 17,9% tych wydatków. W I półroczu 2016 r. wydatkowano 695,8 tys. zł, z czego dotacja pokryła 10% wydatków na wynagrodzenia i pochodne. W okresie objętym kontrolą Wydział Architektury i Budownictwa wydał między innymi prawie 3.500 decyzji pozwoleń na budowę, przyjął ponad 1.600 zgłoszeń zamiaru przystąpienia do wykonywania robót budowlanych sporządził prawie 6.000 pism (postanowień, wezwań, zawiadomień).

(dowód: akta kontroli str. 1603-1606, 1609-1618, 1633-1635, 1641-1668)

Wydatki rzeczowe w starostwie rozliczane były w przypadku kosztów stałych tylko ze środków własnych, według ustalonego algorytmu. Podstawą kalkulacji były wszystkie stanowiska pracy w urzędzie, przyporządkowane do konkretnego rozdziału, z którego realizowane były wydatki (70005, 71095 w 2015 r., 71012 w 2016 r., 75011 i 75020). Dodatkowo ustalono udział procentowy w każdym rozdziale stanowiący wkład realizowanych zadań zleconych albo własnych w kosztach stałych utrzymania starostwa oraz dokonano podziału tych kosztów pomiędzy dwa budynki. W 2015 r. w przypadku zadań zleconych finansowanych z wydatków ujętych w rozdziale 70005 ustalono, że udział środków własnych w kosztach stałych wynosi 5,54%, w rozdziale 71095 – 25,1%, w rozdziale 75011 – 11%. W 2016 r. udział w kosztach stałych wynosił w rozdziale 70005 - 5,25%, w rozdziale 71012 – 24%, w rozdziale 75011 – 11,8%. Oznacza to około 40% udział środków własnych w finansowaniu kosztów stałych związanych z realizacją zadań zleconych w starostwie, tj. na poziomie zbliżonym do wielkości udziału środków własnych ogółem poniesionych z budżetu powiatu na realizację zadań zleconych w 2015 r. i I połowie 2016 r.

Wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, wydatki z zakresu medycyny pracy, bhp i związane z obsługą prawną rozliczane były w ten sam sposób jak koszty stałe ale przy uwzględnieniu liczby etatów. Pozostałe zakupy jednorazowe (wyposażenie stanowisk pracy, dzienniki budowy, ogłoszenia prasowe, papier do plotera, fastykuły, pieczątki) i przesyłki pocztowe rozliczane były na dane stanowisko pracy.

(dowód: akta kontroli str. 1605-1608)

W celu obniżenia wydatków starosta zreorganizował komórki realizujące zadania z zakresu geodezji i kartografii, a także architektury i budownictwa, zatrudnił pracowników na staże i w ramach robót publicznych. W starostwie utworzono system powiadamiania interesantów poprzez bramkę sms, wprowadzono zasadę cyklicznego rozwożenia korespondencji do niektórych urzędów, zasadę wykorzystywania do części wydruków tańszego papieru z recyklingu, ograniczono liczbę służbowych aparatów telefonicznych, zrezygnowano z ochrony fizycznej jednego z budynków.

(dowód: akta kontroli str. 1614, 1617, 1619-1632, 1642-1643)

Starosta powiatu wyjaśnił, iż z uwagi na konieczność terminowego załatwiania spraw, skuteczność i szybkość obsługi interesanta nie jest rozważana możliwość zmniejszenia zatrudnienia w komórkach realizujących zadania zlecone. Ze względu na specyfikę pracy na tych stanowiskach i wymagania dotyczące wykształcenia

¹² Wydatki ujęte w rozdziale 75011.

i stażu pracy nie jest możliwe także obniżenie poziomu wynagrodzeń. Nie występowało również do wojewody o wskazanie liczby etatów uwzględnianej przy planowaniu dotacji dla powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 1440, 1614, 1617-1618, 1634)

W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego średnioroczne zatrudnienie w 2015 r. wyniosło 8,75 etatu oraz w 2016 r. – 9,89 etatu¹³. Średnie wynagrodzenie¹⁴ osób realizujących zadania zlecone w 2015 r. wyniosło 4,3 tys. zł, a za trzy kwartały 2016 r. – 3,6 tys. zł. W 2015 r. przekazana dotacja w całości sfinansowała zadania inspektoratu. Jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego ewentualne zwiększenie ogólnej kwoty dotacji umożliwiłoby przeprowadzenie dodatkowych czynności kontrolnych przez organ z urzędu, a przez to wzrost skuteczności organu, skrócenie czasu postępowań administracyjnych oraz poprawę sprawności obsługi interesantów.

(dowód: akta kontroli str. 1244, 1263-1267, 1661-1662)

W 2015 r. i 2016 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego pięciokrotnie wnioskował o zwiększenie dotacji na wykonanie zastępczego obowiązku rozbiórki. Z uwagi na brak odpowiedzi Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego czynności egzekucyjne nie zostały przeprowadzone.

(dowód: akta kontroli str. 1243, 1677-1686)

W kwietniu 2016 r. zarząd powiatu zwiększył plan finansowy PINB o kwotę 67,0 tys. zł z przeznaczeniem na wydatki bieżące. Starosta wyjaśnił, że wielokrotnie występował do wojewody o zwiększenie dotacji na realizację zadań PINB, które w całości stanowią zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, jednak z dotychczasowej praktyki wynikało, że powiat nie uzyskiwał ani zwiększonej dotacji ani odpowiedzi na wystąpienia. Dlatego dofinansowanie nastąpiło bez wcześniejszego złożenia wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 506-511, 1428)

Średnioroczne zatrudnienie w Powiatowej Komendzie PSP w 2015 r. wyniosło dla funkcjonariuszy 52 etaty i 2,5 etatu dla pracowników cywilnych oraz w 2016 r. odpowiednio 52 etaty i 2,5 etatu. Średnie¹⁵ uposażenie funkcjonariuszy wraz z nagrodami uznaniowymi w 2015 r. i 2016 r. wyniosło 4,0 tys. zł miesięcznie, średnie¹⁶ wynagrodzenie wraz z nagrodami pracowników cywilnych w 2015 r. wyniosło miesięcznie 3,2 tys. zł i w 2016 r. 2,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1360, 1384-1388)

W 2015 r. powiat poprzez wpłaty do Funduszu Wsparcia PSP dofinansował działalność bieżącą komendy powiatowej oraz zakup samochodu kwatermistrzowskiego w łącznej wysokości 189,4 tys. zł. W 2016 r. zgodnie z umową zawartą z Komendantem Wojewódzkim PSP powiat przeznaczył kwotę 110,0 tys. zł na Fundusz Wsparcia w celu pokrycia wydatków rzeczowych komendy powiatowej.

(dowód: akta kontroli str. 444-471, 1394, 1657-1658)

Starosta podał, że przekazywanie środków do Funduszu Wsparcia nie było poprzedzane wnioskiem do wojewody, ponieważ samorząd może uczestniczyć w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej.

(dowód: akta kontroli str. 1437-1439)

Zgodnie z art. 49 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz art. 19a ust. 2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej zadania wykonywane przez strażę finansowane są z budżetu państwa w formie dotacji celowych, dlatego

¹³ Przeciętne zatrudnienie na dzień 30.09.2016 r.

¹⁴ Z uwzględnieniem dodatków stażowych, specjalnych, funkcyjnych i nagród uznaniowych.

¹⁵ Uposażenie strażaka uwzględniające składniki określone w art. 86, art. 87 i art. 88 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2016 r. poz. 603, ze zm.).

¹⁶ Z uwzględnieniem dodatków stażowych i zadaniowych.

zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w przypadku gdy środki dotacji celowej były niewystarczające do właściwego wykonania zadań przez komendę powiatową, starosta powinien zwrócić się do wojewody o jej zwiększenie, a czynności te powinny być dokumentowane.

Zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁷, składki na ubezpieczenia zdrowotne bezrobotnych niepobierających zasiłku lub stypendium oraz osób niepobierających zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego opłaca właściwy urząd pracy. Środki na składki jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa w formie dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej. Prognozując plan wydatków budżetowych Powiatowy Urząd Pracy uwzględniał liczbę osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku zarejestrowanych w urzędzie w roku poprzednim oraz wielkość obowiązującej w danym roku składki. Ponadto w okresach miesięcznych Powiatowy Urząd Pracy przekazywał wojewodzie prognozowane zapotrzebowania na składki i wielkość wydatków, jaka została poniesiona w okresie sprawozdawczym.

(dowód: akta kontroli str. 1137-1144, 1153-1225)

Łącznie w 2015 r. w rozdziale 85156 – *Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego* wykorzystano środki z dotacji w wysokości 1.852,4 tys. zł oraz w I półroczu 2016 r. w wysokości 626,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 858, 938)

Zadania zlecone z zakresu pomocy społecznej polegające na prowadzeniu i rozwoju infrastruktury środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi prowadzone były w powiecie na podstawie porozumienia i umowy zawartej z wojewodą mazowieckim. Dokumenty te określały między innymi limit miejsc dla uczestników zajęć przyznanych dla każdego domu. Zarząd powiatu zlecił realizację tego zadania stowarzyszeniom działającym w obszarze pomocy społecznej. Na podstawie umów zawartych z tymi podmiotami przekazywana była dotacja, której wysokość zależała od liczby osób faktycznie uczestniczących w zajęciach w ciągu miesiąca. Powiat zobligowany był do przekazywania miesięcznych sprawozdań o rzeczywistej liczbie uczęszczających na zajęcia osób w miesiącu poprzednim. Na tej podstawie przekazywana była transza dotacji, której wysokość na jednego uczestnika w 2015 r. w województwie mazowieckim ustalona została na kwotę 1,0 tys. zł¹⁸, a w 2016 r. na kwotę 1,3 tys. zł¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1058-1136, 1652)

W 2015 r. i I połowie 2016 r. powyższe zadania zostały z całości sfinansowane ze środków dotacji, która wyniosła odpowiednio 907,1 tys. zł i 517,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 858, 938)

Zadania z zakresu orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności osób zamieszkałych na terenie powiatu warszawskiego zachodniego powierzone zostały na mocy porozumienia z dnia 2 stycznia 2004 r. powiatowi grodzkiemu. Wydatki związane z orzekaniem pokrywane miały być z dotacji otrzymanej przez powiat warszawski zachodni od wojewody oraz w przypadku niewystarczającej ilości

¹⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1793, ze zm.

¹⁸ Rozporządzenie Nr 5 Wojewody Mazowieckiego z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia średniej miesięcznej kwoty dotacji na jednego uczestnika w ośrodku wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi w województwie mazowieckim na 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 11937).

¹⁹ Rozporządzenie Nr 3 Wojewody Mazowieckiego z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia średniej miesięcznej kwoty dotacji na jednego uczestnika w ośrodku wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi w województwie mazowieckim na 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 11710).

środków z dotacji, ze środków własnych powiatu²⁰. W 2015 r. środki otrzymane z dotacji wyniosły 112,1 tys. zł, współfinansowanie działalności zespołu ze środków własnych powiatu stanowiła kwota 7,6 tys. zł. W I połowie 2016 r. dotacja wyniosła 72,6 tys. zł, powiat przekazał środki własne w wysokości 4,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1036, 1045-1051)

W okresach kwartalnych Powiatowy Zespół do spraw Orzekania o Niepełnosprawności przekazywał do wojewody i do powiatu informacje między innymi o liczbie złożonych wniosków, rozpatrzonych spraw i wielkości poniesionych kosztów. W 2015 r. koszty wydawania orzeczeń wyniosły 99,58 zł w przeliczeniu na jedno orzeczenie oraz za trzy kwartały 2016 r. – 109,56 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1031-1035, 1037-1044, 1429-1430)

W okresie objętym kontrolą starosta kierował do wojewody mazowieckiego wnioski o zwiększenie dotacji na zadania z zakresu pomocy społecznej realizowane przez środowiskowe domy samopomocy, zespół orzekania o niepełnosprawności, na zadania z zakresu prac geodezyjnych i kartograficznych. Jak wyjaśnił starosta, najczęściej wnioski na ww. zadania były uwzględniane. Nigdy nie zostały dofinansowane potrzeby w zakresie zadań zleconych wykonywanych przez wydział architektury i budownictwa oraz wydział ochrony środowiska, dlatego powiat przestał występować o zwiększenie środków w rozdziale 75011. Ponadto temat nienależytego finansowania zadań zleconych był podnoszony wielokrotnie podczas spotkań przewodniczącego Konwentu Starostów z wojewodą.

W przypadku PINB i Komendy Powiatowej PSP, przekazywały one sprawozdania z wykonania zadań zleconych odpowiednim służbom szczebla wojewódzkiego, które na podstawie analiz tych sprawozdań dokonywały zwiększeń lub zmniejszeń dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 1656-1657)

W okresie objętym kontrolą powiat nie występował do wojewody mazowieckiego o refundację wydatków na zadania zlecone, sfinansowanych ze środków własnych, ponieważ jak wyjaśnił starosta, podczas rozmów prowadzonych z wojewodą lub jego przedstawicielami, zapewniano, że wszystkie dostępne środki są przekazywane i nie ma możliwości dokonania zwiększeń dotacji lub refundacji środków. Powiat jest w trakcie kompletowania dokumentów w celu dochodzenia należnego świadczenia w postępowaniu sądowym. Pozew, zdaniem starosty, powinien być przygotowany do złożenia w sądzie w I kwartale 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1606, 1428)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ustalenie i wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na zadania zlecone w okresie od początku 2015 r. do końca II kwartału 2016 r.

2. Rozliczanie dotacji i nadzór nad wykonywaniem zadań zleconych

Opis stanu faktycznego

Kwoty dotacji celowych wykazane w sprawozdaniach Rb-27s z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego i Rb-50 o dotacjach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za 2015 r. i I półrocze 2016 r. były równe rzeczywistym wpływom pomniejszonym o zwroty

²⁰ Zgodnie z art. 6 ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.) wydatki związane z tworzeniem i działalnością zespołów są pokrywane ze środków finansowych budżetu państwa, wydatki te mogą być również pokrywane ze środków finansowych jednostek samorządu terytorialnego.

dotacji (w przypadku sprawozdań za 2015 r.). Zwrotów niewykorzystanych dotacji na łączną kwotę 75,1 tys. zł dokonano terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 283-290, 295-345, 852-855, 866-876, 932-935, 967-979)

Najwyższa kwota zwrotu dotacji w wysokości 71,9 tys. zł dotyczyła składek zdrowotnych za bezrobotnych bez prawa do zasiłku, opłacanych przez Powiatowy Urząd Pracy. O prognozowanej nadwyżce środków Powiatowy Urząd Pracy powiadomił Mazowiecki Urząd Wojewódzki z października 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1145-1147, 1203)

Dotacje przekazywane były podległym jednostkom organizacyjnym i służbom powiatowym realizującym zadania zlecone w terminie od 1 do 9 dni od daty wpływu środków na rachunek powiatu lub dokonaniu zmian w budżecie przez zarząd powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 161-167, 278-290, 1150-1151, 1268-1270, 1396-1398)

Kwoty ujęte w sprawozdaniach zbiorczych Rb-28s z wykonania planu wydatków jednostki samorządu terytorialnego i Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za 2015 r. i I półrocze 2016 r. wynikały z sumowania danych ze sprawozdań jednostkowych, sporządzanych w jednostkach budżetowych realizujących zadania zlecone w powiecie, tj. w Starostwie Powiatu Warszawskiego Zachodniego, Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego, Komendzie Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej, Zespole Szkół przy Klinicznym Szpitalu Dziecięcym w Dziekanowie Leśnym, Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Lesznie, Rodzinnym Domu Dziecka przy powiecie warszawskim zachodnim, Powiatowym Urzędzie Pracy, Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 118-120, 856-865, 877-931, 936-966, 980-1027, 1052-1057, 1226-1229, 1232-1234, 1237-1239, 1283-1286, 1289-1291, 1294-1296, 1403-1406, 1409-1412, 1415-1418)

Kwoty ujęte w sprawozdaniach jednostkowych starostwa, dotyczące wykonania dotacji celowych i wydatków na realizację zadań zleconych, wykazane w sprawozdaniach Rb-50, Rb-27s i Rb-28s za 2015 r. i I półrocze 2016 r. wynikały z zapisów w księgach rachunkowych, za wyjątkiem zapisów z 2015 r. na kontach analitycznych konta 901 – Dochody budżetowe.

Na koniec 2015 r. saldo konta 901-1-2, na którym ewidencjonowane były dotacje na zadania zlecone wyniosło 9.044.966,96 zł. Zgodnie z Rb-50 o dotacjach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej na koniec 2015 r. wykazano kwotę otrzymanych dotacji w wysokości 9.045.626,96 zł. Różnica w wysokości 660 zł wynikała z błędnego księgowania przelewu z września 2015 r. na kontach analitycznych konta 901 (powinno być 901-1-2, zaksięgowano 901-1-1). Pomyłka nie miała wpływu na prawidłowość wykazania kwot w sprawozdaniu Rb-50 z uwagi na przyporządkowanie kwoty otrzymanej dotacji do właściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 118-258, 277-294, 866-876, 877-900, 947-954, 967-996)

W sprawozdaniach Rb-28s, w rozdziałach objętych badaniem, tj. 70005 – *Gospodarka gruntami i nieruchomościami*, 71015 – *Nadzór budowlany*, 75011 – *Urzędy wojewódzkie*, 75411 – *Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej*, 85156 – *Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego*, 85203 – *Ośrodki wsparcia*, 85321 – *Zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności*, wykazywano pełne wydatki

ponoszone na te zadania, tj. wydatki ponoszone z otrzymanej dotacji, a także ze środków własnych.

(dowód: akta kontroli str. 856-865, 901-931, 936-945, 997-1027)

Ewidencja księgową pozwalała na rozróżnienie rodzaju wydatku według źródeł pochodzenia środków; wydatki księgowane były między innymi z uwzględnieniem kodów źródeł finansowania. Literą Z oznaczano wydatki na zadania zlecone, literą W wydatki na zadania własne, literą M wydatki na zadania zlecone ze środków własnych powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 117)

Na wniosek wojewody, powiat warszawski zachodni przekazywał w latach 2014-2016 sprawozdania i inne dane wynikające z realizowanych zadań zleconych. Starosta poinformował, że realizując zadania zlecone starostwo zobowiązane było do zapewnienia określonej jakości ich wykonania zgodnie z zaleceniami pokontrolnymi. Ogólne zasady wykonywania tych zadań zawierają także zapisy ustawowe.

(dowód: akta kontroli str. 1439, 1441, 1473-1479)

W 2015 r. w starostwie przeprowadzona została kontrola przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, dotycząca prawidłowości podejmowanych czynności oraz stosowanych procedur administracyjnych przez organ administracji architektoniczno-budowlanej podczas postępowań administracyjnych, przedmiotem których były roboty budowlane prowadzone w zakresie zjazdów z dróg publicznych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku kontroli kompletności składanych wniosków o pozwolenie na budowę oraz rozbieżności danych w dokumentacji składanej przez inwestorów. Starosta przekazał do WINB informację o działaniach podjętych w celu realizacji zaleceń pokontrolnych polegających między innymi na wezwaniu inwestorów do usunięcia braków formalnych i merytorycznych w złożonych wnioskach oraz skierowaniu pracowników na spotkanie informacyjno-szkoleniowe z zakresu prawa budowlanego, organizowanego przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki.

(dowód: akta kontroli str. 1442-1472)

Kontrola doraźna z 2015 r. Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego dotyczyła prawidłowości prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego i z listopada 2016 r. kontrola prawidłowości realizacji zadań organów administracji geodezyjnej i kartograficznej w zakresie prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego przy realizacji zadań wynikających z art. 12, 12a i 12b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²¹.

Po kontroli doraźnej Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego stwierdził nieprawidłowości polegające na niezgodności części danych ewidencyjnych z danymi wynikającymi z opracowań geodezyjnych przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz stosowaniu nazw dokumentów niezgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego²². Zgodnie z wyjaśnieniem starosty, w urzędzie dokonano aktualizacji danych ewidencyjnych oraz planuje się przeprowadzenie szkolenia pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 1420, 1424-1425, 1516-1542)

²¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1629.

²² Dz.U. Nr 263, poz. 1572.

W 2015 r. Wydział Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego przeprowadził kontrolę kompleksową w Środowiskowym Domu Samopomocy w Łubcu. W wyniku kontroli MUW stwierdził niedostateczne doświadczenie zawodowe w momencie zatrudnienia niektórych pracowników domu oraz niespełnienie standardu wymaganej liczby pomieszczeń. Prezes Stowarzyszenia prowadzącego placówkę poinformowała o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych, w tym o zamiarze dostosowania pomieszczeń budynku zgodnie ze wskazanym w wystąpieniu terminem.

(dowód: akta kontroli str. 1431-1436)

Bieżący nadzór nad środowiskowymi domami samopomocy sprawowało Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie. Jak wyjaśniła dyrektor Centrum polegał on między innymi na prowadzeniu wywiadów środowiskowych z uczestnikami zajęć, wystawianiu decyzji kierujących i przedłużających pobyt w ośrodkach, rozmowach dotyczących sposobu działalności placówek. Efektem monitoringu był wniosek starosty do MUW o zwiększenie liczby miejsc w jednym z ośrodków oraz utworzenie na terenie powiatu nowej placówki. Oba wnioski zostały zaakceptowane przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki.

(dowód: akta kontroli str. 1429)

W 2016 r. Wydział Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego przeprowadził kontrolę Powiatowego Zespołu do spraw Orzekania o Niepełnosprawności dotyczącą prawidłowości organizacji działalności zespołu, przestrzegania procedur administracyjnych, poprawności wydawanych orzeczeń stosownie do postanowień ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych²³. W wyniku kontroli zalecił odwołanie członków zespołu nie kontynuujących współpracy w zakresie orzecznictwa, zapewnienie uczestnictwa doradcy zawodowego w składach orzekających, zobligowanie członków zespołu do przestrzegania zasad zawartych w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Przewodnicząca zespołu poinformowała, że wszystkie zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 1034-1035)

Audytem wewnętrznym w starostwie objęto terminowość wydawania decyzji administracyjnych przez Wydział Architektury i Budownictwa. W podsumowaniu audytu nie stwierdzono nieprawidłowości. Kontrola problemowa w Wydziale Ewidencji Gruntów i Budynków Biura Geodezji dotyczyła terminowości rozpatrywania wniosków składanych przez interesantów wydziału. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, geodeta powiatowy przekazał sekretarzowi powiatu informację o podjętych w kontrolowanym wydziale działaniach naprawczych.

(dowód: akta kontroli str. 1422-1423, 1481-1487)

W celu oceny zadowolenia interesantów z działalności urzędu, w tym standardów dostępności i jakości wykonywania zadań, w starostwie przeprowadza się badanie ankietowe. Formularze ankietowe dotyczą między innymi działalności wydziałów realizujących zadania zlecone. Na podstawie wyników badania sporządzane były dwa razy w roku sprawozdania, które omawiano na spotkaniach kierownictwa urzędu z kierownikami komórek organizacyjnych, jako element procedury systemowej Systemu Zarządzania Jakością. W opiniach o wydziałach realizujących zadania zlecone przeważał odsetek osób pozytywnie oceniających ich pracę, w analizie porównawczej wydziałów najslabiej oceniany był Wydział Architektury i Budownictwa. Jak wyjaśnił starosta, w miarę możliwości prawnych i finansowych propozycje wprowadzenia niektórych rozwiązań proponowanych przez interesantów

²³ Dz.U. Nr 127, poz. 721, ze zm.

w ankietach są uwzględniane. Ponadto starosta poinformował, że w urzędzie prowadzony jest również rejestr skarg i wniosków, który corocznie przekazywany jest wojewodzie.

(dowód: akta kontroli str. 1440, 1558-1602)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rozliczanie dotacji na zadania zlecone oraz sposób wykazania ich w sprawozdaniach z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (Rb-27s), planu wydatków jednostki samorządu terytorialnego (Rb-28s) i sprawozdaniach o dotacjach i o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (Rb-50) za 2015 r. i I półrocze 2016 r.

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 NIK²⁴ 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.

Warszawa, dnia 19 grudnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
z upoważnienia
Dyrektora Departamentu
Budżetu i Finansów

kontroler
Elżbieta Grohman
specjalista kontroli państwowej

Wicedyrektor
Jarosław Borowski

.....
podpis

.....
podpis

²⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r., poz. 677.