



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia kwietnia 2011 r.

**Pani
Jolanta CHEŁMIŃSKA
Wojewoda Łódzki**

**LLO-4100-03-07/2011
P/10/007**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi skontrolowała Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi (zwany dalej „ŁUW” lub „Urzędem”) w zakresie powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w 2010 r. w części 85/10 – województwo łódzkie.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 7 kwietnia 2011 r. – Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Wojewodzie niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia działania służb Wojewody Łódzkiego związane z przekazywaniem dotacji celowych na finansowanie i dofinansowanie zleconych jednostkom samorządu terytorialnego („j.s.t.”) zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, a także zadań własnych samorządów.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności terminowe oraz w wymaganej szczegółowości przekazywanie informacji o kwotach dotacji celowych dla j.s.t. na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz terminowe dokonywanie zmian w wysokości dotacji na zadania zlecone j.s.t. i na zadania własne. Zastrzeżenia NIK dotyczą w szczególności:

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.),

- przekazywania dotacji celowych na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych i na akcję zwalczania plagi komarów na terenach dotkniętych powodzią bez zawarcia stosownych umów,
 - powtarzających się nieprawidłowości w zakresie zwrotu podatku akcyzowego, stwierdzonych już podczas kontroli przeprowadzonej w ŁUW w 2009 r.²
 - działań związanych z rozliczeniem dotacji udzielonej Marszałkowi Województwa Łódzkiego (zwanego dalej „Marszałkiem”) na zadanie pn. Szkolenie obronne – po terminie określonym w art. 152 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (zwanej dalej ufp).
1. Przy rozdysponowaniu dotacji celowych na finansowanie i dofinansowanie zadań realizowanych przez j.s.t., stosowane były zasady wynikające z art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴, a informacje o kwotach dotacji celowych dla j.s.t. na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz o kwotach dochodów związanych z realizacją tych zadań - Pani Wojewoda przekazała w obowiązującym terminie i w wymaganej szczegółowości.
- Zmiany kwot dotacji dla j.s.t. następowały w terminach określonych w art. 170 ufp. Wyjątek stanowiło 18 decyzji wydanych w okresie od 22 listopada do 31 grudnia 2010 r. w związku z uruchomieniem przez Ministra Finansów środków z rezerwy celowej na sfinansowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa.
2. Z zaplanowanych na 2010 r. w budżecie Wojewody Łódzkiego dotacji celowych, jednostkom samorządu terytorialnego przekazane zostały środki w kwocie 1.368.250 tys. zł, stanowiące 98,6% kwoty planowanej (1.376.689 tys. zł). Z kwoty tej, w 2010 r. (z uwzględnieniem okresu przejściowego), j.s.t. wykorzystały 1.357.726 tys. zł (98,9% planu po zmianach, 99,2% kwoty przekazanej i 103,4% wykonania w 2009 r.). Gminy wykorzystały dotacje w kwocie 931.087 tys. zł (99% przekazanych), powiaty – 372.556 tys. zł (99,9%), a Samorząd Województwa – 54.083 tys. zł (97,4%).
- Niepełne wykorzystanie dotacji w 2010 r. spowodowane było w szczególności:
- nieprzekazaniem kwoty 4.069 tys. zł, głównie dla Samorządu Województwa (2.331 tys. zł) z uwagi na powstałe oszczędności przetargowe, niekorzystne warunki atmosferyczne uniemożliwiające prowadzenie robót konserwacyjnych i remontowych, nieosiągnięcie w 2010 r. zakładanego poziomu zatrudnienia

² kontrola P/09/152 przeprowadzona w ŁUW przez NIK Delegatura w Łodzi w zakresie prawidłowości zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej w latach 2006-2008 (LLO-410-09-16/2009),

³ Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.

w Departamencie Funduszy Rozwoju Obszarów Wiejskich w Urzędzie Marszałkowskim w Łodzi oraz przeniesienie części działań promocyjnych i informacyjnych Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 na kolejny rok (1.755 tys. zł),

- zwrotami niewykorzystanych środków w kwocie 10.523,6 tys. zł (z tego 6.186,2 tys. zł do 31.12.2010 r. oraz 4.337,4 tys. zł w okresie do 31.01.2011 r.) dokonanyymi głównie przez gminy (8.756 tys. zł) i Samorząd Województwa (1.416 tys. zł). Wynikały one przede wszystkim – w przypadku gmin – z błędnego oszacowania potrzeb w zakresie pomocy na świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz nieubiegania się rodzin o pomoc materialną dla uczniów, a w przypadku Samorządu Województwa – błędnego oszacowania potrzeb w ramach prowadzenia akcji przeciwpowodziowej.

W strukturze dotacji udzielonych dla j.s.t. dominowały dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone (958.075 tys. zł, tj. 70,6%). Dotacje na zadania własne stanowiły 28,9% (392.778 tys. zł), zaś dotacje realizowane na mocy porozumień 0,5% (6.587 tys. zł). Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (w 2009 r. dotacje rozwojowe) na realizację zadań w ramach Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013” wyniosły 286 tys. zł.

3. W miesiącach maj – lipiec 2010 r. Wojewoda Łódzki przekazał dla 107 j.s.t. dotacje celowe na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (w rozdz. 75478) w kwocie 4.344.301 zł oraz na akcję zwalczania plagi komarów na terenach dotkniętych powodzią (w rozdz. 85178) w kwocie 211.300 zł. Stosownie do art. 150 ufp, dysponent części budżetowej udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, zawiera umowę, która określa w szczególności: szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana i termin jego wykonania; wysokość udzielonej dotacji; termin wykorzystania dotacji; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji; termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji oraz tryb kontroli wykonania zadania. Kontrola NIK wykazała, iż:

- w przypadku dotacji w rozdz. 75478 – tylko jedna umowa (ZK.I/35/2010 z dnia 17.06.2010 r.) została zawarta w dniu przekazania środków w kwocie 8.912 zł. Rozumiejąc wyjątkową sytuację związaną z przekazywaniem dotacji w warunkach klęski żywiołowej (powodzi), Izba nie kwestionuje też zawarcia czterech umów na kwotę 92.810 zł w miesiącach czerwiec – lipiec 2010 r., chociaż umowy te - z literalnego brzmienia przepisu art. 150 ufp - nie zostały zawarte przy przekazywaniu

środków. Jedna z nich na kwotę 15.000 zł została zawarta w miesiącu przekazania dotacji (tj. 28.06.2010 r., umowa nr ZK.I/2/2010), a trzy umowy na kwotę 77.810 zł – w okresie do dwóch miesięcy po przekazaniu środków (tj. 5.07.2010 r. umowa nr ZK.I/4/2010; 12.07.2010 r. umowa nr ZK.I/29/2010 i umowa nr ZK.I/49/2010). W wymienionych pięciu umowach, w § 1 powołano jako podstawę udzielenia dotacji celowych art. 128 ust. 2 i art. 150 ufp.

Pozostałe 102 umowy na łączną kwotę 4.242.579 zł zostały zawarte w terminie od 5 do 7 miesięcy (listopad – grudzień 2010 r.) od daty przekazania dotacji (maj – czerwiec 2010 r.).

- w przypadku dotacji w rozdz. 85178 – 11 umów na kwotę 211.300 zł zawarto z j.s.t. w terminie 4 miesięcy (listopad 2010 r.) od daty przekazania środków (lipiec 2010 r.).

Wicewojewoda Łódzki wyjaśnił m.in., że „(...) wszystkie istotne elementy ewentualnej umowy możliwe do określenia przed wypłatą dotacji (...) zostały ustalone w pismach skierowanych do wszystkich zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego (...). Zostały one przez nich przyjęte, a tym samym wszystkie warunki zostały uzgodnione (...). W żadnym momencie od wypłaty dotacji nie istniał stan, w którym można by stwierdzić, że pomiędzy stronami nie zostały uzgodnione jakiejkolwiek elementy stosunku prawnego określone w art. 150 ufp. (...) Budzi wątpliwość, czy w aktualnym stanie prawnym istnieje obowiązek zawierania umowy, w przypadku dotacji udzielanej na zadania własne. Kwestie te reguluje art. 150 ustawy, który określa obowiązek zawierania umów w przypadku dotacji określonych art. 127 ust. 2 ustawy. (...)”.

NIK nie podziela powyższego stanowiska, gdyż żadne z pism skierowanych do j.s.t., o których pisze Pani Wicewojewoda w swoim wyjaśnieniu (tj. ZK.I.6825/43/10 z 14.06.2010; ZK.I.6825/43.1/10 i ZK.I.6825/43.2/10 z 27.07.2010 r.; ZK.I.6825/43.3/10 z 25.10.2010 r.; ZK.I.6825/61.5/10 z 20.10.2010 r.), nie zawierało jednego z postanowień wymienionych w powołanym przepisie - nie określało bowiem trybu kontroli wykonania zadań (art. 150 pkt 6 ufp), który to element umowy jest źródłem obowiązków beneficjenta i odpowiadających im uprawnień podmiotu udzielającego dotację. Ponadto, w opinii NIK, art. 150 ufp stanowi jednoznacznie, że obowiązek zawarcia umowy nałożony został na dysponenta części budżetowej, którego wskazuje obok dysponenta środków wymienionych w art. 127 ust. 2 ufp. Tym samym, udzielone przez dysponenta części budżetowej dotacje, są objęte zakresem regulacji art. 150 ufp. Ponadto przepis ten stanowi wyraźnie, że dysponent części udzielając dotacji zawiera umowę, przy czym powinna ona być zawarta przed przekazaniem dotacji, o czym przesądzają postanowienia art. 150 pkt 1 i 2 ufp.

Najwyższa Izba Kontroli pragnie podkreślić, że wątpliwości prezentowane w czasie kontroli nie wystąpiły przy zawieraniu w czerwcu i lipcu 2010 r. umów o dotacje celowe pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa na finansowanie zadania związanego z prowadzeniem akcji przeciwpodziowej.

Stosownie do art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych⁵, przekazanie dotacji z naruszeniem trybu lub zasad jej udzielania, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

4. Działania zmierzające do rozliczenia dotacji udzielonej Marszałkowi na realizację zadania *Szkolenia obronne* (rozd. 75212), w wysokości 4.000 zł podjęto po terminie przewidzianym na zatwierdzenie rozliczenia dotacji, określonym w art. 152 ust. 2 ufp, (30 dni od przedstawienia rozliczenia). Sporządzone przez beneficjenta rozliczenie wydatkowanych środków wpłynęło do ŁUW w dniu 7 stycznia 2011 r., natomiast działania związane z wyjaśnieniem zakresu rzeczowego przedmiotowej dotacji podjęte zostały - w związku z kontrolą NIK - w dniu 10 lutego 2011 r. W konsekwencji, w dniu 28 lutego 2011 r. Wojewoda Łódzki wezwał Marszałka do zwrotu części dotacji celowej w kwocie 2.999,86 zł wraz z odsetkami, jako wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem. Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (zwanego dalej „WBiZK”), odpowiedzialnego za rozliczenie przedmiotowej dotacji, niedotrzymanie terminu rozliczenia dotacji wyjaśnił oczekiwaniem na – wynikające z „pozytywnych doświadczeń ze współpracy” – złożenie przez Marszałka dodatkowych wyjaśnień do rozliczenia dotacji lub dokonanie zwrotu części środków dotacji w terminie określonym w art. 168 ufp, a także dużym obciążeniem pracą wynikającym z wykonania i wdrożenia nowych dokumentów planistycznych do szkolenia obronnego dla województwa łódzkiego na 2011 r.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, argumenty przedstawione przez dyrektora WBiZK nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia dla nieprzestrzegania terminu określonego przepisem ufp.

5. W ramach dotacji celowych na realizację w rozdz. 01095 zadań, o których mowa w ustawie z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej⁶, gminy wykorzystwały łącznie 38.596 tys. zł, tj. 99,8% środków określonych w planie po zmianach (38.652 tys. zł). Kontrola NIK wykazała, że zadania związane z udzielaniem i rozliczaniem tych dotacji nie były wykonywane rzetelnie, a stwierdzone nieprawidłowości były analogiczne do

⁵ Dz. U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2006 r., Nr 52, poz. 379

wykazanych w wyniku kontroli przeprowadzonej w ŁUW w 2009 r. w przedmiotowym zakresie. Dotyczyły one w szczególności: nieegzekwowania od gmin korekt wniosków obarczonych błędami, nanoszenia ołówkiem przez pracownika wydziału merytorycznego zmian we wnioskach w oparciu m.in. o ustalenia telefoniczne, składania przez Wojewodę Łódzkiego do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi („MRiRW”) dodatkowych zapotrzebowań na środki finansowe po terminie określonym w § 4 ust. 2 rozporządzenia MRiRW z dnia 23 sierpnia 2006 r.⁷ oraz rozbieżności kwot wykorzystanych dotacji pomiędzy wykazanymi w ewidencji księgowej i rocznym rozliczeniem.

Wojewoda Łódzki wyjaśnił, iż „(...) obowiązujące przepisy prawa, nakładające obowiązek składania wniosków, sprawozdań i rozliczeń w terminach trudnych do dotrzymania w połączeniu z brakiem w niektórych gminach właściwego nadzoru nad pracownikami zajmującymi się tą tematyką, stanowią obiektywne trudności w realizacji wniosków pokontrolnych z 17 lipca 2009 r.”

Działania podjęte w związku z poprzednią kontrolą, przedstawione w piśmie z dnia 12 sierpnia 2009 r. (będącego odpowiedzią na wystąpienie pokontrolne NIK z 2009 r.), polegające na omówieniu z pracownikami treści wystąpienia pokontrolnego oraz ocen i uwag w nim zawartych, przekazaniu uwag i wytycznych do niezwłocznego wdrożenia, wystąpieniu do prezydentów, burmistrzów i wójtów o zwrócenie uwagi na uchybienia przy składaniu wniosków - należy zatem uznać za niewystarczające. Na zwiększenie skuteczności systemu kontroli wewnętrznej nie wpłynęło też – zdaniem NIK - deklarowane przez Panią Wicewojewodę Krystynę Ozgę w powołanym piśmie „skierowanie do realizacji tego zadania dodatkowego pracownika w celu zwiększenia skuteczności systemu kontroli wewnętrznej w zakresie wykorzystania i rozliczania dotacji”.

Z przedłożonego kontroli NIK sprawozdania z działalności kontrolnej ŁUW w 2010 r. wynika, iż służby Wojewody nie przeprowadzały kontroli w zakresie prawidłowości zwrotu podatku akcyzowego.

Ponadto w trakcie bieżącej kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- uwzględnieniu w rocznym rozliczeniu dotacji za 2010 r. kwot przekazanych gminom w 2011 r., a wnioskowanych w II okresie rozliczeniowym 2010 r. przez gm. Rokiciny i gm. Grabów (odpowiednio 199,36 zł i 5.080,61 zł),

⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej i jego wypłatę Dz. U. z 2006 r., Nr 160, poz. 1132

- przyjmowaniu do realizacji – jako ostateczne – egzemplarzy roboczych, zawierających adnotacje (ołówkiem) o ich niepoprawnym sporządzeniu, co spowodowało, że w przypadku dodatkowych wniosków terminy przekazania ich do MRiRW były wcześniejsze niż daty poprawnego sporządzania tych wniosków przez gminy.

Ponowne stwierdzenie tych samych nieprawidłowości wskazuje, w ocenie NIK, na brak w tym zakresie skutecznego nadzoru.

6. W 2010 r. z budżetu Wojewody przekazane zostały gminom województwa łódzkiego dotacje celowe na realizację zadań własnych w zakresie pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym (23.359 tys. zł w rozdz. 85415). Z przyznanej kwoty, gminy wykorzystały 87,6% (20.466 tys. zł), a niewykorzystane środki zwróciły na rachunek ŁUW. Kontrola NIK wykazała jednak, że 15 gmin pokryło środkami z dotacji celowej – w łącznej kwocie 1.380 tys. zł - więcej niż 80% (od 81,5% do 100%) kosztów realizacji dotowanego zadania. Działanie takie było niezgodne z postanowieniem art. 128 ust. 2 ufp, określającym maksymalny (80%) stopień dofinansowania przez budżet państwa zadań własnych j.s.t., a także stało w sprzeczności z treścią decyzji dysponenta części 85/10 o podziale kwot dotacji celowych, pozostających w dyspozycji Kuratorium Oświaty w Łodzi. Sytuacja ta była konsekwencją stanowiska Ministra Edukacji Narodowej⁸, iż „(...) przyznawanie dotacji na zasiłki i stypendia uczniowskie nie wymaga tzw. wkładu własnego służącego współfinansowaniu tego celu (...) przez beneficjenta dotacji.” Kurator Oświaty wyjaśnił natomiast, że nie dysponuje narzędziami umożliwiającymi korygowanie wysokości przyznanej dotacji, poza jej rozliczeniem końcowym, w sytuacji gdy wykorzystanie dotacji przez gminy ma charakter dynamiczny, wyłączający możliwość uchwycenia stopnia wykorzystania dotacji i środków własnych samorządu w konkretnym momencie czasowym.

7. Zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 175 ufp, służby Wojewody Łódzkiego przeprowadziły 23 problemowe kontrole finansowe dotyczące prawidłowości wydatkowania i rozliczania dotacji celowych oraz uczestniczyły w 9 kontrolach wspólnych zarządzonych przez Wojewodę Łódzkiego, a koordynowanych przez dyrektorów wydziałów merytorycznych ŁUW.

W ramach sprawowanego nadzoru, wydziały merytoryczne ŁUW dokonywały weryfikacji i monitoringu zgłaszanych przez j.s.t. zapotrzebowań na środki finansowe

⁸ Pismo znak: DZSE-BKO-044-57/2010 z dnia 23 lipca 2010 r. skierowane do wojewodów, kuratorów oświaty, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

na zadania z zakresu administracji rządowej. Tym niemniej - w ocenie NIK - w świetle stwierdzonych nieprawidłowości, nadzór ten nie był wystarczający.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o spowodowanie:

- przestrzegania postanowień art. 150 ufp przy udzielaniu dotacji określonych w tym przepisie,
- podejmowania działań związanych z rozliczeniem dotacji w terminie przewidzianym do jego zatwierdzenia,
- stosowania procedur i przestrzegania terminów określonych w obowiązujących przepisach prawnych przy realizacji zadań dotyczących zwrotu podatku akcyzowego.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust.1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Wojewodę w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.