RPW/23387/2017 P
Data:2017-02-17

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyła

KBF.411.001.01.2015
I/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

BIURO MINISTRA
Wpłynęło dnia
2017 -02- 17
GM
BMI 7

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

I/15/001 – Planowanie i wykonywanie budżetu państwa w zakresie dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy

1. Agnieszka Andrusco, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92740 z dnia 22 czerwca 2015 r.
2. Anna Pikuła, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92717 z dnia 12 czerwca 2015 r.
3. Marcin Tomalak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92716 z dnia 12 czerwca 2015 r., nr KBF/49/2016 z dnia 6 października 2016 r. i nr KBF/57/2016 z dnia 28 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6, 2923-2926)

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Mateusz Szczurek, Minister Finansów do 16 listopada 2015 r.

Paweł Szałamacha, Minister Finansów, od 16 listopada 2015 r. do 28 września 2016 r.

Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów, od 28 września 2016 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie[1] niedostosowanie działań ministra właściwego do spraw budżetu i finansów publicznych[2] (zwanego dalej Ministrem) w zakresie organizacji i kontroli systemu planowania i wykonywania dotacji celowych z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego (dalej: zadania zlecone) w latach 2014-2016 do obowiązujących regulacji. Minister, wprowadzając stopniowo nowy system finansowania zadań zleconych, nie zadbał o stworzenie do tego odpowiednich ram prawnych. Zdaniem NIK działalność Ministra miała wpływ na nieprawidłowe działanie wojewodów pod względem planowania i rozliczania dotacji celowych (dalej: dotacji) na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ustalone w projektach ustaw budżetowych limity wydatków nie zapewniały środków niezbędnych do pełnej realizacji zadań zleconych. Minister Finansów nie zapewniał wojewodom środków niezbędnych do realizacji ustawowych obowiązków w zakresie finansowania zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.). Działania Ministra utrudniały wojewodom planowanie dotacji na zadania zlecane j.s.t. zgodnie z art. 149 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[3] (dalej ufp) i z art. 49 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[4] (dalej: udjst), obligującymi

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

[2] Do 28 września 2016 r. Ministra Finansów, od 28 września 2016 r. Ministra Rozwoju i Finansów.

[3] Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

[4] Dz. U. z 2016 r. poz. 198, ze zm.

dysponentów do zapewnienia środków na pełne i terminowe finansowanie zadań zleconych j.s.t. Wojewodowie dostosowywali plany dotacji celowych dla j.s.t. do wielkości wynikających z limitu wydatków zawartych w części 85, który był wstępnie planowany w Ministerstwie Finansów i w trakcie prac nad uchwaleniem budżetu państwa znacząco się nie zmieniał. Limit ten nie pozwalał na finansowanie z budżetu państwa zadań zleconych j.s.t. na poziomie odpowiadającym wydatkom ponoszonych przez te jednostki.

Należy wskazać, że we wszystkich dwunastu skontrolowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli jednostkach samorządu terytorialnego[5] stwierdzono niedofinansowanie zadań zleconych i potrzebę angażowania w ich realizację środków własnych j.s.t., co ograniczało tym jednostkom możliwości finansowania zadań własnych. Na niedofinansowanie wskazywały NIK również jednostki niekontrolowane oraz pracownicy kontrolowanych przez NIK urzędów wojewódzkich[6]. Ustalenie pełnych kwot niedofinansowania nie było możliwe, gdyż żadna jednostka samorządu terytorialnego nie gromadzi pełnego wykazu dowodów dokumentujących oddzielnie finansowanie każdej czynności.

Wprowadzany przez Ministra stopniowo od 2014 r. system standaryzacji obliczania dotacji na zadania zlecone j.s.t. nie rozwiązał problemu niedofinansowania tych zadań, a jednocześnie doprowadził do powstania nowych problemów. Po pierwsze ustanowił zadaniowy system planowania dotacji, oparty na liczbie zrealizowanych spraw, uśrednionym czasie ich realizacji i uśrednionej stawce roboczogodziny, z pominięciem kalkulacji wydatków dla poszczególnych j.s.t., co było niespójne z nałożonym na wojewodów obowiązkiem planowania dotacji na zadania zlecone zgodnie z art. 129 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, iż kwoty dotacji celowych na zadania zlecone j.s.t. określane są według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Po drugie w metodyce obliczania dotacji dla gmin na zadania z zakresu spraw obywatelskich[7] pominięto w obliczeniach niektóre istotne składniki wydatków, takie jak wydatki rzeczowe. Po trzecie przyjęcie wartości uśrednionych podczas obliczania wystandaryzowanej kwoty roboczogodziny i wystandaryzowanej czasochłonności oznaczało, że z góry przyjęto założenie o niedofinansowaniu jednostek, które miały wyższą czasochłonność lub wyższą kosztochłonność od uśrednionych wartości. Po czwarte sam proces ustalania wielkości wykorzystanych w obliczeniach przeprowadzono nierzetelnie, gdyż wojewodom i j.s.t. nie udzielono szczegółowych wskazówek, w jaki sposób mają obliczyć i zweryfikować wartości wykorzystane później w obliczeniach, nie zbadano przyczyny różnic w wartościach podawanych przez różnych wojewodów, mimo istotnych rozbieżności w wielkościach odnoszących się do tych samych kategorii danych, a ponadto wojewodowie otrzymali niewiele czasu na zebranie i weryfikację danych z j.s.t. Od 2017 r. system standaryzacji obliczania dotacji zastosowano również w odniesieniu do dotacji celowych dla powiatów na finansowanie zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa (rozdział 70005).

---

[5] W ramach kontroli P/16/009 – Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami skontrolowano: Urząd Gminy w Chmielnie, Urząd Miasta Gdyni, Urząd Miejski w Łomży, Urząd Miejski w Piastowie, Urząd Miejski w Radomiu, Urząd Miejski w Supraślu, Starostwo Powiatowe w Kwidzynie, Starostwo Powiatowe w Wysokiem Mazowieckiem, Starostwo Powiatu Warszawskiego Zachodniego w Ożarowie Mazowieckim, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Podlaski Urząd Wojewódzki i Pomorski Urząd Wojewódzki.

[6] Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego i Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego.

[7] Zadania zlecone wynikające z ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 2064), ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2016 r. poz. 722, ze zm.) oraz ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. 2016 r. poz. 391, ze zm.).

Należy podkreślić, że problem niedofinansowania dotyczył tych dotacji lub ich części, które służyły finansowaniu wydatków samorządowych jednostek budżetowych. Natomiast wydatki, polegające na wypłacie środków na rzecz wskazanych w ustawach osób, były w całości finansowane ze środków dotacji.

Minister nie określił sposobu współpracy wojewodów z jednostkami samorządu terytorialnego na etapie planowania budżetu państwa, co utrudniało wojewodom zaplanowanie dotacji celowych w wysokości dostosowanej do zapotrzebowania indywidualnych j.s.t. na środki. W rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektów ustaw budżetowych (dalej: notach budżetowych) zobowiązano wojewodów do planowania wydatków w oparciu o przekazany im przez Ministra wstępny limit wydatków, obliczany przede wszystkim w oparciu o historyczne dane o wykonaniu wydatków budżetu państwa i przyjęte przez Radę Ministrów założenia projektu budżetu państwa. Oprócz tego wprowadzone przez Ministra procedury planistyczne dotyczące planowania przez wojewodów dotacji na zadania zlecone w zakresie finansowania wydatków samorządowych jednostek budżetowych nie były spójne z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określenia wydatków państwowych jednostek budżetowych, mimo że z art. 129 ufp wynikał obowiązek planowania tych dotacji według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

W związku z wprowadzonym w 2015 r. zadaniowym systemem planowania i rozliczania dotacji celowych dla gmin na obsługę spraw obywatelskich ani wojewodowie nie mogli precyzyjnie zaplanować dotacji na te zadania, ani realizujące je gminy nie wiedziały do ostatniego dnia w roku, jaką kwotą dotacji będą dysponowały. W rezultacie znacząca część gmin została zobowiązana w kolejnym roku, po zakończeniu roku budżetowego, do zwrotu pobranej dotacji ze względu na niższą od szacowanej liczbę wykonanych czynności, mimo że wykazała wydatkowanie pełnej kwoty dotacji na te zadania oraz ich pełne wykonanie. Jednocześnie część gmin otrzymała dopiero w następnym roku po zakończeniu roku budżetowego wyrównanie z tytułu realizacji większej od planowanej liczby czynności, w oparciu o którą planowano dotację, co było niezgodne z treścią art. 149 ufp, w którym wskazuje się, że dotacja powinna zostać przekazana w terminie, który pozwala na terminową realizację zadania, czyli przed wykonaniem zadania. W związku z trudną do oszacowania liczbą czynności, za które gminy otrzymywały dotacje, pojawiał się też problem z realizacją art. 170 ust. 1 ufp, zgodnie z którym zmiany kwot dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego mogą następować w terminie do dnia 15 listopada roku budżetowego. Dodatkowo wprowadzone rozwiązanie przerzuciło na samorządy ryzyka wynikające z faktu, że liczba spraw, na które samorząd otrzymuje środki w ramach dotacji, jest zmienna i może różnić się od prognoz, a większość kosztów ponoszonych przez samorządy w celu zapewnienia realizacji zadań zleconych jest w krótkim okresie sztywna.

Minister Finansów, mimo że był regularnie informowany o niedofinansowaniu zadań zleconych, nie zapewnił samorządom możliwości wykazywania w sprawozdaniach budżetowych pełnych wydatków ponoszonych przez j.s.t. na zadania zlecone. Sprawozdanie Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań zleconych j.s.t., wbrew nazwie, służy wyłącznie wykazywaniu wydatków finansowanych ze środków dotacji oraz wydatków podlegających refundacji, poniesionych ze środków własnych j.s.t. w przypadku, gdy na mocy odrębnych przepisów j.s.t. realizują zadania zlecone, na finansowanie których otrzymują dotacje przeznaczone na zwrot wydatków.

Z kolei konstrukcja sprawozdania Rb-28S oparta jest na klasyfikacji budżetowej, w której te same podziałki klasyfikacyjne często dotyczą zarówno wydatków j.s.t. na zadania własne, jak i wydatków na zadania zlecone. Oprócz tego w rozdziałach klasyfikacji budżetowej dedykowanych wyłącznie realizacji zadań zleconych, w tym przede wszystkim w rozdziale 60003 – Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe – i w rozdziale 75011 – Urzędy wojewódzkie – jednostki samorządu terytorialnego często wykazują wydatki wyłącznie do wysokości dotacji, a pozostałe wydatki na realizację tych zadań ujmują w innych rozdziałach, dedykowanych realizacji zadań własnych. Jednostki samorządu terytorialnego czynią tak ze względu na obawę, że regionalna izba obrachunkowa orzeknie o nieważności uchwały, w której planuje się wyższe wydatki na zadania zlecone od otrzymanej dotacji[8]. W sytuacji, w której j.s.t nie otrzymują dotacji w wysokości zapewniającej pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych, organy j.s.t. często decydują się na dofinansowanie realizacji zadań zleconych ze środków własnych w celu dalszego wykonywania zadań zleconych lub utrzymania ich dostępności i jakości na dotychczasowym poziomie. Nie wiadomo jednak, jak duże są to środki, gdyż system ewidencyjny j.s.t. jest dostosowany do obowiązującego układu sprawozdań, w których Minister nie przewidział informacji o rzeczywistych wydatkach na omawiane zadania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i kontrola procesu planowania dotacji celowych na zadania zlecone j.s.t.

Opis stanu faktycznego

Limity dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego są planowane przez dysponentów części budżetowych, czyli w przypadku większości dotacji – przez wojewodów. Są oni, zgodnie z treścią rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektów ustaw budżetowych, zobowiązani uwzględniać przy planowaniu wydatków przyjęte przez Radę Ministrów założenia projektu budżetu państwa na dany rok, a także wstępne kwoty wydatków ustalanych w poszczególnych częściach budżetowych. Dysponenci dostosowują planowane wydatki do wstępnego limitu wydatków ustalonego przez Ministra dla poszczególnych części budżetowych, przy czym niektóre kwoty wydatków, planowane przez dysponentów, nie mogą być niższe od kwot wskazanych przez Ministra. Dysponenci są zatem zobligowani przy planowaniu poszczególnych wydatków uwzględnić zarówno łączną kwotę wstępnego limitu wydatków określanego przez Ministra w tak zwanych pismach limitowych, jak i – w przypadku niektórych specyficznych zadań – wskazane przez niego kwoty minimalne. W tak przyjętym systemie planowania to na Ministrze spoczywa przede wszystkim odpowiedzialność za zapewnienie wojewodom limitu środków, który pozwoli w pełni sfinansować ich potrzeby wydatkowe, wśród których dominującą grupę stanowią dotacje na zadania zlecone j.s.t.

Ustanowienie wstępnych limitów na wydatki ogółem dla dysponentów części budżetowych pozwala Ministrowi utrzymać równowagą finansową państwa, zaś wprowadzenie obowiązku planowania przez dysponentów wydatków na niektóre zadania w kwotach nie mniejszych od wskazanych przez Ministra zabezpiecza

[8] Patrz np. uchwała Nr 9.124.2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO) w Warszawie z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 218/323/14 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 11 lutego 2014 r. w sprawie zmian w planie wydatków budżetu Województwa Mazowieckiego na 2014 r.; uchwała Nr 16.314.2013 Kolegium RIO w Warszawie dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr 1051/XXXVI/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 3 lipca 2013 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 830/XXIX/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r. z późniejszymi zmianami w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Piaseczno na lata 2013-2023.

Skarb Państwa przed powstawaniem zaległości w budżecie państwa, które narażałyby Skarb Państwa na wypłatę odsetek.

W celu sprawowania skutecznej kontroli nad wydatkami budżetu państwa Minister nałożył na dysponentów obowiązek sporządzania różnego typu planów finansowych i rzeczowych, których wzory są określane w wydawanych każdego roku notach budżetowych. Istotnymi, z punktu widzenia prowadzonej przez NIK kontroli, formularzami planistycznymi, wykorzystywanymi przy planowaniu dotacji na zadania zlecone, są formularze BZS, BZSA, RZ-3, RZ-4 i BW-I.

Po sporządzeniu wyżej wymienionych planów dysponenci przesyłają je Ministrowi. Treść planów weryfikuje się w Ministerstwie Finansów pod kątem ich poprawności i zgodności z ustalonymi przez Ministra limitami oraz zasadami planowania. Jeżeli plany zawierają błędy lub są niezgodne z zaleceniami Ministra, wskazanymi w notach budżetowych lub w pismach informujących o wysokościach limitów, Minister odsyła je dysponentom w celu dokonania korekty.

(dowód: akta kontroli str. 19-21, 188-189, 496-620, 1238-1240, 3023-3024)

W uzasadnionych przypadkach Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów (dalej: MF) występowała do wojewodów o dokonanie korekty w formularzach planistycznych. Na przykład informowała wojewodów o konieczności zmniejszenia planu dotacji na zadanie związane z wydawaniem zaświadczeń ADR dla kierowców przewożących towary niebezpieczne, gdyż zgodnie z art. 31 pkt 6 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych[9] wysokość opłaty za wydanie zaświadczenia ADR albo jego wtórnika nie może być wyższa od 50 zł w przeliczeniu na jeden szacowany blankiet ADR.

W 2016 r. Podsekretarz Stanu w MF wystąpiła do Wojewody Podkarpackiego o zwiększenie kwoty planowanej dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, która – zgodnie z treścią noty budżetowej na 2017 r. i pismem Ministra Finansów do dysponentów części budżetowych, przekazującym wstępne kwoty wydatków – nie powinna być niższa niż kwota zaplanowana w ustawie budżetowej na 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 2910-2911, 2916-2921, 3891, 3906-3922)

Wstępny limit wydatków w poszczególnych częściach budżetowych szacuje się, co do zasady, poprzez odniesienie planowanych wydatków do danych historycznych, przy uwzględnieniu przyjętych przez Radę Ministrów założeń projektu budżetu państwa. Wydatki, których kwoty nie są prawnie zdeterminowane, oblicza się na ogół, przyjmując takie same wskaźniki wzrostu w poszczególnych grupach wydatków bieżących zarówno dla wydatków ponoszonych przez państwowe jednostki budżetowe, jak i dla wydatków szacowanych przy obliczaniu dotacji dla j.s.t. Na przykład, szacując wysokość środków niezbędnych do realizacji w latach 2016-2017 zadań zleconych ujętych w dziale 010 i 900, przyjmowano wielkości z roku bazowego, a w dziale 700 i 710 – nie niższe niż w roku bazowym z uwzględnieniem wzrostu wynagrodzeń. Należy jednak wskazać, że taki sposób planowania dotacji w sytuacji ich niedoszacowania powoduje, że niedoszacowanie to jest przenoszone na budżety w następnych latach.

W przypadku dotacji obliczanych w oparciu o liczbę realizowanych spraw pracownicy Ministerstwa Finansów zwracali się do wojewodów o przekazanie odpowiednich informacji, np. szacowanej na rok budżetowy liczby blankietów zaświadczeń ADR.

---

[9] Dz. U. z 2016 r. 1834 ze zm.

Zapotrzebowanie na dotacje służące finansowaniu przez j.s.t. składek na ubezpieczenie zdrowotne za uprawnione osoby szacowano zgodnie z danymi zawartymi w formularzu RZ-4 oraz na podstawie wskaźników makroekonomicznych w zakresie prognozy liczby bezrobotnych. Zapotrzebowanie na dotacje przeznaczone na finansowanie zadań z zakresu spraw obywatelskich szacowano w oparciu o liczbę spraw w roku bazowym, ich uśrednioną czasochłonność oraz stawkę roboczogodziny przyjętą na określony rok budżetowy. Zapotrzebowanie na dotację służącą finansowaniu przez powiaty nieodpłatnej pomocy prawnej obliczono w oparciu o kwotę bazową wskazaną w ustawie, która w 2016 r. wynosiła 5150 zł miesięcznie w przeliczeniu na jeden punkt udzielający takiej pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 2909-2910, 2918-2921, 3020-3023)

Dysponenci mogli przeznaczyć, w ramach przyznanego im wstępnego limitu wydatków, środki na wydatki inwestycyjne służące realizacji projektów, które wskazali jako priorytetowe. Minister Finansów dokonywał analizy zgłaszanego przez dysponentów zapotrzebowania na środki.

(dowód: akta kontroli str. 2915)

Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej w Ministerstwie Finansów (dalej: Dyrektor FS) wskazała, że kalkulowane w Ministerstwie Finansów wstępne kwoty wydatków na dany rok budżetowy, obejmujące kwoty dotacji celowych, oparte były na jednakowych zasadach przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju. Na przykład wysokość wynagrodzeń osobowych ujętych w dotacjach na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej była obliczana tak jak dla jednostek rządowych, z uwzględnieniem skutków finansowych, określonych w projektach ustaw, zaopiniowanych przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Takie same zasady byli zobowiązani przyjąć dysponenci podczas planowania wydatków w odpowiednich częściach budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 484-485, 492-498)

Zdaniem NIK taki sposób planowania wydatków na dotacje, przyjęty w celu ustalenia wstępnego limitu wydatków w danej części budżetowej, nie przewidywał uwzględnienia informacji z j.s.t. i z urzędów wojewódzkich o rzeczywistym zapotrzebowaniu na środki przeznaczane na realizację zadań zleconych.

Analiza sposobu planowania wstępnego limitu wydatków oraz analiza treści not budżetowych i zaleceń przekazywanych w pismach limitowych Ministra wskazuje, że dysponenci nie mieli swobody przy ustalaniu wielkości poszczególnych wydatków.

Środki w budżecie państwa przeznaczone na dotowanie zadań zleconych j.s.t. planowano nie tylko w częściach budżetowych, których dysponentami byli wojewodowie lub inne organy przekazujące dotacje, ale również w rezerwach celowych. Wynikało to z nieznajomości, na etapie planowania budżetu państwa, kwoty zapotrzebowania poszczególnych dysponentów na środki dotacji lub z przyjętych w Ministerstwie Finansów zasad ich obliczania.

(dowód: akta kontroli str. 2913, 3026-3029)

Wstępny limit wydatków w częściach budżetowych, których dysponentami byli wojewodowie, na ogół nie ulegał dużym zmianom w trakcie prac Sejmu nad ustawą budżetową. Na przykład limity wydatków po uchwaleniu ustawy na 2016 r. różniły się od wstępnych limitów przede wszystkim o środki przeznaczone na podwyżki uposażeń dla strażaków pełniących służbę w powiatowych i miejskich komendach Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP). Nie była to zatem istotna systemowo zmiana.

(dowód: akta kontroli: str. 3028)

Patrząc na problem planowania budżetu państwa od strony celu, jakim jest zapewnienie stabilności finansowej państwa, wyżej opisany mechanizm kontrolny działał skutecznie. Patrząc od strony celu, jakim jest zapewnienie dotowanym jednostkom dotacji w kwotach pozwalających im na pełne sfinansowanie zadań zleconych, system ten nie działał odpowiednio. Należy zwrócić uwagę, że kwestia zapewnienia j.s.t. środków odpowiednich do zapotrzebowania związanego z realizacją zadań zleconych pojawia się na końcu procesu planistycznego, a nie na jego początku. Jak wskazała Dyrektor FS, zadaniem dysponentów było podzielenie przyznanego im limitu środków pomiędzy jednostki realizujące zadania finansowane z odpowiedniej części budżetowej tak, aby spełniony był art. 49 ust. 1 udjst i art. 149 ust. 1 ufp. Odpowiedzialność za zaplanowanie odpowiednich środków spoczywa zatem na dysponencie.

(dowód: akta kontroli str. 3024)

Zdaniem NIK takie ujęcie problemu powodowało, że limity, jakie otrzymywali wojewodowie, nie były szacowane z uwzględnieniem zapotrzebowania j.s.t. na środki przeznaczone na finansowanie zadań zleconych. Nie można było zatem wymagać od wojewodów, żeby dostosowali wydatki zarówno do nałożonych przez nich limitów budżetowych, jak i do łącznego zapotrzebowania podległych i dotowanych jednostek na środki w sytuacji, gdy te dwie wielkości nie były ze sobą ujednolicone na etapie planowania wstępnej kwoty limitu.

Wysokości limitów wydatków planowanych w częściach, których dysponentami są wojewodowie, oraz wysokości dotacji celowych dostosowane do tych limitów stanowią od wielu lat przyczynę sporów pomiędzy j.s.t. a organami administracji rządowej oraz są kwestionowane przez wojewodów. Sytuację komplikuje brak wyznaczonych standardów wykonywania zadań zleconych, co należy do kompetencji właściwych ministrów, oraz brak jednolitych zasad wyceny wydatków koniecznych do poniesienia w celu realizacji określonych zadań, wyznaczonych w oparciu o dane empiryczne, uwzględniające różnice w kosztach ponoszonych przez poszczególne j.s.t.

W Ministerstwie Finansów podjęto działania nad wypracowaniem mechanizmów umożliwiających przyjęcie jednolitych sposobów kalkulacji wysokości kosztów wyżej wymienionych zadań. W pierwszej kolejności działania te dotyczyły zadań z zakresu spraw obywatelskich, których finansowanie stanowi największą kwotowo pozycję wśród dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej ujmowanych w rozdziale 75011 klasyfikacji budżetowej. Na zadania z zakresu spraw obywatelskich składają się czynności ujęte w trzech grupach: prowadzenie urzędu stanu cywilnego, ewidencjonowanie ludności oraz obsługa spraw związanych z dowodami osobistymi. W 2014 r. Minister Spraw Wewnętrznych na wniosek Ministra Finansów przekazał zestawienie czynności prowadzonych w wyżej wymienionych grupach. Jednocześnie Minister Spraw Wewnętrznych wskazał, że uzyskanie rzetelnych danych o czasochłonności poszczególnych działań wymagałoby przeprowadzenia niezależnego audytu w komórkach organizacyjnych j.s.t. Ze względu na brak takich danych przekazał dane o czasochłonności uzyskane od Wojewody Mazowieckiego, który prowadził badanie wśród gmin z tego województwa. Dane te zostały przekazane wojewodom w celu weryfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 963-982)

Na podstawie informacji przekazanych przez wojewodów, w Ministerstwie Finansów opracowano jednolity sposób obliczania dotacji na zadania z zakresu spraw

obywatelskich. Zgodnie z przyjętą w Ministerstwie Finansów metodą obliczeniową wartość limitu dotacji zależy od trzech zmiennych:

- mediany czasu realizacji poszczególnych czynności w 16 województwach, wyznaczonej na podstawie danych z gmin,
- jednolitej stawki roboczogodziny obliczonej jako mediana średnich stawek roboczogodziny w 16 urzędach wojewódzkich; wojewodowie ustalali stawki roboczogodziny dla wskazanych zadań z zakresu spraw obywatelskich na podstawie wydatków ponoszonych w komórkach urzędu wojewódzkiego przy realizacji zadań podobnego rodzaju co odpowiednie zadania zlecone; ujednolicona stawka roboczogodziny wyniosła 22,92 zł w 2015 r., 24,16 zł w 2016 r. i 24,44 zł w 2017 r.,
- liczby czynności każdego rodzaju zrealizowanych w województwie w roku poprzedzającym rok planowania budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 1306-1320, 2935)

W październiku 2014 r. Podsekretarz Stanu w MF poinformowała wojewodów, że podział pomiędzy gminy środków dotacji na finansowanie spraw obywatelskich powinien nastąpić w oparciu o kryterium liczby spraw zrealizowanych w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1313-1315)

Od 2017 r. zadania zlecone powiatom z zakresu gospodarki nieruchomościami są finansowane w podobny sposób jak zadania zlecone gminom z zakresu spraw obywatelskich. Koszt roboczogodziny przy realizacji zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami w 2017 r. ustalono na 29,63 zł.

W Ministerstwie Finansów prowadzono również prace nad ustaleniem jednolitych zasad wyceny wydatków na inne zadania zlecone j.s.t. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wystąpiła z wnioskiem do właściwych ministrów o przedstawienie informacji pozwalających na ujednolicenie kosztów realizacji przez j.s.t. zadań zleconych wynikających z ustaw: z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego[10], z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach[11], z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[12], z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne[13], z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[14], z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych[15].

Wyniki tej inicjatywy były zróżnicowane. Minister Administracji i Cyfryzacji przedstawił dane, o które wnioskowała Podsekretarz Stanu, natomiast inni ministrowie informowali, że nie gromadzą stosownych danych lub nie mają uprawnień, aby takie dane pozyskiwać lub aby weryfikować ich poprawność.

(dowód: akta kontroli str. 312, 321-331, 360-385, 486-491, 1335, 2914, 3653-3656, 3661-3664)

W lipcu 2015 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów przekazała wojewodom katalog zadań zleconych z zakresu geodezji i kartografii uzupełniony o zadanie realizowane na podstawie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym

---

[10] Dz.U. z 2016 r. poz. 1255

[11] Dz.U. z 2016 r. poz. 1506

[12] Dz.U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.

[13] Dz.U. z 2016 r. poz. 1629 ze zm.

[14] Dz.U. z 2016 r. poz. 1793, ze zm.

[15] Dz.U. z 2016 r. poz. 187, ze zm.

i archiwach z prośbą o weryfikację listy zadań i średniego czasu realizacji spraw lub rezultatów oraz wskazanie liczby spraw (rezultatów) zakończonych w 2014 r. i średniej stawki roboczogodziny. W stawce roboczogodziny określonej dla tych zadań miało się zawierać wynagrodzenie pracowników urzędu wojewódzkiego, którzy realizują zadania o podobnym charakterze, z wyszczególnieniem kosztów wynagrodzeń oraz pozostałych wydatków rzeczowych.

(dowód: akta kontroli str. 314-320)

Standaryzację obliczania dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej uwzględniono także w trakcie tworzenia nowych przepisów: ustawy z dnia 6 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny[16] oraz w ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej[17].

(dowód: akta kontroli, str. 184, 194-197)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie prawidłowości i skuteczności sprawowania kontroli nad planowaniem dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Limity środków, przyznane przez Ministra Finansów wojewodom, nie zapewniały pełnego finansowania zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego, choć zgodnie z art. 49 ust. 1 i 4-5 udjst i art. 149 ust. 1 ufp wojewodowie powinni przekazywać jednostkom samorządu terytorialnego, wykonującym zadania zlecone, dotacje celowe z budżetu państwa w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie tych zadań. Z analizy dokumentów przedstawionych w trakcie przedmiotowej kontroli oraz z wyników kontroli NIK prowadzonej równolegle w dwunastu j.s.t. i w trzech urzędach wojewódzkich[18] wynika, że j.s.t. otrzymywały zbyt niskie, w stosunku do ponoszonych wydatków, dotacje na:
   - działalność związaną z refundowaniem przewoźnikom ulg w przewozach autobusowych (rozdział 60003),
   - zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa (rozdział 70005),
   - zadania z zakresu geodezji i kartografii (rozdział 71012),
   - różnego rodzaju zadania z zakresu administracji rządowej, wykazywane w rozdziale 75011.

W związku z tym jednostki samorządu terytorialnego współfinansowały zadania zlecone z wykorzystaniem własnych środków.

(dowód: akta kontroli str. 1719-1878, 1973-2020, 2083-2310, 2313-2325, 4059-4060)

J.s.t nie mogły, po wyczerpaniu się środków dotacji, zawiesić realizacji zadań zleconych związanych z obsługą mieszkańców, gdyż narażałoby to mieszkańców na szkodę, a organy j.s.t. – na odpowiedzialność karną i odpowiedzialność przed członkami wspólnoty samorządowej, na rzecz której realizują te zadania. Zgodnie z art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny[19] funkcjonariusz publiczny, który, nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Jednocześnie

---

[16] Dz.U. z 2016 r., poz. 785, ze zm.

[17] Dz.U. poz. 1255, ze zm.

[18] Kontrola P/16/009 – Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami.

[19] Dz.U. z 2016 r. poz. 1137, ze zm.

jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.[20] W ustawach nie wskazano innych jednostek, które mogłyby realizować zadania zlecone w zastępstwie j.s.t. Ponadto j.s.t. miały obowiązek regulowania zobowiązań wobec pracowników oraz innych zobowiązań związanych z realizacją zadań zleconych nawet w sytuacji, gdy dotacje na zadania zlecone nie pokrywały pełnych kosztów ich wykonania.

Jednocześnie zarówno j.s.t., jak i wojewodowie mieli utrudnione możliwości skutecznego wnioskowania o wyższe kwoty dotacji do Ministra Finansów. Jak wskazał Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim, „część zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez j.s.t., nie jest finansowana w stopniu zapewniającym pełne pokrycie wydatków. Wojewoda Pomorski podejmował różne działania mające na celu pozyskanie dodatkowych środków na ten cel. Dotychczas brak było jednak metod umożliwiających rzetelne i porównywalne ustalenie poziomu kosztów, co wręcz uniemożliwiało skuteczne wnioskowanie do Ministra Finansów o zwiększenie przyznanych limitów wydatków".

(dowód: akta kontroli str. 4060 – *katalog PomorskiUW_Akta, plik Tom III P_16_009, str. 300-301*)

Rozdział 60003 – Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe

Dotacje celowe z budżetu państwa w rozdziale 60003 były równe kwocie dopłat przekazywanych przewoźnikom wykonującym krajowe autobusowe przewozy pasażerskie z tytułu stosowania ustawowych ulg w przewozach międzymiastowych[21].

Zdaniem Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej w Ministerstwie Finansów (dalej: Dyrektor FG) *przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego[22] nie odnoszą się do kwestii kosztów związanych z obsługą tego zadania. Nie ma zatem podstaw do ujmowania w drukach planistycznych RZ-3 kwot dotyczących obsługi tego zadania.* Oprócz tego Dyrektor FG wskazała, że zadania w zakresie transportu zbiorowego stanowią zadania własne samorządu województwa, co wynika z art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie województwa.

(dowód: akta kontroli str. 2989-2990)

NIK nie podziela stanowiska Dyrektor FG. W art. 8a ust. 1a ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego wskazano, że *koszty związane z finansowaniem ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów pokrywane są z budżetu państwa.* Nakłady ponoszone przez samorząd województwa w związku z finansowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych lub bezpłatnych przejazdów dotyczą nie tylko kwot wypłacanych przewoźnikom, ale również kosztów wynagrodzeń wypłacanych pracownikom wykonującym zadanie zlecone oraz wydatków na wyposażenie tych pracowników w środki materialne niezbędne do realizacji zadania. W Ministerstwie Finansów, na skutek pominięcia w obliczeniach wyżej wymienionych składników kosztów, czyli kosztów wynagrodzeń i kosztów rzeczowych, planowano i przekazywano

[20] Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.), art. 2 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.) i art.6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.).

[21] Kwota dopłaty stanowi różnicę pomiędzy wartością sprzedaży biletów obliczoną według cen nieuwzględniających ustawowych ulg a wartością sprzedaży tych biletów w cenach uwzględniających te ulgi.

[22] Dz. U. z 2012 r. poz. 1138, ze zm.

wojewodom zbyt niskie środki na dotowanie zadania finansowanego w rozdziale 60003.

Z treści art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie województwa nie wynika, że obsługa wyżej wymienionych dopłat jest zadaniem własnym samorządu województwa. W zakresie kwalifikacji przedmiotowego zadania należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny już w 2006 r.[23] orzekł o niezgodności obowiązującego wtedy art. 8a ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Art. 8a ust. 1 stanowił, iż *finansowanie ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów należy do zadań własnych samorządu województwa* i został uchylony z dniem 1 stycznia 2008 r. Ponadto art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa odnosi się do wykonywania zadań o charakterze wojewódzkim, natomiast z art. 8a ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego wynika, że przewozy, za które udzielano refundacji z tytułu ulg ustawowych, mogły być realizowane na trasach wykraczających poza obszar jednego województwa.

Rozdział 75011 – Urzędy wojewódzkie

W 2013 r. i 2014 r. Wojewoda Mazowiecki informował Podsekretarz Stanu w MF o niedofinansowaniu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wskazując, że kwota przeznaczona na 2014 r., wygospodarowana z przyznanego limitu, była zaniżona. Wartość przekazywanej dotacji wynosiła 2159 zł w przeliczeniu na 1 etat wraz z pochodnymi i dodatkowym wynagrodzeniem rocznym (około 1743 zł brutto na 1 pracownika), bez kosztów rzeczowych i administracyjnych. Oznacza to, że po doliczeniu kosztów rzeczowych, na poziomie analogicznym jak w urzędach wojewódzkich (15,6% w 2014 r.) i administracyjnych wynagrodzenie pracowników zatrudnionych przy realizacji zadań zleconych ujętych w dziale 750 byłoby niższe od minimalnego wynagrodzenia brutto w 2014 r. (1680 zł).

(dowód: akta kontroli str. 1004, 1277, 1665, 4058, 4059 – *katalog MazowieckiUW_Akta, plik T I 1_352, str. 85 i 125-127*)

Wojewoda Lubelski w piśmie do Podsekretarz Stanu w MF z dnia 21 lipca 2014 r. wskazał, że podczas planowania dotacji na 2014 r. na zadania z zakresu administracji rządowej, wykazywane w rozdziale 75011, nie wyszczególniał wynagrodzeń i pochodnych dla poszczególnych zadań, gdyż w poprzednich latach pozycje te stanowiły ponad 96% dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 1267-1268)

W tym samym czasie Wojewoda Opolski poinformował Podsekretarz Stanu w MF, że wynagrodzenia z pochodnymi absorbowały 94,1% dotacji dla gmin na zadania z zakresu administracji rządowej. Na wszystkie inne wydatki związane z realizacją tych zadań pozostawało zatem zaledwie 5,9% dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 1283)

Według obliczeń wykonanych w NIK na podstawie danych o wykonaniu wydatków budżetu państwa w 2014 r., udział wybranych wydatków rzeczowych[24] w łącznej kwocie wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi i wskazanych wydatków rzeczowych, w części 85/02 – 85/32, w rozdziale 75011 – Urzędy wojewódzkie – wynosił 15,6%, był więc znacznie większy od udziału przekazywanego j.s.t. przez wojewodów, mimo że w obliczeniach pominięto wydatki majątkowe.

---

[23] Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04

[24] Wydatki wykazane w §421, 426-428, 430, 436, 440, 444, 450-453 i 470 klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 4058)

W formularzu planistycznym BZS na 2015 r., przekazanym Ministrowi Finansów przez Wojewodę Mazowieckiego w 2014 r., w rozdziale 75011 i §2010, §2110, §2210, zarówno w części dotyczącej wydatków w 2014 r., jak i w części dotyczącej wydatków w 2015 r., wojewoda zaplanował wyłącznie wydatki na wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 3005, 4059 – *katalog MazowieckiUW_Akta, plik T I 1_352, str. 203-205*)

Niedofinansowanie zadań zleconych ujętych w rozdziale 75011 wynikało ze struktury wydatków zawartych w szczegółowych bazach wydatków j.s.t. zestawionych na podstawie danych ze sprawozdań jednostkowych Rb-28S za lata 2014-2016 (trzy kwartały), opublikowanych na stronie Ministerstwa Finansów. Na przykład w bazie wydatków j.s.t. poniesionych w 2015 r. wykazano, że wśród pierwszych siedemdziesięciu gmin z bazy (ułożonych w porządku: numer województwa, numer powiatu, numer gminy) aż 38 jednostek wykazało w rozdziale 75011 jedynie co najwyżej wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, przy czym jedna z gmin wykazywała wyłącznie wynagrodzenia, bez żadnych pochodnych. Taki układ danych wynikał z tego, że gminy zazwyczaj wykazywały w rozdziale 75011 wydatki tylko do kwoty dotacji, ujmując w rozdziale 75023 – Urzędy gmin – pozostałą kwotę wydatków na te zadania.

(dowód: akta kontroli str. 4060 – *plik Database_wszystkie_JST*)

Minister był informowany o dofinansowywaniu przez j.s.t. zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Na przykład Wojewoda Śląski wskazał, że w 2013 r. gminy wykorzystały dotację na finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej w wysokości 15,4 mln zł oraz dofinansowały te zadania ze środków własnych kwotą w wysokości 44,0 mln zł. Wojewoda poinformował, że kwota planowanych na 2014 r. wynagrodzeń związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej wynikała tylko z założeń przyjętych przy sporządzaniu druku BZS, ale nie miała odzwierciedlenia w faktycznych środkach, jakie ponoszą j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 1293)

Dyrektor Wydziału Budżetu w Urzędzie Miasta Łodzi poinformowała NIK, że wydatki poniesione na realizację zadań zleconych w 2014 r. były o 27,9 mln zł wyższe od kwoty otrzymanych dotacji. Dotyczyło to m.in. zadań z zakresu administracji rządowej, w przypadku których wielkość dotacji nie zapewniała, zdaniem Dyrektor Biura ds. Zarządzania Kadrami, nawet finansowania wydatków płacowych, nie wspominając o wydatkach rzeczowych, a także obsługi zadań zleconych z zakresu pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 1973-1978, 1992-1993)

Z informacji przekazanej przez Dyrektor FG, „w latach 2014-2015 tylko jeden wojewoda planował poniesienie wydatków majątkowych na realizację zadań zleconych ujmowanych w rozdziale 75011. Na 2014 r. Wojewoda Łódzki zaplanował 48 tys. zł na zakup sprzętu informatycznego z oprogramowaniem dla potrzeb ewidencji ludności, a na 2015 r. – 44 tys. zł na ten cel. Natomiast w 2016 r. wydatki w tym rozdziale nie były planowane".

(dowód: akta kontroli str. 3006-3016)

Biorąc pod uwagę, że w dużych j.s.t. wydziały zajmujące się obsługą ludności zatrudniają wielu pracowników (na przykład w 2015 r. w Gdyni przy realizacji zadań ujętych w rozdziale 75011 zatrudnionych było 128 pracowników, a w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego, wg stanu na koniec czerwca

2016 r., 106 pracowników), należy wskazać, że nie jest możliwe, aby w ciągu trzech kolejnych lat w piętnastu województwach nie ponoszono żadnych wydatków inwestycyjnych i wydatków na zakupy inwestycyjne związane z tymi zadaniami. To, że j.s.t. ponosiły wydatki majątkowe w rozdziale 75011, wynika między innymi z bazy danych RB-28S za 2015 r. Wykazano w niej, że j.s.t. wykonały wydatki majątkowe w rozdziale 75011 w łącznej kwocie 422,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3006-3016, 4060 – *plik Database_wszystkie_JST*)

W wystąpieniu pokontrolnym, sporządzonym przez pracowników Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego i skierowanym do Marszałka Województwa Lubuskiego, Wojewoda Lubuski wskazał na znaczące dofinansowywanie przez Województwo Lubuskie zadań zleconych, ujętych w rozdziale 75011 – Urzędy wojewódzkie, ze środków własnych samorządu województwa. W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że w 2014 r. zadania zlecone z zakresu administracji rządowej były wykonywane przez dwudziestu trzech pracowników Urzędu Marszałkowskiego, a z dotacji sfinansowano wynagrodzenia dla siedmiu pracowników.[25]

Na niedofinansowanie zadań ujętych w rozdziale 75011 – Urzędy wojewódzkie – wskazywały wszystkie kontrole NIK przeprowadzone w 2016 r. w dwunastu jednostkach samorządu terytorialnego w zakresie dotowania zadań zleconych (P/16/009).

(dowód: akta kontroli str. 4059-4060 – *pliki z wystąpieniami pokontrolnymi*)

W trakcie kontroli NIK prowadzonych w j.s.t. porównywano między innymi poziom wynagrodzeń pracowników realizujących zadania zlecone w zakresie administracji rządowej z wielkością dotacji przypadającej na jednego pracownika. Stwierdzono między innymi, że poziom wynagrodzeń w j.s.t. był wyższy niż wynikało z przeliczenia kosztu roboczogodziny przyjętego w Ministerstwie Finansów do obliczenia dotacji celowych dla gmin na zadania w zakresie obsługi spraw obywatelskich.

Na przykład w Urzędzie Miejskim w Piastowie wynagrodzenia w 2015 r., wraz z narzutami, dla osób przypisanych do zadań zleconych w rozdziale 75011 wyniosły średnio 6562 zł, a po odjęciu jednorazowych wypłat – odprawy emerytalnej i nagrody jubileuszowej – 5862 zł. Tymczasem z przeliczenia kwoty roboczogodziny ustalonej przez Ministra Finansów na 2015 r. w wysokości 22,92 zł wynika, że przy założeniu ośmiogodzinnego dnia pracy i średnio 21 dni roboczych w miesiącu, na jednego pracownika przypadała kwota niespełna 3851 zł, w której powinny się mieścić narzuty na wynagrodzenie, koszty zastępstw, wydatki rzeczowe – bieżące i majątkowe, koszty administracyjne związane z obsługą wykonywanych zadań, a także dodatkowe wynagrodzenie roczne, nagrody jubileuszowe i odprawy.

Jak wyjaśnił Sekretarz Miasta, obowiązujący w gminie *Regulamin Wynagradzania dotyczy wszystkich pracowników Urzędu wykonujących zarówno zadania własne jak i zlecone. Wynagrodzenie osób realizujących zadania zlecone było i jest na tym samym poziomie co innych pracowników z uwagi na fakt, iż wszyscy są pracownikami samorządowymi, realizują zadania dla mieszkańców Piastowa i podlegają tym samym regulacjom płacowym.*

(dowód: akta kontroli str. 4059 – *katalog Piastow_Akta, plik Wystapienie_str_1001-1014, str.6-7*)

W Urzędzie Miejskim w Radomiu średnie wynagrodzenie brutto pracowników urzędu stanu cywilnego kształtowało się, według danych z listopada 2016 r., w wysokości

[25] Wystąpienie pokontrolne opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego, https://bip.lubuskie.uw.gov.pl/download/8101.pdf

4 258,59 zł, a pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich – w wysokości 3 650,48 zł. Poziom ten nie odbiegał od wynagrodzeń w innych wydziałach urzędu. Kwota otrzymanej dotacji, w przeliczeniu na jednego pracownika zatrudnionego przy obsłudze spraw obywatelskich, nie pokrywała wydatków ponoszonych przez j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 4060 – *katalog Radom_Akta, plik T II 375_624, str. 227, 229*)

W Gdyni przeciętne miesięczne wynagrodzenie zasadnicze brutto przy realizacji zadań zleconych (bez wynagrodzenia dodatkowego) wyniosło w 2015 r. 2,9 tys. zł, a w pierwszej połowie 2016 r. – 3,0 tys. zł i było niższe od średniego wynagrodzenia w urzędzie miasta. Mimo to po doliczeniu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, narzutów na wynagrodzenia, wydatków rzeczowych, kosztów zastępstw, narzutu administracyjnego kwota dotacji, w przeliczeniu na jednego pracownika, była niewystarczająca do sfinansowania rzeczywistych kosztów utrzymania jednego stanowiska w Gdyni.

Odnosząc się do zasad ustalania wynagrodzeń, Dyrektor Urzędu Miasta Gdyni wyjaśnił, że ustalając wysokość wynagrodzeń pracowników zatrudnionych na stanowiskach, na których wykonywane były zadania zlecone, kierowano się przede wszystkim obowiązującymi przepisami prawa, które uzależniają wysokość wynagrodzenia pracownika samorządowego wyłącznie od zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Wskazał, że wynagrodzenie za pracę w Urzędzie ustalane było tak, by odpowiadało w szczególności rodzajowi wykonywanej pracy i kwalifikacjom wymaganym przy jej wykonywaniu, a także uwzględniało ilość, jakość i stopień trudności świadczonej pracy.

(dowód: akta kontroli str. 4059 – *katalog Gdynia_Akta, plik P 16 009 Gdynia akta tom III str. 382-383 i 390 oraz plik P 16 009 Gdynia akta tom IV str. 1-35)*

Wyżej wymienione j.s.t. miały zróżnicowane poziomy średnich wynagrodzeń pracowników realizujących zadania z zakresu administracji rządowej. Wynagrodzenia te mieściły się jednak w przedziałach wskazanych w odpowiednich regulaminach wynagrodzeń, a także były zgodne z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych[26]. Wskazać należy, iż ustawodawca nie wprowadził przepisów pozwalających na różnicowanie wynagrodzeń pracowników samorządowych w zależności od tego, czy wykonują zadania własne, czy zlecone. Wypłacanie wynagrodzeń za wykonywaną pracę, bez różnicowania pracowników na wykonujących zadania własne lub zlecone, jest obowiązkiem pracodawcy[27].
W art. 129 ufp wskazano, że kwoty dotacji celowych na zadania zlecone j.s.t. określane są według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, natomiast nie wskazano, że wydatki na realizację zadań zleconych mają mieć taki sam poziom jak wydatki podobnego rodzaju w budżecie państwa. Zresztą nawet w budżecie państwa wydatki na te same zadania są różne w różnych jednostkach, co wykazano podczas obliczania w Ministerstwie Finansów uśrednionego kosztu roboczogodziny na podstawie danych o wydatkach ponoszonych w różnych urzędach wojewódzkich.

(dowód: akta kontroli str. 1308)

W opracowanej w Ministerstwie Finansów metodyce obliczania dotacji na zadania zlecone z zakresu spraw obywatelskich pominięto wymienione poniżej rodzaje

[26] Dz. U. z 2014 r., poz.1786

[27] Patrz wyrok SA w Krakowie z dnia 12 kwietnia 2016 r., sygn. akt I ACa 1827/15

wydatków, co było jednym z powodów przekazywania gminom od 2015 r. zaniżonej kwoty dotacji.

W 2014 r. Podsekretarz Stanu w MF zwróciła się do wojewodów o obliczenie stawki roboczogodziny dla poszczególnych zadań z zakresu obsługi spraw obywatelskich. Wojewodowie zostali zobowiązani do oszacowania stawki roboczogodziny w oparciu o koszt miesięcznego wynagrodzenia pracowników komórek organizacyjnych w danym urzędzie wojewódzkim, które realizują zadania o podobnym charakterze do zadań z zakresu spraw obywatelskich, z wyszczególnieniem ujętych w kalkulacji elementów wynagrodzenia (wynagrodzenie zasadnicze, dodatek stażowy, dodatkowe wynagrodzenie roczne, pochodne, 3% fundusz nagród). Powyższy zestaw wydatków był niepełny, gdyż nie uwzględniał wydatków rzeczowych – bieżących i majątkowych, wydatków na odprawy i nagrody jubileuszowe, kosztów administracyjnych związanych z obsługą zadania. Podsekretarz Stanu nie przekazała też wskazówek odnośnie ujmowania w stawce roboczogodziny kosztów zastępstw.

(dowód: akta kontroli str. 983-984)

Z danych przekazanych przez Wojewodę Małopolskiego i Wojewodę Pomorskiego wynika, że uwzględnili oni w stawce roboczogodziny jedynie składniki wydatków określone w piśmie przesłanym przez Podsekretarz Stanu w MF. Obliczenia wykonane w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim i Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim miały wpływ na wielkość ujednoliconej stawki roboczogodziny obliczonej w Ministerstwie Finansów.[28]

(dowód: akta kontroli str. 1161-1162, 1073, 1308, 1319)

O tym, że stawka roboczogodziny obliczona w oparciu o koszty ponoszone przez urzędy wojewódzkie została zaniżona, świadczy również pismo Podsekretarza Stanu w MSWiA do Podsekretarz Stanu w MF z czerwca 2016 r. Wskazuje się w nim, że Minister Finansów nie określił sposobu szacowania stawki roboczogodziny, dlatego część urzędów wojewódzkich zaproponowała stawki, które uwzględniały jedynie koszt wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 3250)

Z wyjaśnień złożonych przez Podsekretarz Stanu w MF w niniejszej kontroli, a także z informacji przekazanych wojewodom i jednostkom samorządu terytorialnego wynika, że w stawce roboczogodziny uwzględnione zostały, co do zasady, wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotowych zadań zleconych, w tym koszty rzeczowe. Jednak z opisanych powyżej ustaleń wynika, że w stawce roboczogodziny nie uwzględniono pełnych kosztów związanych z realizacją zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich.

(dowód: akta kontroli str. 3107, 3205-3207, 3212, 3338-3341, 3351)

Wojewodowie informowali Podsekretarz Stanu w MF, że przyjęta w Ministerstwie Finansów stawka roboczogodziny nie zapewnia pełnego finansowania zadań z zakresu spraw obywatelskich. Wojewoda Kujawsko-Pomorski wskazał, że w 2015 r. średnie wynagrodzenie na realizację zadań z tego zakresu wynosiło w gminach województwa kujawsko-pomorskiego 3866 zł. Przy stawce roboczogodziny przyjętej w Ministerstwie Finansów na poziomie 22,92 zł przekazywana dotacja nie wystarczała nawet na sfinansowanie wynagrodzeń. Jednocześnie Wojewoda Lubuski informował, że *wysokość dotacji wynika z ilości czynności i ich wyceny. W tej sytuacji samorządy nie są w stanie wygospodarować środków na inwestycje*

[28] Pozostali wojewodowie przekazali dane bez objaśnienia, jakie składniki wydatków zostały uwzględnione przy szacowaniu stawki roboczogodziny.

związane z remontami czy modernizacją pomieszczeń, w których realizowane są zadania zlecone.

(dowód: akta kontroli str. 3242, 3320)

Na problem niedofinansowania w 2015 r. w niektórych gminach zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich wskazywali nawet pracownicy Ministerstwa Finansów. W piśmie z lutego 2016 r. skierowanym do dyrektorów wydziałów spraw obywatelskich w urzędach wojewódzkich Dyrektor Departamentu Spraw Obywatelskich w MSWiA przedstawiła następujące stanowisko Ministerstwa Finansów: *W sytuacji wystąpienia – w wyniku rozliczenia roku 2015 – większej od założonych liczby spraw i nastąpiło niedoszacowanie zadań, należy je sfinansować ze środków zaplanowanych w roku 2016 na realizację spraw obywatelskich w budżetach poszczególnych Wojewodów.*

(dowód: akta kontroli str. 3284, 3324)

Taka sytuacja miała miejsce między innymi w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim, w którym ustalono skalę niedofinansowania zadań z zakresu spraw obywatelskich w 2015 r. na poziomie 1 301 646 zł.

(dowód: akta kontroli str. 4059 – *katalog MazowieckiUW_Akta, plik T IV 1088_1481, str. 39*)

Należy podkreślić, że niedofinansowanie zadań zleconych, wynikające z niedoszacowania liczby spraw obywatelskich realizowanych przez gminy, dotyczyło roku budżetowego, w którym zadania te były wykonywane, czyli roku 2015. Środki z tytułu rozliczenia dotacji za 2015 r. przekazywano gminom dopiero w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 4059 – *katalog Piastow_Akta, plik Wystapienie_str_1001-1014, str. 6*)

Zastosowanie metodyki obliczania wysokości dotacji w oparciu o uśrednioną stawkę roboczogodziny i uśredniony czas realizacji poszczególnych zadań nie zapewnia pełnego finansowania zadań jednostkom samorządu terytorialnego, w których wyższa od średniej stawka roboczogodziny lub czasochłonność powodują, że jednostki ponoszą wyższe wydatki niż wynosi kwota dotacji.

Zdaniem NIK opisany powyżej sposób obliczania dotacji na zadania z zakresu spraw obywatelskich bazuje na założeniu, że każda jednostka jest w stanie dostosować czasochłonność i kosztochłonność realizacji zadań zleconych do uśrednionych wartości. Z takim założeniem nie można się zgodzić bez zbadania, jakie były przyczyny zróżnicowania tych wartości. Zanim jednak takie badanie zostanie przeprowadzane, można wskazać, że zarówno czasochłonność, jak i stawka roboczogodziny zależą od wielu czynników niezależnych od władz samorządowych. Na czasochłonność wpływ ma między innymi struktura wieku i wykształcenia mieszkańców, stan sieci informatycznej, równomierność liczby interesantów. Na kosztochłonność duży wpływ mogą mieć między innymi nieregularne lub jednorazowe wydatki, skala absencji pracowników, wielkość jednostki, staż pracowników, konieczność wynajmowania pomieszczeń. Zdaniem NIK należy uznać, że różnice w czasochłonności i kosztochłonności są w pewnym stopniu niezależne od działania dotowanych podmiotów, nie można więc z góry założyć, że każda gmina, jeśli tylko poprawi zarządzanie i zacznie działać oszczędnie, będzie w stanie dostosować wielkość swoich wydatków do wielkości dotacji opartej na uśrednionych danych.

(dowód: akta kontroli str. 1306-1321)

NIK zwraca także uwagę na niedofinansowanie zadań z zakresu spraw obywatelskich w roku 2014, poprzedzającym ich standaryzację. Łączna kwota planowanych dotacji celowych na 2015 r. obliczona według wystandaryzowanej w Ministerstwie Finansów metody wyniosła 372,1 mln zł, podczas gdy dotację na 2014 r., obliczoną przez wojewodów zgodnie z zasadami przyjętymi w latach wcześniejszych, zaplanowano w kwocie 224,0 mln zł, prawie o 40% mniejszej niż zaplanowano na 2015 r. Różnica ta wynikała ze zmiany metodyki obliczania dotacji, a nie ze wzrostu kosztów. Przyjmując, że metodyka stosowana od 2015 r. pozwala lepiej oszacować zapotrzebowanie gmin na środki dotacji, należy wskazać, że do 2014 r. gminy otrzymywały znacząco zaniżoną dotację na finansowanie zadań z zakresu spraw obywatelskich. Mimo to gminy nie otrzymały rekompensaty za lata, w których dotacje obliczano zgodnie z metodyką stosowaną przed 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1321)

Na niedoszacowanie dotacji w 2014 r. wskazywało, między innymi, pismo Wojewody Małopolskiego, który poinformował Podsekretarz Stanu w MF, że zgodnie z dokonanymi w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim obliczeniami opartymi na wskaźnikach zadaniowych (liczba wykazanych spraw, czasochłonność, stawka godzinowa) kwota zapotrzebowania na środki służące finansowaniu realizacji spraw obywatelskich przez gminy w 2014 r. wyniosła 29,5 mln zł. Ustalona w ten sposób kwota została obniżona do wysokości, jaka była możliwa do przekazania gminom ramach limitu wydatków ustalonego przez Ministra Finansów. Z zestawienia dołączonego do pisma Wojewody Małopolskiego wynika, że na 2014 r. zaplanowano dotację dla gmin na realizację spraw obywatelskich w kwocie 15,4 mln zł, a zatem wielkość niedoszacowania dotacji wyniosła, według wyliczeń dysponenta, aż 47,8%.

(dowód: akta kontroli str. 1259, 1275-1276)

70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami

Z początkiem 2017 r. system zadaniowy wprowadzono również w odniesieniu do dotacji celowych dla powiatów na finansowanie obsługi zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa. Ujednolicenie zasad planowania dotacji na obsługę zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa także zostało przeprowadzone w Ministerstwie Finansów w sposób niezapewniający przestrzegania art. 49 ust. 1 i 5 udjst i art. 149 ust. 1 ufp. Wynikało to z przyjętej metodyki obliczania dotacji, polegającej na wycenie każdej sprawy na podstawie uśrednionej czasochłonności i uśrednionego kosztu roboczogodziny. Zastosowanie metodyki obliczania wysokości dotacji w oparciu o uśrednioną stawkę roboczogodziny i uśredniony czas realizacji poszczególnych zadań nie zapewnia pełnego finansowania zadań jednostkom samorządu terytorialnego, w których wyższa od średniej stawka roboczogodziny lub czasochłonność powodują, że jednostki ponoszą wyższe wydatki niż wynosi kwota dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 1306-1321, 2914, 2992)

Prowadzone w NIK kontrole[29] potwierdziły, że zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa były dofinansowywane ze środków własnych powiatów. W latach 2015-2016 sytuacja taka miała miejsce w powiatach: warszawskim zachodnim, kwidzyńskim, wysokomazowieckim oraz w miastach na prawach powiatu: Gdyni i Łomży.

[29] W ramach kontroli P/16/009 prowadzono kontrole między innymi w trzech miastach na prawach powiatu i w trzech powiatach.

(dowód: akta kontroli str. 4059 – *katalog Zachodni_Warszawski_Akta, archiwum fileviewer2017-01-10, plik T_VI_1437_17480000, str. 215-219, 224-243, 267-271, 283-331 i plik Wystapienie_od_str_1749 str. 5; katalog Gdynia_Akta, plik Wystapienie_od_str_3285, str. 11-13, 17-18; katalog Lomza_Akta, plik skan_1480666702600_1_0001, str. 63, plik skan_1480667037828_1_0001, str. 115-131, plik skan_1480667430330_1_0001, str. 131-138, plik skan_1480669220335_1_0001, str. 1, plik skan_1480668472173_1_0001 str. 15-25; katalog Wysokie_Mazowieckie_Akta, plik Wystapienie_od_str_763, str. 6, 9-12, 14; katalog Kwidzyn_Akta, plik wystapienie_od_str_1384, str. 4, 6-14)*

Na przykład w powiecie warszawskim zachodnim średnie wynagrodzenie pracowników Wydziału Gospodarki Mieniem realizujących zadania zlecone w 2016 r. wyniosło 4,7 tys zł. Tymczasem z obliczonej w Ministerstwie Finansów stawki roboczogodziny w wysokości 29,63 zł wynika, że przy ośmiu godzinach wydajnej pracy jednego pracownika, realizującego zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, i średnio 21 dniach pracy w miesiącu do budżetu powiatu wpływa z tytułu dotacji celowej niespełna 5,0 tys. zł w przeliczeniu na jednego pracownika. Kwota dotacji nie pokrywa zatem pełnych wydatków ponoszonych przez powiat w związku z realizacją zadań z zakresu gospodarki gruntami i nieruchomościami. Na wydatki te, oprócz wydatków na wynagrodzenia pracowników merytorycznych wydziału, składają się również pochodne od wynagrodzeń, wydatki rzeczowe i wydatki administracyjne.

dowód: akta kontroli str. 4059 – *katalog Zachodni_Warszawski_Akta, archiwum fileviewer2017-01-10, plik T_VI_1437_17480000, str. 1609)*

71012 – Zadania z zakresu geodezji i kartografii

Podczas kontroli NIK prowadzonej w trzech miastach na prawach powiatu i w trzech powiatach[30] stwierdzono niedofinansowanie zadań z zakresu geodezji i kartografii. W 2015 r. wydatki z tego zakresu ujmowano w rozdziale 75011 – Urzędy wojewódzkie. We wszystkich badanych powiatach i miastach na prawach powiatu wykazano fakt współfinansowania zadań ujmowanych w tym rozdziale, na które składały się przede wszystkim właśnie zadania z zakresu geodezji i kartografii. W 2016 r. zadania te wyodrębniono w budżetach powiatów i województw, ujmując je w rozdziale 71012.

(dowód: akta kontroli str. 4059 – *katalog Zachodni_Warszawski_Akta, plik Wystapienie_od_str_1749, str. 6; katalog Kwidzyn_Akta, plik wystapienie_od_str_1384, str. 4, 7-13; katalog Wysokie_Mazowieckie_Akta, plik Wystapienie_od_str_763, str. 7-12; katalog Lomza_Akta, plik Lomza_Akta, str. 7; katalog Gdynia_Akta, plik Wystapienie_od_str_3285, str. 11-13, 32;* akta kontroli str. 4060 – *katalog Radom_Akta, plik Wystapienie_od_str_2253, str. 8)*

Na przykład według ustaleń poczynionych w Starostwie Powiatowym Powiatu Warszawskiego Zachodniego wszystkie wydatki rzeczowe w rozdziale 71012 finansowane były tylko ze środków własnych powiatu ze względu na fakt, że kwota dotacji nie pokrywała pełnych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 4059 – *katalog Zachodni_Warszawski_Akta, archiwum fileviewer2017-01-10, plik T_VI_1437_17480000, str. 215-219, 224-243, 267-271, 283-331, plik Wystapienie_od_str_1749, str. 5-6)*

Podsekretarz Stanu w MF w piśmie do wojewodów z dnia 8 maja 2015 r. wskazała, że zgodnie z treścią art. 41b ust. 1 i 1a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne dochody własne samorządu województwa, pobierane z tytułu wpływów ze

[30] Kontrola P/16/009.

sprzedaży map oraz innych materiałów i informacji z zasobów wojewódzkich oraz z opłat za czynności związane z prowadzeniem tych zasobów oraz wpływy za udostępnianie przez marszałka województwa materiałów należących do centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz za udostępnianie przez starostów materiałów należących do wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, powinny stanowić podstawę do pomniejszenia dotacji z budżetu państwa, gdyż obywatel nie powinien być dwa razy obciążany kosztami za te same czynności administracyjne. Podobnie należy podejść do kwestii dotowania zadań z tego zakresu, wykonywanych przez powiaty, które pobierają dochody własne z działalności w zakresie geodezji i kartografii na podstawie art. 41b ust. 2 i 2a ustawy. Z treści art. 41b ust. 3 tej ustawy wynika, że z budżetu, odpowiednio, samorządu województwa i powiatu są finansowane zadania wykonywane przez samorząd województwa i powiat, związane z gromadzeniem, aktualizacją, uzupełnianiem, udostępnianiem i zabezpieczaniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz wyłączaniem materiałów z zasobu.

Zdaniem Podsekretarz Stanu, jeżeli w art. 167 ust. 1 Konstytucji zapisano, że j.s.t. ma zapewniony udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, to nie jest zasadne, aby te same zadania finansować podwójnie: zarówno z opłat pobranych przez j.s.t. od obywateli, jak i z dotacji z budżetu państwa. Dotacje z budżetu państwa mogą w takim przypadku mieć jedynie charakter dopełniający względem środków pobranych przez samorządy z tytułu realizacji zadań z zakresu geodezji i kartografii.

(dowód: akta kontroli str. 2295-3397)

Dyrektor Wydziału Finansów w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim, zgodnie z interpretacją Podsekretarz Stanu w MF, wskazała, że zadania zlecone z zakresu geodezji i kartografii, wymienione art. 7d ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, będące zadaniami starosty, finansowane są nie tylko z dotacji celowych, ale także ze środków własnych powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 4059 – *katalog MazowieckiUW_Akta, plik T I 1_352, str. 459)*

W wyniku przyjęcia takiej interpretacji pracownicy Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego uznali, że Wojewoda Mazowiecki nie miał obowiązku przekazania powiatom dotacji na zadania z zakresu geodezji i kartografii w pełnej wysokości zapewniającej wykonanie tych zadań, gdyż są one współfinansowane przez powiaty z dochodów wskazanych w art. 41b ust. 2 i 2a ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Należy podkreślić, że zgodnie z treścią art. 6a ust. 3 tej ustawy zadania marszałka województwa i starosty są zadaniami z zakresu administracji rządowej. W ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne nie wskazano, że wyżej wymienione zadania zlecone są finansowane z dochodów wymienionych w art. 41b ust. 1, 1a, 2 i 2a tej ustawy. Zamiast tego napisano ogólnie, że zadania te są finansowane odpowiednio z budżetu powiatu i budżetu samorządu województwa, bez wskazania szczegółowych źródeł finansowania. Źródła finansowania zadań zleconych są natomiast wskazane precyzyjnie w art. 149 ust. 1 ufp i w art. 49 ust. 1 i 5 udjst. Z przepisów tych wynika, że dotacja celowa z budżetu państwa powinna zapewniać pełną realizację zadań zleconych.

Wskazany przez Podsekretarz Stanu w MF problem podwójnego finansowania zadań publicznych nie występował w przypadku zadań z zakresu geodezji i kartografii. Dochody wymienione w art. 41b ust. 1, 1a, 2 i 2a ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne – są dochodami własnymi województw i powiatów, które

– ze względu na fakt, że ustawodawca nie wskazał ich konkretnego przeznaczenia – służą finansowaniu ogółu zadań własnych j.s.t. zgodnie z zasadą jedności budżetu. Natomiast dotacje celowe na zadania zlecone służą finansowaniu zadań zleconych.

W sprawie dotowania zadań z zakresu geodezji i kartografii stanowisko przedstawił również Minister Administracji i Cyfryzacji, który w piśmie do Ministra Finansów z dnia 20 sierpnia 2015 r. m.in. wskazał, że znaczny odsetek powiatów stanowią jednostki, które nie wykonują zadań w dziedzinie geodezji i kartografii z uwagi na brak środków, a tym samym tworzą bariery w działalności inwestycyjnej oraz w obrocie nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 3476)

2. Wprowadzone przez Ministra procedury planistyczne dotyczące planowania przez wojewodów dotacji na zadania zlecone w zakresie finansowania wydatków samorządowych jednostek budżetowych nie były spójne z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określenia wydatków państwowych jednostek budżetowych, mimo że z art. 129 ufp wynikał obowiązek planowania tych dotacji według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

   Nieprawidłowość dotyczyła niezgodności zasad planowania dotacji w części przeznaczonej na finansowanie wydatków ponoszonych przez j.s.t. na opłacenie zasobów ludzkich i rzeczowych zaangażowanych w realizację zadań zleconych z treścią art. 129 ufp. W budżecie państwa i w budżetach j.s.t. wydatki te wykazuje się:

   - w grupie „wydatki bieżące jednostek budżetowych", w której mieszczą się wynagrodzenia wraz z pochodnymi oraz szeroko pojęte wydatki rzeczowe, wraz z wydatkami na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych,
   - w paragrafach inwestycyjnych: 605 – wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, 606 – wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych, 658 – wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych.

   Zasady przyjęte w budżecie państwa do określenia wydatków danego rodzaju zostały sformułowane w ustawie o finansach publicznych oraz w rozporządzeniach Ministra Finansów. Po pierwsze należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 39 ust. 1 i 2 wydatki publiczne klasyfikuje się według działów i rozdziałów określających rodzaj działalności oraz według paragrafów, określających rodzaj wydatku. Wydatki publiczne, w tym wydatki budżetowe, są zatem określane zarówno w układzie para-zadaniowym, który na razie nie jest jeszcze układem zadaniowym ze względu na ułomności klasyfikacji budżetowej, jak i w układzie ekonomicznym, wskazującym na sposób wydatkowania środków.

   Druga istotna zasada dotycząca określania, na etapie planowania budżetu państwa, rodzajów i wielkości wydatków w budżecie państwa, została wskazana w §4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych[31], zgodnie z którym „dysponenci części budżetowych przekazują kierownikom podległych państwowych jednostek budżetowych (...) informacje o kwotach (...) wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, wynikających z projektu ustawy budżetowej w szczegółowości: dział, rozdział oraz grupy wydatków określone w art. 124 ust. 1 ustawy o finansach publicznych". Wyżej

[31] Dz.U. z 2015 r. poz. 1542.

wymienione przepisy wskazują, że w celu zaplanowania wydatków w budżecie państwa niezbędne jest ich oszacowanie przez dysponentów w podziale na grupy wydatków, z wyodrębnieniem w grupie „wydatki bieżące jednostek budżetowych" wydatków na wynagrodzenia. Takie podejście jest uzasadnione, gdyż każda grupa wydatków jest kształtowana przez szereg właściwych dla niej czynników, dlatego nie byłoby możliwe rzetelne zaplanowanie wydatków z pominięciem podziału na poszczególne grupy, z wyodrębnieniem wydatków na wynagrodzenia.

Trzecia zasada przyjęta do określenia wydatków w budżecie państwa dotyczy konieczności szczegółowego uzasadnienia wzrostu wydatków w planach rzeczowych sporządzanych przez dysponentów oraz szczegółowego uzasadnienia wzrostu wydatków przez kierowników jednostek finansowanych z budżetu państwa w sporządzanych przez nich planach finansowych. W planach rzeczowych powinny być ujmowane inwestycje o charakterze priorytetowym, po ich zweryfikowaniu pod kątem zasadności i możliwości wydatkowania planowanych środków w odniesieniu do stopnia zaawansowania inwestycji. Zasada ta została określona w §2 ust. 4 not budżetowych na lata 2015-2017.

Zgodnie z instrukcją załączaną przez Ministra Finansów do not budżetowych uzasadnienie planowanych wydatków powinno zawierać informację o zmianach wielkości poszczególnych elementów kalkulacyjnych, czynniki, które spowodowały ewentualną zmianę trendu wzrostu lub spadku, wydatki jednorazowe lub niewystępujące w budżecie roku bazowego, a także kwoty planowanych wydatków w poszczególnych rozdziałach dla nowych zadań przewidzianych do realizacji w roku budżetowym. Niezbędne jest szczegółowe uzasadnienie wraz z podaniem przesłanek, w szczególności podstawy prawnej, każdego planowanego wzrostu wydatków.

Z powyższych zasad wynika obowiązek planowania wydatków przez dysponentów i kierowników podległych im jednostek w układzie klasyfikacji budżetowej oraz obowiązek szczegółowego uzasadnienia zmian w wielkości wydatków, z wyszczególnieniem wydatków jednorazowych lub niewystępujących w roku bazowym. Zebranie takich informacji wymagało współdziałania dysponentów z kierownikami państwowych jednostek budżetowych w celu ustalenia wielkości wydatków zapewniającej pełne sfinansowanie zadań wykonywanych przez te jednostki.

Czwarta zasada określająca wydatki w budżecie państwa została sformułowana w art. 44 ust. 3 ufp. Wskazuje ona, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Wyżej wymienione zasady, przyjęte przy planowaniu wydatków budżetowych, w odniesieniu do określania kwoty dotacji celowych na zadania zlecone j.s.t. powinny być stosowane łącznie z przepisami:

a) nakładającymi na dysponentów obowiązek przekazywania, a zatem i wcześniejszego planowania dotacji w kwotach zapewniających pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych (art. 149 ust. 1 ufp i art. 49 ust. 1 i 5 udjst),

b) przyznającymi j.s.t. samodzielność przy wykonywaniu zadań publicznych, w tym samodzielność w kształtowaniu polityki płacowej w oparciu o przepisy

rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych i regulacje wewnętrzne.

Z przedstawionych powyżej zasad wynika, że w celu obliczenia dotacji dysponenci powinni dokonać kalkulacji pełnych wydatków j.s.t., w podziale na grupy ekonomiczne, z wyodrębnieniem wydatków na wynagrodzenia, uwzględniając samodzielność j.s.t. w doborze metod i sposobów realizacji zadań publicznych oraz w prowadzeniu gospodarki finansowej, w tym kształtowaniu wynagrodzeń. Wypełnienie tego zadania wymaga współdziałania dysponentów z organami wykonawczymi j.s.t. przy planowaniu dotacji. Jednocześnie dysponenci powinni weryfikować, w oparciu o uzasadnienie przesłane przez j.s.t., zasadność ujmowania poszczególnych wydatków w planie wydatków na zadania zlecone oraz zasadność zwiększania wydatków zgodnie z kryterium gospodarności zawartym w art. 44 ust. 3 i art. 254 pkt 3 ufp.

Zasady określone przez Ministra Finansów w zakresie planowania dotacji celowych na zadania zlecone j.s.t. nie były spójne z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju do wydatków służących realizacji zadań zleconych.

Po pierwsze w procedurze planowania budżetu państwa nie uwzględniono konieczności planowania dotacji celowych na zadania zlecone w oparciu o pełną kalkulację wydatków, przy uwzględnieniu samodzielności j.s.t. w realizacji zadań publicznych oraz prowadzeniu gospodarki finansowej. Zamiast tego w Ministerstwie Finansów szacowano zapotrzebowanie na środki w poszczególnych częściach budżetowych przede wszystkim na podstawie danych historycznych, uwzględniając zmiany wydatków wynikające z założeń projektu budżetu państwa przyjmowanych przez Radę Ministrów – na przykład w założeniach na rok 2016 przewidziano dodatkowe środki na wynagrodzenia dla grup pracowniczych, które od 2010 roku były objęte „zamrożeniem", w łącznej wysokości około 2 mld zł. Jak wskazała Dyrektor FG, limity wydatków na lata 2016-2017 dla działu 010 były planowane w wysokości z roku poprzedniego, dla działu 700 i 710 – nie niższe niż w roku bazowym z uwzględnieniem wzrostu wynagrodzeń. Na podstawie wykonywanych w Ministerstwie Finansów szacunków zapotrzebowania na środki Minister Finansów ustalał dla każdej części łączny, wstępny limit wydatków, z uwzględnieniem którego dysponenci sporządzali swoje plany wydatków, zawierające łączne kwoty dotacji w poszczególnych rozdziałach i paragrafach dotacyjnych. W procedurze tej kwestia ustalenia rzeczywistych potrzeb wydatkowych j.s.t. i zaplanowania dotacji w odpowiedniej kwocie była nieistotna, gdyż dysponenci musieli się kierować przede wszystkim wysokością wstępnego limitu wydatków oraz wytycznymi Ministra Finansów przekazanymi w piśmie limitowym.

(dowód: akta kontroli str. 2909-2910, 3478-3495)

Ponieważ łączna kwota dotacji celowych na zadania zlecone j.s.t. w poszczególnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej wynikała przede wszystkim ze wstępnej kwoty limitu wydatków określonej przez Ministra Finansów dla danej części budżetowej oraz z wytycznych Ministra Finansów zawartych w pismach limitowych odnośnie planowania poszczególnych grup wydatków, dysponenci nie dokonywali kalkulacji rzeczywistych wydatków ponoszonych przez j.s.t., tylko dzielili kwotę dotacji wynikającą z podziału limitu wydatków pomiędzy poszczególne rozdziały klasyfikacji budżetowej, stosując mechaniczny, uproszczony sposób podziału.

Na przykład w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim, jak ustalono podczas kontroli NIK (P/16/009) odnośnie metodologii planowania wydatków w rozdziale 75011, „w związku z tym, że przyznawany corocznie limit środków z budżetu państwa jest

niższy od kwoty wynikającej z oszacowanego na etapie planowania zapotrzebowania, podział dotacji dla poszczególnych jednostek dokonywany jest na podstawie udziału procentowego wypracowanej w poszczególnej jednostce liczby roboczogodzin w ogólnej liczbie roboczogodzin, otrzymanej w wyniku sumowania danych ze wszystkich j.s.t. województwa uczestniczących w podziale środków". Podział dotacji pomiędzy powiaty na finansowanie zadań z zakresu geodezji i kartografii odbywał się na podstawie następujących paramentów:

- powierzchnia ewidencyjna powiatu (waga: 0,10),
- powierzchnia gruntów zabudowanych i zurbanizowanych (0,15),
- liczba działek ewidencyjnych (0,20),
- liczba zgłoszonych prac w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (0,20),
- liczba wprowadzonych zmian w ewidencji gruntów i budynków (0,20),
- liczba budynków (0,10),
- liczba lokalni (0,05).

Dotację na zadania z zakresu nadzoru budowlanego ujmowane w rozdziale 71015 podzielono między powiaty w oparciu o liczbę mieszkańców, liczbę wydanych pozwoleń na budowę i liczbę wydanych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego decyzji administracyjnych. Całość została zmodyfikowana przez uwzględnienie czynnika regionalnego, który dla powiatów ziemskich wynosił 1, dla miast na prawach powiatu i powiatów z siedzibą w mieście na prawach powiatu – 1,2, a dla powiatów okołowarszawskich i miasta stołecznego Warszawa – 1,4.

Zasady te odbiegały od zasad określania w budżecie państwa wydatków na finansowanie zadań wykonywanych przez państwowe jednostki budżetowe.

(dowód: akta kontroli str. 2909-2910, 3478-3495, 4059 – *katalog MazowieckiUW_Akta, plik T I 1_352, str. 17, 27, 42-45)*

Po drugie Minister Finansów wprowadził w 2014 r. zasadę planowania i rozliczania dotacji celowych na zadania zlecone gminom z zakresu spraw obywatelskich wyłącznie w oparciu o zasadę planowania zadaniowego, z pominięciem obowiązku szacowania wielkości wydatków. Od tamtego czasu podstawą do planowania kwoty dotacji była wyłącznie prognozowana liczba zrealizowanych spraw, w podziale na grupy spraw, którym przypisano określoną czasochłonność, oraz obliczona w Ministerstwie Finansów stawka roboczogodziny jednolita dla wszystkich spraw.

Od 2016 r. standaryzację obliczania dotacji celowych, według wyżej opisanej zasady, stosuje się także w odniesieniu do planowania dotacji na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami, ujmowanych w rozdziale 70005.

(dowód: akta kontroli str. 963-1320, 2992)

Jak wskazała w wyjaśnieniach Dyrektor FS, dotacje powinny być przekazywane na zadania, a nie na finansowanie kosztów, w tym wynagrodzeń skalkulowanych według liczby etatów. Takie samo stanowisko przedstawiła Podsekretarz Stanu w MF w piśmie do wojewodów z dnia 28 października 2016 r. Zgodnie z tym stanowiskiem planowano w budżecie państwa dotacje celowe na wyżej wskazane zadania zlecone. Jak wyjaśniła Podsekretarz Stanu w MF, środki przeznaczone na zadania szacuje się odrębnie od zasad ogólnych, na podstawie zebranych danych ilościowych.

(dowód: akta kontroli str. 2932, 3105-3107, 3950)

Zdaniem NIK wprowadzenie w Ministerstwie Finansów budżetowania zadaniowego w odniesieniu do wskazanych powyżej dotacji, z pominięciem zasad ogólnych

przyjętych dla określania wydatków podobnego rodzaju w budżecie państwa, było niezgodne z treścią art. 129 ufp. Nie ulega wątpliwości, że wysokość dotacji dla poszczególnych jednostek powinna być powiązana z zakresem wykonywanych zadań, jednak nie można pominąć, na etapie kalkulowania dotacji, obowiązku szacowania wydatków, zwłaszcza że jednostki samorządu terytorialnego ponoszą zróżnicowane wydatki na te same zadania ze względu na występowanie specyficznych warunków i okoliczności wpływających na jednostkowe koszty realizacji zadań. Oprócz tego nie jest możliwe właściwe oszacowanie środków na zadania bez oszacowania wielkości wydatków koniecznych do ich realizacji. W tym celu konieczne jest uwzględnienie zarówno specyfiki ponoszonych wydatków, jak i specyfiki warunków i zasad funkcjonowania jednostki realizującej te zadania.

Opinia NIK w tej sprawie jest zgodna z opinią Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa w Ministerstwie Finansów, która wyjaśniła, że budżet zadaniowy „miał charakter prezentacyjny i stanowił przełożenie treści ustawy budżetowej z układu tradycyjnego na prezentację w układzie zadań budżetowych". Przy określaniu wydatków budżetu państwa obowiązywał więc układ tradycyjny, oparty na działach, rozdziałach oraz paragrafach klasyfikacji budżetowej zawierających poszczególne rodzaje wydatków, tworzących wskazane w ustawie budżetowej grupy.

(dowód: akta kontroli str. 838)

Należy podkreślić, że Minister Finansów nie przyjął takiej samej, jak dla dotacji celowych na zadania zlecone w zakresie spraw obywatelskich, zasady obliczania wydatków ponoszonych w państwowych jednostkach budżetowych. Dla potrzeb oszacowania jednolitej stawki roboczogodziny przy obliczaniu dotacji na finansowanie obsługi spraw obywatelskich Podsekretarz Stanu w MF wystąpiła do wojewodów o oszacowanie przez nich kosztu roboczogodziny, jaki ponoszą w urzędach wojewódzkich na realizację spraw podobnego rodzaju co sprawy obywatelskie. Stawki roboczogodziny podane przez wojewodów odnośnie działalności urzędów wojewódzkich we wskazanych obszarach były następujące:

- przy realizacji zadań podobnych do sporządzania aktów stanu cywilnego stawki w urzędach wojewódzkich wahały się od 20,76 zł do 34,67 zł,
- przy realizacji zadań podobnych do wydawania decyzji w sprawach meldunkowych – od 20,20 zł do 33,46 zł,
- przy realizacji zadań podobnych do nadania, anulowania i zmiany numeru PESEL – od 18,79 zł do 29,89 zł,
- przy realizacji zadań podobnych do wydawania decyzji o odmowie udostępnienia danych osobowych – od 20,23 zł do 33,19 zł,
- przy realizacji zadań podobnych do wydawania dowodu osobistego – od 19,89 zł do 31,94 zł,
- przy realizacji zadań podobnych do wydawania decyzji w sprawach dowodów osobistych – od 20,00 zł do 34,33 zł.

(dowód; akta kontroli str. 1308, 1319)

Z zestawienia stawek obliczonych przez wojewodów wynika, że zróżnicowanie stawek roboczogodziny w poszczególnych urzędach wojewódzkich przy realizacji takich samych czynności wynosiło od 50,9% do 80,2%. Jeżeli Minister Finansów dopuszcza w budżecie państwa takie zróżnicowanie kosztochłonności pomiędzy państwowymi jednostkami budżetowymi wykonującymi te same zadania z zakresu administracji rządowej, to nie ma podstaw do przyjęcia innej zasady przy szacowaniu dotacji dla gmin na realizację przypisanych im zadań z zakresu

administracji rządowej. Dotacja powinna być szacowana według takich samych zasad jak dla podobnych wydatków w budżecie państwa. Jeżeli zasady szacowania wydatków w budżecie państwa dopuszczają zróżnicowanie kosztochłonności ze względu na specyfikę funkcjonowania poszczególnych jednostek, to zgodnie z art. 129 takie same zasady powinny obowiązywać przy obliczaniu dotacji celowych za zadania zlecone j.s.t.

Wskazać także należy, że w Ministerstwie Finansów przyjęto niejednolite zasady szacowania dotacji na zadania zlecone z zakresu spraw obywatelskich. Z jednej strony, jak wskazano powyżej, przyjęto zasadę, że dotacje powinny być przekazywane na zadania, a nie na finansowanie kosztów, w tym wynagrodzeń. Z drugiej strony przy szacowaniu dotacji na 2016 r. i 2017 r. uwzględniono w stawce roboczogodziny wzrost wynagrodzeń (odpowiednio o 6,0% i 1,3%) dla grup pracowniczych, które od 2010 roku były objęte „zamrożeniem", co wymagało podzielenia stawki roboczogodziny na część dedykowaną wynagrodzeniom i część dedykowaną wydatkom rzeczowym, a następnie zwiększenie wysokości tej części stawki, która odzwierciedlała koszt wynagrodzeń z pochodnymi. Wskazać jednak należy, że podział na część wynagrodzeniową i rzeczową w proporcji 9 do 1 nie wynikał z proporcji rzeczywistych wydatków, tylko z założeń przyjętych w Ministerstwie Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 2932-2935, 3478-3504)

3. Proces standaryzacji obliczania dotacji celowej na obsługę spraw obywatelskich przeprowadzono nierzetelnie.

   Podsekretarz Stanu w MF, zlecając wojewodom oszacowanie danych o czasochłonności realizacji poszczególnych czynności z zakresu spraw obywatelskich, nie przekazała im metodologii zapewniającej ujednolicone podejście. W Ministerstwie Finansów nie wyjaśniono też przyczyn zróżnicowania czasochłonności wykonywania poszczególnych spraw przez gminy z różnych województw oraz przyczyn zróżnicowania stawek roboczogodziny w poszczególnych urzędach wojewódzkich.

   Dyrektor FS wskazała, że to wojewodowie byli zobowiązani do przeprowadzenia własnej kalkulacji stawki czasu, a także do zweryfikowania, poprzez empiryczne sprawdzenie, danych zebranych w gminach odnośnie czasochłonności.

   (dowód: akta kontroli str. 1353-1354)

   Należy jednak zwrócić uwagę, że wojewodom nie zapewniono czasu na taką empiryczną weryfikację, ani nie otrzymali oni szczegółowych wskazówek, w jaki sposób liczyć czas realizacji sprawy – czy „z zegarkiem w ręce", czy też poprzez podzielenie ośmiogodzinnego dnia pracy na realizowane czynności.

   Proces standaryzacji metody obliczania dotacji na obsługę spraw obywatelskich przebiegał w następujący sposób. W dniu 7 kwietnia 2014 r. Podsekretarz Stanu w MF zwróciła się do Ministra Spraw Wewnętrznych o przedstawienie czasu niezbędnego do załatwienia jednej sprawy w ramach poszczególnych zadań z zakresu spraw obywatelskich w terminie do 25 kwietnia 2014 r. W odpowiedzi Minister poinformował, że zebranie odpowiednich danych na temat czasochłonności poszczególnych czynności wymagałoby przeprowadzenia niezależnego audytu w komórkach j.s.t. wykonujących zadania zlecone. Z tego powodu w procesie dochodzenia do jednolitych wartości posłużono się informacjami Wojewody Mazowieckiego, który wcześniej zbierał dane od gmin. Następnie 22 maja 2014 r. Podsekretarz Stanu w MF zwróciła się do wojewodów o empiryczne sprawdzenie danych zebranych przez Wojewodę Mazowieckiego na temat czasochłonności

realizacji zadań z zakresu spraw obywatelskich. Wojewodowie otrzymali na realizację tego zadania dwa tygodnie. Biorąc pod uwagę termin realizacji, zasoby kadrowe oraz liczbę gmin – np. w województwie wielkopolskim jest ich 226 – empiryczne sprawdzenie czasochłonności nie mogło zostać wykonane w rzetelny sposób.

(dowód: akta kontroli str. 963-965, 983-984)

Przyjęcie w obliczeniach jednolitego czasu realizacji poszczególnych zadań z zakresu spraw obywatelskich nie zostało poprzedzone wyjaśnieniem przyczyn zróżnicowania czasu realizacji tych zadań wynikającego z porównania danych z różnych województw. Przykładowo współczynnik zmienności odnoszący się do czasu realizacji spraw z zakresu sporządzania aktów stanu cywilnego wynosił 26,1%, współczynnik zmienności odnoszący się do czasu realizacji spraw z zakresu wydawania decyzji administracyjnych i postanowień w urzędach stanu cywilnego – 35,8%, po usunięciu nietypowej obserwacji, a współczynnik zmienności odnoszący się do czasu realizacji spraw z zakresu wydawania dowodu osobistego – 29,8%. Biorąc pod uwagę, że zmienność była liczona na podstawie danych gminnych wcześniej uśrednionych na poziomie województw, można wskazać, że zróżnicowanie czasu realizacji tych samych zadań było jeszcze większe w przypadku porównania danych z poszczególnych gmin.

(dowód: akta kontroli str. 1318)

Dyrektor FS wyjaśniła, że Ministerstwo Finansów nie miało podstaw do stwierdzenia, że przedstawione dane były określone nierzetelnie.

(dowód: akta kontroli str. 1354)

Zdaniem NIK jeżeli nie było podstaw do stwierdzenia, że przedstawione dane były określone nierzetelnie, to należało przyjąć, że odpowiednie wydatki w urzędach wojewódzkich oraz czasochłonność i koszt realizacji jednej sprawy w gminach mogą być różne, więc nie można ujednolicić wartości przyjętych do obliczania dotacji, by działanie to było zgodne z art. 129 ufp i art. 49 ust. 1 i 5 udjst. Wybór mediany oznaczał przyjęcie założenia, że dla połowy województw stawka roboczogodziny wyznaczona w Ministerstwie Finansów jest wyższa od zgłoszonej przez wojewodów, co wskazywałoby na przyjęcie nieefektywnego rozwiązania, a dla drugiej połowy przyjęta wartość była niedoszacowana. Ten sam problem dotyczył szacowania czasochłonności.

Mimo że stawka roboczogodziny związana z realizacją spraw obywatelskich została ustalona na podstawie obliczeń wykonanych w urzędach wojewódzkich, to nawet wojewodowie mieli wątpliwości dotyczące wydatków, które zostały w tej stawce ujęte. W lipcu 2015 r. do Podsekretarz Stanu w MF zwrócił się Wojewoda Łódzki z pytaniem, czy w ramach środków za roboczogodzinę zostały uwzględnione wydatki na nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne, a także na pokrycie kosztów remontów w sali ślubów, koszty oprawy ksiąg stanu cywilnego i inne wydatki rzeczowe.

(dowód: akta kontroli str. 3206)

W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w MF wskazała, że w stawce roboczogodziny uwzględnione zostały, co do zasady, wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotowych zadań zleconych, w tym koszty rzeczowe. Jak jednak wynika z ustaleń przedstawionych na str. 16 niniejszego wystąpienia, przyjęta stawka roboczogodziny nie uwzględniała wszystkich kosztów ponoszonych w związku z realizacją tych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 3205)

4. W 2014 r. w Ministerstwie Finansów sprawowano niedostateczny nadzór nad przygotowaniem przed wojewodów materiałów planistycznych służących planowaniu dotacji celowych na zadania zlecone.

   W formularzu planistycznym BZS na 2015 r. przekazanym przez Wojewodę Mazowieckiego w 2014 r., w rozdziale 75011 i §2010, 2110, 2210, zarówno w części dotyczącej wydatków w 2014 r., jak i w części dotyczącej wydatków w 2015 r., zostały ujęte wyłącznie wydatki na wynagrodzenia, pominięto zatem inne wydatki bieżące jednostek budżetowych. W Ministerstwie Finansów nie zidentyfikowano błędu popełnionego przez Wojewodę i nie zwrócono się o poprawienie formularza.

   Dyrektor FS potwierdziła, że w formularzu na rok 2015, zarówno w odniesieniu do danych za 2014 r. i danych za 2015 r. Wojewoda Mazowiecki ujął wydatki na wynagrodzenia oraz wskazała, że w projekcie planu nie ujęto wydatków na sprawy obywatelskie ze względu na zmianę sposobu ich obliczania. Dyrektor FS zwróciła również uwagę, że z druku BZS nie wynika, czy część wydatków na zadania zlecone ujmowane w rozdziale 75011 nie była także ponoszona w innym dziale klasyfikacji budżetowej.

   (dowód: akta kontroli str. 3001, 3005, 4059 – *katalog MazowieckiUW_Akta, plik T I 1_352, str. 203-205*)

   Zdaniem NIK wprowadzenie nowego sposobu obliczania dotacji nie oznaczało, że dysponenci mogli planować dotacje z pominięciem układu formularza BZS. Układ ten umożliwiał planowanie wydatków bieżących z wyodrębnieniem wydatków na wynagrodzenia, co było zgodne z treścią przepisu art. 129 ufp. Nie można się także zgodzić z wyjaśnieniem, że środki na realizację zadań ujętych w rozdziale 75011 mogły być zaplanowane w innym dziale klasyfikacji budżetowej, gdyż taka sytuacja podważałaby wiarygodność danych zawartych w budżecie państwa.

5. Mimo że formularz planistyczny BZS, którego wzór jest jednym z załączników do noty budżetowej, nosi nazwę *„Projekt budżetu państwa na 2016 r. Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego, na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego oraz na zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie porozumień z organami administracji rządowej"*, to ujęto w nim wyłącznie wydatki bieżące. Oprócz tego jedyną wyodrębnioną w tym formularzu grupę wydatków stanowią wydatki na wynagrodzenia, a zatem nie wiadomo, jakie wydatki planuje się w innych grupach wydatków bieżących, takich jak *dotacje i subwencje*, *świadczenia na rzecz osób fizycznych* oraz *wydatki bieżące jednostek budżetowych,* inne niż wydatki na wynagrodzenia. Formularz ten nie jest zatem dostosowany do układu wydatków wynikającego z treści art. 129 ufp.

   (dowód: akta kontroli str. 4059 – *katalog MazowieckiUW_Akta, plik T I 1_352, str. 199-205)*

   Dyrektor FG wskazała, że dotacje celowe na wydatki inwestycyjne planuje się w innym formularzu (BW-I – Środki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie inwestycji).

   (dowód: akta kontroli str. 3006-3016)

   Zdaniem NIK jeżeli formularz planistyczny nosi nazwę *„Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego (...)"*, to powinno się w nim wykazywać również wydatki inwestycyjne, co nie przeszkadzałoby bardziej szczegółowemu rozpisaniu wydatków inwestycyjnych w formularzu BW-I.

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Wielkość dotacji celowych na finansowanie działalności miejskich i powiatowych komend Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP) nie wystarczała na pokrycie podstawowych wydatków tych jednostek, niezbędnych do ich prawidłowego funkcjonowania. Art. 19b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej[32] pozwala jednostkom samorządu terytorialnego współfinansować wydatki na utrzymanie PSP poprzez wpłaty na Fundusz Wsparcia PSP. Stosowanie tego przepisu zaciera jednak odpowiedzialność za finansowanie działalności komend. Właściwe działanie lokalnych jednostek PSP leży przede wszystkim w interesie mieszkańców tworzących gminy i powiaty, dlatego w przypadku niedofinansowania tych jednostek to od jednostek samorządu terytorialnego oczekuje się zapewnienia środków na działalność Straży Pożarnej. W związku z tym zaciera się odpowiedzialność za finansowanie działalności PSP, a koszty podstawowej działalności są częściowo przerzucane na samorząd terytorialny.

   Należy podkreślić, że wszystkie sześć kontrolowanych przez NIK powiatów i miast na prawach powiatu (kontrola P/16/009) przeznaczało w badanym okresie (lata 2015-2016) środki na Fundusz Wsparcia PSP. Na przykład miasto Gdynia finansowało zakup środków gaśniczych i neutralizujących, myjki do masek aparatów ochrony dróg oddechowych, zakup samochodu rozpoznawczo-ratowniczego, zakup ubrań, obuwia i środków ochrony osobistej strażaków, zakup sprzętu pożarniczego i armatury wodno-pianowej.

   (dowód: akta kontroli str. 4059-4060 – *pliki z wystąpieniami pokontrolnymi*)

   Z analiz prowadzonych w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim wynika, że potrzeba dofinansowania komend (powiatowych i miejskich) PSP ze środków Funduszu Wsparcia PSP wynika z niedostatecznej wysokości dotacji, która nie pokrywa wszystkich wydatków komend, w tym remontów obiektów, naprawy sprzętu ratowniczego i obligatoryjnych przeglądów.

   (dowód: akta kontroli str. 4059 – *katalog MazowieckiUW_Akta, plik T I 1_352, str. 465*)

   Zdaniem NIK funkcjonowanie systemu, w którym nie są jasno rozdzielone zadania PSP dotowane przez Skarb Państwa i zadania finansowane ze środków Funduszu Wsparcia PSP, prowadzi do częściowego przerzucania kosztów funkcjonowania lokalnych komend na samorząd terytorialny i zacierania się odpowiedzialności za finansowanie poszczególnych zadań PSP.

2. Z ustaleń kontroli przeprowadzonych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego i Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego wynika, że zadania zlecone ujęte w rozdziale 01008 – Melioracje wodne – były wykonywane przez samorządy województw w niepełnym zakresie, uzależnionym od wielkości dotacji.

   Z danych przedstawionych w kontroli działalności Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego wynika, że wielkość dotacji otrzymanej przez Województwo Podlaskie na melioracje wodne w rozdziale 01008 była nieadekwatna do zgłoszonego zapotrzebowania, w związku z tym ograniczono zakres planowanych do realizacji robót eksploatacyjno-konserwacyjnych. Wykonanie konserwacji urządzeń planowano do wysokości otrzymanej dotacji, po doliczeniu środków z rezerwy celowej, co oznaczało możliwość wyremontowania niespełna połowy urządzeń wymagających remontu.

   (dowód: akta kontroli str. 4059 – *katalog Podlaskie_Akta, plik skan_1478242758932_1_0001, str. 56)*

[32] Dz.U. z 2016 r. poz. 603 ze zm.

W kontroli działalności Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego również stwierdzono niedofinansowanie zadań z zakresu melioracji wodnych. Potrzeby finansowe na wykonanie robót konserwacyjnych i eksploatację urządzeń w 2015 r. oszacowano na 58,6 mln zł, a w budżecie państwa zaplanowano dotację na ten cel w wysokości 15,3 mln zł. W związku z tym Marszałek Województwa wystąpił do Wojewody Pomorskiego o dodatkowe środki z rezerwy celowej w wysokości 21,0 mln zł, a otrzymał 14,3 mln zł. Potrzeby finansowe na wykonanie robót konserwacyjnych i eksploatację urządzeń w 2016 r. oszacowano na 61,5 mln zł, a w budżecie państwa zaplanowano dotację na ten cel w wysokości 15,3 mln zł. W związku z tym Marszałek Województwa wystąpił do Wojewody Pomorskiego o dodatkowe środki z rezerwy celowej w wysokości 20,0 mln zł, a otrzymał 17,7 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 4059 – *katalog Pomorskie_Akta, plik P_16_009_MARSZ_AKTA_I, str. 489-495, plik Wystapienie_od_str_1357, str. 12)*

Z kontroli prowadzonej w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim wynika, że Wojewoda zaopiniował pozytywnie wniosek Marszałka Województwa Pomorskiego i przekazał pismo do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o zwiększenie budżetu Województwa Pomorskiego o wnioskowane kwoty. W wyniku podziału pozycji 50 rezerwy celowej Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przyznał dla województwa pomorskiego dodatkowe środki na melioracje wodne ujęte w rozdziale 01008 w wysokości – odpowiednio – 14,3 mln zł i 17,7 mln zł, jednak kwoty ujęte w tej rezerwie również nie były wystarczające do sfinansowania pełnej realizacji zadań.

Jak informował Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim wielkość dotacji była uzależniona od limitu wydatków określonego przez Ministra Finansów. W zakresie dotacji w rozdziale 01008 jej wysokość była uzależniona nie od zgłaszanych potrzeb, tylko była ustalana na podstawie ustawy budżetowej roku poprzedniego oraz wykonania wydatków w roku poprzedzającym rok budżetowy.

(dowód: akta kontroli str. 4060 – *katalog PomorskiUW_Akta, plik Tom III P_16_009, str. 290, plik Wystapienie_wyslane_od_str_2424, str. 19*)

Zgłaszane Wojewodzie Mazowieckiemu zapotrzebowanie Województwa Mazowieckiego na środki w rozdziale 01008 wyliczane było przez Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych (dalej: WZMiUW). Obliczenia na lata 2015-2016 wykonywane były na podstawie procedury przeprowadzania kontroli obiektów budowlanych oraz przeglądów wód i urządzeń melioracji wodnych podstawowych utrzymywanych przez WZMiUW w Warszawie. Otrzymana w 2015 r. dotacja na te zadania w kwocie 27,5 mln zł nie wystarczyła na sfinansowanie zadań określonych przez WZMiUW jako pilne. Zapotrzebowanie na wydatki związane z realizacją tych zadań oszacowano na kwotę 50,1 mln zł. Jednocześnie łączne potrzeby bieżące i inwestycyjne określono na kwotę 113,6 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 4059 – *katalog Mazowieckie_Akta, plik Wystapienie_od_str_3662, str. 3-19)*

W kontroli prowadzonej w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim potwierdzono, że środki przekazywane Samorządowi Województwa Mazowieckiego na melioracje wodne były niższe od wnioskowanych przez Marszałka Województwa Mazowieckiego, chociaż ani Wojewoda Mazowiecki, ani Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, do którego Wojewoda zwracał się o środki z rezerwy celowej, nie kwestionowali zakresu zadań, w oparciu o który oszacowano wnioskowane środki.

Dyrektor Wydziału Finansów w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim poinformowała, że zgłaszana kwota zapotrzebowania na dotacje z przeznaczeniem na finansowanie zadań inwestycyjnych w rozdziałach 01008 była znacznie większa od kwoty, którą Wojewoda mógł wygospodarować z otrzymanego z Ministerstwa Finansów limitu wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 4059 – *katalog MazowieckiUW_Akta, plik T V 1482_1718, str. 151-179)*

Zdaniem Dyrektor FG wstępny limit wydatków na finansowanie zadań w rozdziale 01008 został podzielony przez wojewodów zgodnie z ich potrzebami.

(dowód: akta kontroli str. 2993)

Z analizy wyżej wymienionych dokumentów i wyjaśnień złożonych w czasie kontroli w urzędach marszałkowskich i urzędach wojewódzkich wynika jednak, że środki przeznaczone w budżecie państwa na finansowanie zadań zleconych w zakresie melioracji wodnych były niższe od zapotrzebowania zgłaszanego zarówno przez samorządy województw, jak i przez wojewodów.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Ministra Finansów w latach 2013-2016 w zakresie organizacji i kontroli procesu planowania dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego w latach 2014-2017.

W okresie objętym kontrolą Minister Finansów nie zapewnił wojewodom środków na pełne finansowanie zadań zleconych, nie podejmował działań zmierzających do jednoznacznego rozwiązania problemu finansowania tych zadań, a rozwiązania, które wprowadzał, były niedostosowane do obowiązujących regulacji.

2. Organizacja i kontrola procesu przekazywania dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 174 pkt 1 i 2 ufp Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę realizacji wydatków budżetu państwa, jak również ogólną kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym. Dotacje celowe na zadania zlecone j.s.t. z zakresu administracji rządowej są szacowane, dzielone na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego i przekazywane przez właściwych dysponentów części budżetowych. Sprawują oni w trakcie roku budżetowego obowiązki kontrolne w odniesieniu do przedmiotowych dotacji, w tym sprawują nadzór i kontrolę nad efektywnością i skutecznością realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów (art. 175 ust. 1 pkt 4 ufp). Zgodnie z art. 49 ust. 4 udjst dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego wykonujących zadania zlecone są przekazywane przez wojewodów, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Poza wydatkami ujętymi w planach dysponentów zadania zlecone j.s.t. były finansowane również ze środków ujmowanych w rezerwach celowych.

Dodatkowo istniała możliwość finansowania zadań z zakresu administracji rządowej z rezerwy ogólnej.

Minister Finansów prowadził następujące działania w zakresie udzielania dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej:

- analizowanie wniosków dysponentów o przyznanie środków z rezerwy celowej bądź o dokonanie zmian w planie finansowym pod względem formalnoprawnym (kompletność zawartych informacji, powołanych przepisów, poprawność stosowanej klasyfikacji budżetowej) i merytorycznym (charakter fakultatywny lub obligatoryjny zapotrzebowania) i ocena skutków na rok przyszły,

- weryfikacja składanych przez dysponentów wniosków o uruchomienia rezerw celowych (umocowanie w obowiązujących przepisach, przeznaczenie wnioskowanego wydatku z celem rezerwy, weryfikacja stopnia wykonania przyznanych dotacji, wyjaśnienia przyczyny niskiego wykonania oraz niskiego zaangażowania środków),

- analiza wniosków o przeniesienia wydatków w trakcie roku budżetowego, w tym: weryfikacja poprawności zadeklarowanych oszczędności, wykorzystania środków w stosunku do upływu czasu, wykorzystania środków do analogicznego okresu roku poprzedniego, poziomu zaangażowania środków jak i specyfiki zadania, weryfikacja stanu zobowiązań wymagalnych po stronie zmniejszenia wydatków,

- ocena prawidłowości, jako organ II instancji, wydanych przez wojewodów decyzji w sprawie zwrotu przyznanych dotacji celowych.

Minister Finansów informował wojewodów, iż wnioskowane przeniesienie wydatków nie może zakłócać prawidłowej realizacji zadań oraz skutkować powstaniem dodatkowych potrzeb finansowych i zobowiązań Skarbu Państwa w roku bieżącym oraz latach następnych.

Ponadto odnośnie dotacji na zadania zlecone polegające na przekazywaniu dopłat przewoźnikom wykonującym krajowe pasażerskie przewozy autobusowe w latach 2012-2015 urzędy kontroli skarbowej przeprowadziły kontrole w zakresie przestrzegania przepisów i zawartych umów z 29 przewoźnikami w zakresie prawidłowości pobierania dopłat do przewozów z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg. W ramach kontroli stwierdzono, że 18 przewoźników w latach 2008- 2014 nienależnie pobrało dopłaty z tytułu stosowania ulg ustawowych do przewozów regionalnych, w łącznej kwocie 6.322,9 tys. zł.

Ocena gospodarowania środkami publicznymi, przekazywanymi przez dysponentów części budżetowych jednostkom samorządu terytorialnego w formie dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej dokonywana jest przez właściwych dysponentów. W Ministerstwie Finansów analizowane są różnice pomiędzy zapotrzebowaniem a wykorzystaniem środków na wypłatę dodatków energetycznych, na podstawie kwartalnych sprawozdań wojewodów o środkach wykorzystanych przez gminy i przeniesionych na kolejny kwartał.

W latach 2014-2015 (I połowa) na podstawie prawomocnych wyroków sądowych dokonano z budżetu państwa refundacji środków własnych, wraz z odsetkami, z tytułu finansowania przez j.s.t. zadań z zakresu administracji rządowej na łączną kwotę 4.248,0 tys. zł. Refundacje dotyczyły zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami i zostały wypłacone miastu Katowice – 3.712,7 tys. zł oraz powiatowi poznańskiemu – 535,3 tys. zł.

W Ministerstwie Finansów nie posiadano informacji o liczbie analogicznych powództw wytoczonych przeciwko Skarbowi Państwa przez jednostki samorządu terytorialnego, w stosunku do których nie wydano jeszcze prawomocnych orzeczeń.

W kontekście sprawowania przez Ministra Finansów kontroli nad efektywnością i skutecznością realizacji budżetu w układzie zadaniowym dla zadań zleconych j.s.t. należy wskazać, iż w metodologii budżetowania zadaniowego nie wprowadzono wyodrębnionych, specjalnie oznaczonych zadań, podzadań i działań budżetowych,

które przeznaczone byłyby wyłącznie dla finansowania zadań zleconych j.s.t., gdyż takie rozwiązanie byłoby sprzeczne z zasadą funkcjonalnej prezentacji w zadaniu budżetowym całości wydatków przeznaczonych na ten cel. Dysponenci mogli ujmować łącznie zadania zlecone j.s.t., a także działalność o innym sposobie realizacji, o ile wpisywała się ona w cel i merytoryczny obszar zadania. Dysponenci decydowali o szczegółowym przyporządkowaniu środków zgodnie z merytorycznym zakresem poszczególnych elementów klasyfikacji zadaniowej. Przepisy noty budżetowej na rok 2014 i 2015[33] stanowiły, iż to każdy z dysponentów w zakresie swojej działalności określa sposób oceny stopnia osiągnięcia celu zadania poprzez dobór jednego adekwatnego miernika. Na etapie opracowania materiałów planistycznych dysponenci przekazywali do Ministerstwa Finansów formularze zawierające dane finansowe dotyczące zadań, podzadań i działań budżetowych, natomiast wspólne dla różnych dysponentów cele i mierniki określane były tylko na poziomie zadań budżetowych. Dysponenci samodzielnie opracowywali cele i mierniki dla podzadań i działań.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor Departamentu BP nie wprowadzano i nie stosowano odrębnych przepisów prawnych, a także specjalnych reguł planowania i nie ustalano celów i mierników wyłącznie jako celów i mierników w zakresie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego. W odniesieniu do tej grupy zadań państwa nie przewidziano szczególnego, odrębnego od pozostałych zadań budżetowych, podziału kompetencji w zakresie planowania i wykonania (w tym ewidencji oraz sprawozdawczości) budżetu w ujęciu zadaniowym, m.in. modyfikującego uprawnienia ministrów oraz wojewodów, wynikające z ogólnych przepisów i reguł kompetencyjnych przyjętych dla ogółu zadań w ustawie o finansach publicznych i nocie budżetowej). Dyrektor Departamentu BP podała, że dysponenci części budżetowych przekazujący te dotacje sprawują nadzór i kontrolę nad efektywnością i skutecznością realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 21-25, 35-120, 190-255, 311-312, 483, 492-498, 960-962)

Ustalone nieprawidłowości

Wprowadzony w Ministerstwie Finansów system obliczania dotacji na zadania z zakresu spraw obywatelskich uniemożliwiał wojewodom ustalenie, w terminie do 15 listopada, jakie powinny być ostateczne kwoty dotacji na realizację tych zadań. W związku z tym wojewodowie nie mogli się prawidłowo wywiązać z obowiązku nałożonego na nich na mocy art. 170 ust. 1 ufp, w którym wskazano, że zmiany kwot dotacji na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego mogą następować w terminie do dnia 15 listopada roku budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 3981-3985, 3449-3951)

Ze względu na wprowadzenie w 2014 r. systemu obliczania dotacji celowych na zadania z zakresu spraw obywatelskich w oparciu o liczbę zrealizowanych spraw, a nie w oparciu o kalkulację wydatków ponoszonych przez gminy na realizację tych zadań, ani wojewodowie, ani gminy nie znali przed zakończeniem roku budżetowego ostatecznej kwoty dotacji. Z informacji przekazywanych wojewodom przez Podsekretarz Stanu w MF wynikało, że dotacje powinny być udzielane na zadania, a nie na finansowanie poszczególnych kosztów.

[33] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014 (Dz.U. poz. 702) i rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz.U. poz. 825).

Jak wyjaśniła Podsekretarz Stanu w MF, podziału środków na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich należy dokonywać według kryterium liczby zrealizowanych przez j.s.t. spraw, z uwzględnieniem ujednoliconego czasu realizacji zadań oraz przyjętej stawki roboczogodziny.

(dowód: akta kontroli str. 3107)

W przypadku wojewodów sytuacja taka powodowała niemożność zaplanowania prawidłowej kwoty w budżecie państwa i przekazania gminom przed końcem roku kwoty odpowiadającej ich zapotrzebowaniu na środki potrzebne do sfinansowania zadania. Natomiast gminy nie mogły racjonalnie zaplanować swoich wydatków, gdyż przed zakończeniem roku nie wiedziały, jakimi środkami na realizację zadań zleconych będą mogły dysponować.

(dowód: akta kontroli str. 3981-3985, 4059 – *katalog MazowieckiUW_Akta, plik T IV 1088_1481, str. 31-33, 39-53*)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Budżet w ujęciu zadaniowym stanowił jedynie przełożenie treści ustawy budżetowej w układzie tradycyjnym na prezentację w układzie zadań. Wartość mierników realizacji celów i zadań nie oddziaływała na proces planowania kwoty dotacji, lecz była ustalana w późniejszym etapie, jako wartość objaśniająca już zaplanowaną kwotę dotacji. Ponadto każdy z szesnastu wojewodów samodzielnie określał sposób oceny stopnia osiągnięcia celów poprzez dobór adekwatnego wskaźnika, co nie zapewniało jednolitości systemu oceny celów dla jednolitych zadań w poszczególnych województwach.

(dowód: akta kontroli str. 836-839)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Ministra Finansów w zakresie organizacji i kontroli procesu przekazywania dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego.

3. Organizacja i kontrola procesu rozliczania dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego oraz organizacja systemu sprawozdań w zakresie dotacji i wydatków na zadania zlecone

Opis stanu faktycznego

W zakresie rozliczania dotacji Minister Finansów jest organem drugiej instancji właściwym do rozpatrzenia odwołań od decyzji wojewodów oraz ma uprawnienia do inicjowania zmian dotyczących określania zasad rozliczania dotacji. W sprawach dotyczących funkcjonowania systemu sprawozdawczego Minister Finansów wydaje rozporządzenia określające rodzaje, formy, terminy i sposoby sporządzania sprawozdań, w tym sprawozdań zawierających dane o dotacjach celowych i wydatkach na realizację zadań zleconych j.s.t.

Zgodnie z art. 175 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2 ufp nadzór i kontrolę w zakresie wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa oraz realizacji zadań finansowanych za pomocą tych dotacji sprawują dysponenci części budżetowych, w tym wojewodowie.

(dowód: akta kontroli, str. 14, 23-24)

Minister Finansów, jako minister właściwy do spraw budżetu i finansów publicznych, jest inicjatorem rozwiązań systemowych dotyczących zasad rozliczania dotacji celowych na zadania zlecone j.s.t. Zasady te zostały określone w ustawie o finansach publicznych.

W art. 168 ust. 1 ufp wskazano, że dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu państwa do dnia 31 stycznia następnego roku. Dotacje przyznane jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, w części niewykorzystanej w danym roku, podlegają zwrotowi do budżetu państwa w części, w jakiej zadanie nie zostało wykonane (art. 168 ust. 6 ufp). Oprócz tego zgodnie z treścią art. 169 ufp j.s.t. mają obowiązek zwrotu dotacji, wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych, w przypadku wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnego pobrania dotacji lub pobrania jej w nadmiernej wysokości, przy czym dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu państwa w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania.

W odniesieniu do systemu sprawozdawczego najważniejszymi – ze względu na ujmowanie danych o dotacjach celowych na zadania zlecone – sprawozdaniami były:

- sprawozdanie Rb-28 – z wykonania planu wydatków budżetu państwa i sprawozdanie Rb-27S – z wykonania planu dochodów budżetowych j.s.t., zawierające kwoty dotacji celowych,
- sprawozdanie Rb-50 – o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami,
- sprawozdanie Rb-28S – z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej / jednostki samorządu terytorialnego.

Obowiązek sporządzania wyżej wymienionych sprawozdań wynika z treści rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej[34]. Informacja o wielkości dotacji celowych na zadania zlecone zawarta jest w sprawozdaniach: Rb-27S, Rb-28 i Rb-50, a informacja o wielkości wydatków przeznaczonych na te zadania – w sprawozdaniach Rb-28S i Rb-50.

Ustalone nieprawidłowości

1. Ze stanowiska przekazanego m.in. Wojewodzie Zachodniopomorskiemu przez Podsekretarz Stanu w MF wynikało, że wojewodowie powinni rozliczać dotacje na rok 2015 na zadania z zakresu spraw obywatelskich w oparciu o liczbę zrealizowanych spraw, z uwzględnieniem jednolitej stawki roboczogodziny i jednolitej czasochłonności oraz występować do gmin o zwrot dotacji w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego, a także o zwrot części dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości.

   Zdaniem NIK przyjęty w MF sposób rozliczania dotacji na zadania z zakresu spraw obywatelskich nie koresponduje z przepisami ustawy o finansach publicznych i przyczynił się do podejmowania przez wojewodów - pomimo braku podstaw prawnych - działań na rzecz zwrotu przez gminy części dotacji stanowiącej dodatnią różnicę pomiędzy kwotą przekazanej dotacji a kwotą obliczoną w oparciu o ilość spraw, jednolitą stawkę roboczogodziny i jednolity czas realizacji poszczególnych zadań z zakresu spraw obywatelskich.

[34] Dz.U. z 2016 r. poz. 1015 ze zm.

Jak wskazała Dyrektor FS[35], w ustawie budżetowej na rok 2015 dotacje przeznaczone na finansowanie zadań z zakresu spraw obywatelskich zostały zaplanowane według kryterium liczby zrealizowanych spraw, z uwzględnieniem ujednoliconego czasu realizacji zadań oraz przyjętej stawki roboczogodziny. Dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu państwa. Zwrotowi do budżetu państwa podlega także część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości. Dyrektor FS wskazała zatem na obowiązek zwrotu dotacji, o którym mowa w art. 168 ust. 1 oraz 169 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Podsekretarz Stanu w MF w piśmie do Wojewody Zachodniopomorskiego i w piśmie do Przewodniczącego Konwentu Wójtów Gmin Wiejskich Województwa Kujawsko-Pomorskiego zajęła stanowisko, że w stawce roboczogodziny uwzględnione zostały, co do zasady, wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotowych zadań zleconych. Mając to na uwadze, dotacje na zadania z zakresu spraw obywatelskich powinny, zdaniem Podsekretarz Stanu, zostać rozliczone zgodnie z kryterium liczby zrealizowanych spraw, z uwzględnieniem ujednoliconego czasu realizacji oraz przyjętej stawki roboczogodziny. Kontynuując, Podsekretarz Stanu wskazała, że dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu państwa, zwrotowi podlega również ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości (art. 168 i 169 ufp).

(dowód: akta kontroli str. 3283-3287, 3302-3304, 3324-3325, 3345-3346, 3993-3994)

Wojewodowie rozliczali w 2016 r. dotacje na zadania z zakresu spraw obywatelskich, przekazane gminom w 2015 r., zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w Ministerstwie Finansów (zgodnie z kryterium liczby zrealizowanych spraw, z uwzględnieniem ujednoliconego czasu realizacji oraz przyjętej stawki roboczogodziny). W sytuacji zrealizowania przez gminy w 2015 r. mniejszej liczby spraw niż zakładano wojewodowie występowali do gmin o zwrot dotacji. Na przykład Wojewoda Kujawsko-Pomorski o zwrot środków wystąpił do 87 gmin województwa kujawsko-pomorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 3995)

W związku z brakiem jednoznacznego stanowiska ze strony Ministra Finansów odnośnie podstawy prawnej dokonywania zwrotu dotacji przez gminy, wojewodowie powoływali się na różne przepisy w tym zakresie.

Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców z upoważnienia Wojewody Podlaskiego zwrócił się do 117 gmin o zwrot do budżetu państwa kwoty 928 903 zł w związku z rozliczeniem dotacji na finansowanie zadań z zakresu spraw obywatelskich w 2015 r. Wojewoda powołał się przy tym na art. 168 ust. 1 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 4059 – *katalog Suprasl_Akta, plik skan_1478523900445_1_0001, str. 131-135)*

Wojewoda Mazowiecki powołał się natomiast na art. 169 ust. 1 pkt 2 ufp, wskazując, że gminy pobrały dotację w nadmiernej wysokości, dlatego powinny dokonać zwrotu części dotacji przekraczającej kwotę obliczoną na podstawie ujednoliconej w Ministerstwie Finansów metodyki obliczania dotacji, wraz z naliczonymi odsetkami

[35] Stanowisko Dyrektor FS przekazane przez MSWiA do dyrektorów wydziałów spraw obywatelskich w urzędach wojewódzkich.

jak dla zaległości podatkowych. W 2016 r. wojewoda wystąpił do gmin o zwrot dotacji na finansowanie zadań z zakresu spraw obywatelskich w łącznej kwocie 247 027 zł.

(dowód: akta kontroli str. 4059 – *katalog MazowieckiUW_Akta, plik T IV 1088_1481, str. 39, 103-145*)

Zdaniem NIK zarówno podstawa prawna zwrotu dotacji wskazana w art. 168 ust. 1 ufp, jak i w art. 169 ust. 1 ufp, na które powoływali się Podsekretarz Stanu w MF, Dyrektor FS oraz wojewodowie, nie miały zastosowania w przypadku dotacji udzielonych na finansowanie zadań z zakresu spraw obywatelskich. W art. 168 ust. 1 ufp wskazano, że dotacje podlegają zwrotowi w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego. Wykorzystanie dotacji następuje poprzez zapłatę za zrealizowane zadania, a gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie dotacji następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach (ust. 4 i 5). Gminy zrealizowały zadania z zakresu spraw obywatelskich. Nie wystąpiła również sytuacja, w której nie został zrealizowany cel określony w przepisach.

Należy wskazać ponadto, że podstawą rozliczania dotacji celowych dla j.s.t. na zadania zlecone jest art. 168 ust. 6 ufp, zgodnie z którym dotacje na zadania zlecone podlegają zwrotowi do budżetu państwa w części niewykorzystanej w danym roku, w jakiej dane zadanie nie zostało wykonane.

W przypadku rozliczania dotacji na zadania z zakresu spraw obywatelskich nie wykazano, że gminy nie wykonały zadań z tego zakresu lub nie wykorzystały środków na finansowanie tych zadań. Zamiast tego z góry przyjęto, że gminy przeznaczały na zadania z zakresu spraw obywatelskich kwoty ustalone w Ministerstwie Finansów według jednolitej stawki roboczogodziny i jednolitej czasochłonności, niezależnie od warunków, w jakich gminy te działały, poziomu przyjętych przez nie wynagrodzeń i okoliczności wpływających na konieczność ponoszenia dodatkowych wydatków lub dłuższą od średniej czasochłonność realizacji zadań. Zdaniem NIK przyjęcie takiego założenia było nieprawidłowe, gdyż nie znajdowało uzasadnienia ani w przepisach ufp, ani w analizie warunków i zasad prowadzenia działalności przez j.s.t.

W tym przypadku nie miała również zastosowania podstawa prawna zwrotu dotacji określona w art. 169 ust. 1 ufp. Gminy otrzymały dotacje w oparciu o prognozowaną liczbę spraw obywatelskich i odpowiednio dostosowały do niej planowane przez siebie wydatki: musiały w tym celu zatrudnić odpowiednią liczbę pracowników, wyposażyć ich w odpowiednie zasoby materialne, zapewnić pomieszczenia, zorganizować warunki do przyjmowania interesantów. Jeżeli na koniec roku okazało się, że liczba zrealizowanych spraw była niższa od planowanej, to jeszcze nie oznaczało, że gminy poniosły proporcjonalnie niższe wydatki. Należy zwrócić uwagę, że w krótkim okresie wydatki ponoszone przez gminy są stosunkowo sztywne. Gminy nie mogą z dnia na dzień zmieniać stanu zatrudnienia, dowolnie kształtować wydatków na utrzymanie pomieszczeń, ponadto są zobowiązane do regulowania wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Nie jest zatem prawidłowe twierdzenie, że gminy pobierały dotacje w nadmiernej wysokości, wykorzystywały otrzymane dotacje niezgodnie z przeznaczeniem lub też dotacje te zostały pobrane nienależnie tylko dlatego, że dotowane jednostki zrealizowały mniejszą liczbę spraw od wcześniej planowanej. Wysokość dotacji była ustalana przez wojewodów na podstawie prognozowanej liczby spraw, a gminy dostosowały wielkość zasobów niezbędnych do realizacji zadań w prognozowanym zakresie.

2. Mimo że Minister Finansów wiedział o współfinansowaniu przez j.s.t. zadań zleconych, gdyż:

   - był wielokrotnie informowany przez wojewodów, j.s.t. i ich organizacje oraz innych ministrów o tym fakcie,
   - posiadał odpowiednie dane ze sprawozdań budżetowych Rb-28S,
   - posiadał informacje o wyrokach sądowych zasądzających zwrot środków na rzecz j.s.t.,

   nie zapewnił w obowiązującym układzie sprawozdawczym możliwości wykazywania informacji na ten temat, uniemożliwiając w ten sposób j.s.t. rzetelne informowanie o rzeczywistym przeznaczeniu środków publicznych, którymi dysponował samorząd terytorialny. W związku z tym j.s.t. oraz instytucje badawcze nie miały możliwości porównania danych o rzeczywistych wydatkach na zadania zlecone, ponoszonych w różnych jednostkach, w celu oceny efektywności gospodarowania środkami publicznymi.

   W ten sposób Minister Finansów nie zapewnił również sobie dostępu do informacji koniecznej do oceny systemu finansowania zadań zleconych. Zgodnie z § 19 ust. 1 i 2 załącznika Nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej jednostki samorządu terytorialnego sporządzają sprawozdanie Rb-50 oddzielnie o dotacjach i wydatkach, związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami. Jednakże forma i sposób sporządzania sprawozdania nie pozwala na wykazywanie faktycznych wydatków związanych z wykonywaniem zadań zleconych, gdyż w § 19 ust. 4 Minister Finansów wskazał, że j.s.t. mogą wykazywać w tym sprawozdaniu jedynie wydatki finansowane z dotacji przekazywanych z budżetu państwa, a w części uzupełniającej mogą wykazywać tylko te wydatki finansowane środkami własnymi, na finansowanie których otrzymują dotacje przeznaczone na zwrot wydatków, a więc uprzedniość finansowania tych zadań ze środków własnych wprost wynika z przepisów. Są to jednak sytuacje wyjątkowe, natomiast w większości przypadków j.s.t. nie mają możliwości wykazania kwoty wydatków na zadania zlecone, pokrytych z własnych środków.

   Jak wskazała Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa w Ministerstwie Finansów, celem wprowadzenia sprawozdania Rb-50 było rozliczenie dotacji przekazanych w roku budżetowym przez dysponentów środków budżetu państwa j.s.t.

   Wprowadzając przepis nakazujący j.s.t. ujmowanie w sprawozdaniu Rb-50 wyłącznie wydatków finansowanych ze środków dotacji z budżetu państwa, Minister Finansów doprowadził do sytuacji, w której wykazywana jest w sprawozdaniu niepełna kwota wydatków na realizację zadań zleconych. Dodanie w sprawozdaniu dodatkowej kolumny z kwotą wydatków finansowanych ze środków własnych nie wpłynęłoby na możliwość rozliczenia dotacji, a jednocześnie pozwoliłoby na uzyskanie informacji, w jakim stopniu samorząd terytorialny dofinansowuje zadania zlecone.

   Ponadto nazwa sprawozdania Rb-50 w części wydatkowej – *o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami* – wskazuje, że powinny być w nim wykazywane pełne kwoty wydatków.

   (dowód: akta kontroli str. 25, 229-235, 256-266, 570, 635, 839-841, 1004, 1101, 1259, 1267-1268, 1275-1277, 1283, 1293, 1301, 1583-1587, 1665, 2940-2941, 2995-2999, 3005, 3242, 3250, 3320, 3338-3341, 3351)

Również wzór sprawozdania Rb-28S – z wykonania planu wydatków budżetowych j.s.t. – nie pozwala ustalić łącznej kwoty wydatków poniesionych na realizację zadań zleconych. Wynika to nie tylko z faktu, że w klasyfikacji wydatków na zadania zlecone j.s.t., na podstawie której sporządzane jest sprawozdanie Rb-28S, w tych samych rozdziałach ujęto wydatki na realizację zadań własnych i zleconych, co należy uznać za właściwe rozwiązania, ale często również z niemożności planowania i wykazywania przez j.s.t. we właściwych rozdziałach dedykowanych zadaniom zleconym tych wydatków, które są finansowane z własnych środków. J.s.t. planują i wykazują te wydatki w rozdziałach dedykowanych zadaniom własnym, co powoduje, że dane o wykorzystaniu środków publicznych przez samorząd terytorialny są niewiarygodne.

Taki sposób ujęcia danych wynika z linii orzeczniczej stosowanej przez niektóre regionalne izby obrachunkowe, popartej wyrokami sądów administracyjnych. Regionalne izby obrachunkowe wskazują, że j.s.t. otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację zadań zleconych, a zatem nie przewidziano w przepisach możliwości planowania i finansowania tych zadań ze środków własnych j.s.t. NIK pragnie jednak wskazać, że w przypadku niedofinansowania zadań zleconych dotyczących obsługi mieszkańców i innych osób zaprzestanie wykonywania tych zadań przez j.s.t. prowadziłoby do powstania istotnej szkody dla interesariuszy, narażając osoby odpowiedzialne na sankcje karne i odpowiedzialność przed wyborcami. Ponadto j.s.t. są zobowiązane do regulowania zobowiązań wynikających z wykonywania zadań zleconych – w tym zobowiązań wobec pracowników zatrudnionych do realizacji zadań zleconych i zobowiązań z tytułu wynajmowania i utrzymania lokali. A zatem niezależnie od tego, czy j.s.t. posiada odpowiednie środki dotacji czy też nie, niektóre wydatki na realizację zadań zleconych i tak ma obowiązek ponosić.

W wyżej opisanej sytuacji, zdaniem NIK, celowe jest dokonanie takich zmian w przepisach, które umożliwiłyby j.s.t. planowanie i wykazywanie wydatków na zadania zlecone w wyższych kwotach niż to wynika z decyzji dysponenta w sprawie określenia wysokości kwoty dotacji. W przypadku zaplanowania przez dysponentów niższych dotacji niż to wynika z kalkulacji wydatków w j.s.t., jednostki te nie powinny ukrywać, jak robią to obecnie, części wydatków na zadania zlecone w rozdziałach klasyfikacji budżetowej dedykowanych innym zadaniom, żeby móc w pełni wykonać zadania zlecone. Zamiast tego j.s.t. powinny mieć możliwość zaplanowania i wykazania pełnych wydatków w rozdziale odpowiadającym rodzajowi finansowanej działalności, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 839, 4048-4057, 4059 – *katalog Mazowieckie_Akta, archiwum fileviewer2017-01-10, plik T_III_610_924, str. 3-10)*

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie organizacji i kontroli procesu rozliczania dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego oraz organizacji systemu sprawozdań w zakresie dotacji i wydatków na zadania zlecone.

IV. Uwagi i wnioski

Z pozyskanych podczas niniejszej kontroli oraz kontroli NIK P/16/009 – *Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami* – informacji wynika, że jednostki samorządu terytorialnego dopłacają do realizacji zadań zleconych z własnych środków, uszczuplając tym samym zasób środków przeznaczonych na zadania

własne, w celu zapewnienia mieszkańcom łatwego dostępu do wysokiej jakości usług publicznych. Natomiast z informacji przekazywanych Ministrowi Finansów przez część ministrów właściwych w sprawach z zakresu administracji rządowej zleconych j.s.t. wynika, że nie gromadzą oni danych koniecznych do sprawowania merytorycznego nadzoru nad skutecznością realizowanych zadań lub nie mają uprawnień, aby danych takich domagać się od j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 312, 321-331, 360-385, 486-491, 570, 635, 983-984, 1004, 1089, 1306-1308, 1335, 1354, 1665)

Również wojewodowie nie prowadzą odpowiedniego nadzoru nad wykonaniem zadań zleconych, koncentrując się na prawidłowości wydatkowania środków. Wskazują na to m.in. wyniki kontroli NIK z 2014 roku, w której stwierdzono, że „żaden z kontrolowanych wojewodów nie miał własnej koncepcji nadzoru nad realizacją przez j.s.t. wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, która w sposób jednoznaczny definiowałaby rolę nadzoru, stawiane przed nim cele i narzędzia służące do jego sprawowania. Nadzór nie miał charakteru systemowego i opierał się wyłącznie na wybranych i najbardziej powszechnych narzędziach, jakimi są kontrole realizacji zadań zleconych i formalna analiza sprawozdań z ich realizacji."[36]

Ponadto Wojewoda Opolski przyznał, że w przypadku większości zadań zleconych nie posiada kompetencji do sprawowania nadzoru nad działalnością j.s.t. i zaproponował rozważenie zmiany statusu wskazanych zadań zleconych na zadania własne.

(dowód: akta kontroli str. 1108-1139)

Jak wyjaśniła Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, kwestia podziału kompetencji między organy administracji rządowej i samorząd terytorialny wynika z ustaw, a organami właściwymi do inicjowania zmian w tym zakresie są ministrowie odpowiadający za poszczególne działy administracji rządowej. Jednakże w opinii NIK Minister Finansów – jako organ sprawujący ogólną kontrolę nad realizacją wydatków budżetu państwa i nad efektywnością i skutecznością realizacji wydatków w układzie zadaniowym, a także jako minister właściwy do spraw związanych z finansowaniem jednostek realizujących zadania objęte budżetem państwa i finansowaniem samorządu terytorialnego – ma kompetencje do formułowania wniosków w zakresie wyboru sposobu finansowania zadań publicznych – co wiąże się ze sposobem ich realizacji – ze względu na konieczność wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i efektywny, zwłaszcza że problem planowania dotacji w wysokości zapewniającej wykonanie zadań zleconych j.s.t. wykracza poza zakres działania poszczególnych ministrów i jest problemem systemowym, związanym z zagadnieniami z zakresu finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 312, 321-331, 360-385, 486-491, 1335-1337)

W związku z powyższym NIK zwraca się do Ministra o rozważenie, w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw związanych z realizacją przez j.s.t. poszczególnych zadań zleconych, zasadności przekazania jednostkom samorządu terytorialnego tych zadań wraz z odpowiednimi środkami, przynajmniej w zakresie dotyczącym finansowania wynagrodzeń i wydatków rzeczowych jednostek budżetowych. Rozwiązałoby to większość problemów wynikających z niedostosowania systemu dotacyjnego do treści art. 129 i 149 ust. 1 ufp i art. 49 ust. 1 i 5 udjst oraz doprowadziłoby do zgodności systemu wynikającego

[36] Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli „Nadzór wojewodów nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej".

z przepisów ze stanem faktycznym, w którym powszechną praktyką jest dofinansowanie przez j.s.t. zadań zleconych ze środków własnych.

Wątpliwości NIK budzi kwestia wykonywania przez samorządy województw, jako zadań zleconych o stałym charakterze, zadań z zakresu administracji rządowej, na które otrzymują środki od wojewodów. Obszar działania wojewody pokrywa się z obszarem działania samorządu województwa, trudno zatem wskazać istotne korzyści płynące z utrzymywania systemu, w którym zadanie należy do zakresu zadań rządowych, a mimo to realizuje je samorząd województwa zamiast wojewody.

Problem niedofinansowania zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego jest na tyle istotny, że umożliwiono im wpłacanie środków na Fundusz Wspierania Państwowej Straży Pożarnej, z którego finansowane są zadania bieżące i inwestycyjne jednostek PSP. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli środki j.s.t. wpłacane na Fundusz Wspierania Państwowej Straży Pożarnej nie powinny częściowo zastępować dotacji z budżetu państwa, gdyż wtedy niejasna staje się odpowiedzialność za finansowanie podstawowej działalności PSP, dzielona pomiędzy wojewodę i jednostki samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 1004)

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[37], wnosi o:

1. zapewnienie wojewodom odpowiednich środków i narzędzi planistycznych pozwalających na planowanie dotacji celowych na zadania zlecone zgodnie z treścią art. 129 i 149 ust. 1 ufp oraz art. 49 ust. 1 i 5 udjst lub wypracowanie rozwiązań zapewniających spójność sposobu finansowania tych zadań z przepisami,
2. umożliwienie j.s.t. wykazywania w sprawozdaniach Rb-50 pełnych wydatków ponoszonych na zadania zlecone, włącznie z wydatkami finansowanymi ze środków własnych, poprzez zmianę treści instrukcji sporządzania tego sprawozdania zawartej w § 19 ust. 4 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej,
3. podjęcie prac legislacyjnych nad wprowadzeniem przepisów, które pozwolą jednostkom samorządu terytorialnego na ujmowanie w budżecie i w sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych, w odpowiednich rozdziałach klasyfikacji budżetowej, pełnych wydatków ponoszonych na zadania zlecone, łącznie z wydatkami finansowanymi ze środków własnych,

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

[37] Dz.U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.

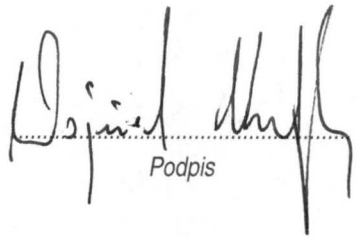
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 17 lutego 2017 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyła



Podpis

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

KBF.411.001.01.2015

Pan
Mateusz Morawiecki
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Rozwoju i Finansów

Ministerstwo Finansów

MINISTERSTWO FINANSÓW
2017 -02- 1

Za zwrotnym potwierdzeniem odbioru