



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ-4100-01-05/2013

P/13/175

tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/175 - „Wykonanie w 2012 roku budżetu państwa, część 85/32 – województwo zachodniopomorskie.”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Sylwia Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85189 z dnia 14.01.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Szczecin pl. Armii Krajowej 1, 70-456 Szczecin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Krzystek, Prezydent Miasta (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Gminy Miasto Szczecin (dalej „Gminy”) w zakresie planowania i wykorzystania dotacji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami (dalej „zadań z zakresu administracji rządowej”) w ramach wykonania w 2012 roku budżetu państwa, w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyszszą ocenę uzasadnia prawidłowe planowanie przez Gminę dotacji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, terminowe przekazywanie jednostkom podległym środkom z dotacji, pełna i prawidłowa realizacja 4 zbadanych zadań z zakresu administracji rządowej. Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 63% wydatków sfinansowanych dotacjami celowymi na te zadania. W obszarze wykorzystania dotacji celowych pozytywnie oceniono przeprowadzenie 2 analizowanych zamówień publicznych, rzetelny sposób ich udokumentowania i finansowego rozliczenia z wykonawcami.

Uwagi Najwyższej Izby Kontroli dotyczą obszaru sprawowania nadzoru i kontroli. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na celowość poprawy skuteczności nadzoru oraz doskonalenia przyjętych procedur kontroli zarządczej w obszarze realizacji wydatków finansowanych dotacjami udzielanymi z budżetu państwa, w szczególności w zakresie efektywności przepływu (pomiędzy jednostkami organizacyjnymi Urzędu) informacji niezbędnych do prawidłowej realizacji zadań oraz stosowania wewnętrznych procedur regulujących zasady prowadzenia analitycznej ewidencji księgowej wydatków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego dotacji z budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

1-2. Szacowanie wielkości niezbędnych środków na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w 2012 r. następowało w Gminie m.in. na podstawie analizy:

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

- przewidywanych potrzeb oraz wniosków i tabel zapotrzebowania na środki, przesyłanych przez komórki merytoryczne Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej „ZUW”) w 2011 r. i 2012 r.,
- wykorzystania limitów na realizację zadań za rok poprzedni (2011) oraz rozliczeń wydatkowania dotacji z budżetu państwa w poszczególnych miesiącach roku bieżącego (2012),
- sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywanych zadań finansowanych dotacjami,
- kalkulacji kosztów wykonywanych zadań.

W związku z przygotowaniem projektu budżetu państwa na rok 2012 pismem z 13.04.2011 r. ZUW zwrócił się z prośbą o udzielenie informacji dotyczących gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym m.in. przewidywanej liczby nieruchomości przeznaczonych do wyceny, średniej ceny operatów szacunkowych uzyskanej w przetargach, kosztów notarialnych, kosztów dokumentacji kartograficzno-geodezyjnej oraz kosztów dozoru. Informacje te Gmina przekazała do ZUW w dniu 14.04.2011 r.

Pismem z 9.05.2011 r. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Szczecinie (dalej „WINGiK”) zwrócił się z prośbą o składanie wniosków do Wojewody Zachodniopomorskiego (Wojewody) o dotacje celowe na 2012 r. na zдания ustawowo zlecone z zakresu geodezji i kartografii, w tym o podanie informacji dotyczących m.in. ilości zgłoszonych robót geodezyjnych, ilości wprowadzonych zmian w ewidencji gruntów i budynków, ilości budynków i działek ewidencyjnych. Informacje te Gmina przekazała do WINGiK w dniu 17.05.2011 r.

W odniesieniu do pozostałych zadań z zakresu administracji rządowej ZUW – w 2011 r. - nie występował do Gminy o udzielenie informacji na temat planowanych kosztów ich realizacji.

Poziom wydatków na zadania z zakresu administracji rządowej szacowany był w oparciu o informacje o wstępnych kwotach dotacji sporządzone na podstawie projektu ustawy budżetowej na rok 2012, które Prezydent Miasta otrzymał od:

- Wojewody w piśmie z 24.10.2011 r. /data wpływu 26.10.2011 r./
- Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Szczecinie w piśmie z 27.09.2011 r. /data wpływu 29.09.2011 r./.

W formie elektronicznej (mailem z 20.12.2011 r.), WINGiK przypomniał² o konieczności przekazania do 9.01.2012 r. informacji o planowanych pracach z zakresu geodezji i kartografii (w ramach realizacji zadań służby geodezyjnej) z przyporządkowaniem ich do działań określonych w budżecie zdaniowym oraz o sporządzenie harmonogramu przypuszczalnych terminów uruchomienia dotacji. Zapotrzebowanie na środki w tym zakresie Gmina zgłosiła WINGiK mailem 23.01.2012 r.

Informacje o ostatecznych kwotach dotacji celowych, sporządzone na podstawie ustawy budżetowej z dnia 2 marca 2012 r.³, Prezydent Miasta otrzymał od:

- Wojewody w piśmie z 4.04.2012 r. /data wpływu 11.04.2012 r./; załącznik nr 1 do pisma zawierał podział dotacji celowych (dla gminy i powiatu) oraz podział zadań w ramach budżetu zadaniowego,
- Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Szczecinie w piśmie z 4.04.2012 r. /data wpływu 10.04.2012 r./.

3. Informacje o kwotach dotacji z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej Gmina przekazała poszczególnym dysponentom (wydziałom, biurom Urzędu Miasta Szczecina i jednostkom podległym Gminie) pismami z: 7.11.2011 r. - w sprawie wstępnych kwot dotacji oraz 11.04.2012 r. - w sprawie ostatecznych kwot dotacji. Kwoty dotacji celowych⁴ na 2012 r., przekazane z budżetu Wojewody Zachodniopomorskiego wyniosły ogółem 98.799.900 zł, z Krajowego Biura Wyborczego 67.518 zł.

² termin ten podano na spotkaniu WINGiK z geodetami powiatowymi i geodetami miast na prawach powiatu, które odbyło się 30.11.2011 r.

³ Dz. U. poz. 273.

⁴ objęte paragrafami dochodowymi klasyfikacji budżetowej 2010, 2110, 6310 i 6410

Projekt uchwały budżetowej Gminy na 2012 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie zaopiniowała pozytywnie, w tym sposób wyodrębnienia dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej.

W porównaniu do uchwały budżetowej na 2012 r. (Rady Miasta Szczecina z dnia 27 czerwca 2011 r.⁵). plan wydatków na zadania z zakresu administracji rządowej do 31.12.2012 r. został zwiększony per saldo o kwotę 8.064.819,91 zł. Aktualizacje planu wydatków następowały na podstawie zarządzeń Prezydenta Miasta i dotyczyły ogółem 48 zmian. Zmiany planu wydatków miały związek ze zmianą kwot lub uzyskaniem dotacji przekazywanych z budżetu państwa i zostały dokonane zgodnie z art. 257 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶(dalej „ufp”).

Podział środków na realizację zadań z zakresu administracji rządowej nastąpił zgodnie z kompetencjami poszczególnych jednostek organizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 5-121, 128-133)

W załączniku nr 1 pisma Wojewody z 4.04.2012 r. (w tabeli) wykazano podział dotacji celowych przekazanych z budżetu państwa Gminie Szczecin – oddzielnie dla gminy i powiatu. W rozdziale 75011, w ramach budżetu zadaniowego (realizowanego przez Miasto na prawach Powiatu) wykazano wyłącznie zadanie 16.1.1.1. „Personalizacja/wydawanie dowodów osobistych” zarówno dla zadań wykonywanych przez gminę jak i powiat, mimo że zadania te dotyczyły m.in.: prowadzenia ewidencji ludności, ewidencji związanej z działalnością gospodarczą, zadań realizowanych przez kierownika urzędu stanu cywilnego, nadzoru nad fundacjami, przygotowania i przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej oraz utrzymania stanowisk pracy realizujących zadania z zakresu administracji rządowej.

W ocenie NIK ujęcie tak różnych zadań - dotyczących ogólnie rozumianej obsługi administracyjnej obywatela – w sposób zawężony, do jednej grupy zadań związanych z wydawaniem dowodów osobistych nie odzwierciedlało zadań finansowanych dotacjami w ramach tego rozdziału klasyfikacji budżetowej.

ZUW wyjaśnił, że katalog funkcji, zadań, podzadań i działań określiło Ministerstwo Finansów. Z uwagi na wielokrotnie zgłaszane uwagi co do ujednoczenia katalogu dla urzędów wojewódzkich, w odniesieniu do dotacji przekazywanych gminom, na rok 2014 dotacje te zostaną ujęte jako zadanie 16.1.2.1.W „Prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego, działalnością wojewodów i funkcjonowaniem terenowej administracji rządowej, działalnością lobbingsową oraz ze sprawowaniem nadzoru”.

(dowód: akta kontroli str. 74-78, 122-127)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Gminy w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w zakresie planowania dotacji z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej i zadania zlecone.

2. Wykorzystanie przez jednostkę samorządu terytorialnego dotacji

Opis stanu
faktycznego

1. Wydatki Gminy na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, finansowane z dotacji z budżetu państwa i środkami własnymi Gminy, wyniosły w 2012 r. ogółem 114.248.963,67 zł, w tym wydatki pokryte dotacjami wyniosły 106.299.830,10 zł⁷, a kwota dofinansowania tych zadań ze środków własnych Gminy wyniosła 7.949.133,57 zł.

Dotacje z budżetu państwa Gmina wydatkowała na:

a) zadania gminy z zakresu:

- rolnictwa i łowiectwa (rozdział 01095) - w wysokości 20.277,91 zł,
- administracji publicznej (rozdział 75011) - w wysokości 1.873.300,00 zł,
- ochrony zdrowia (rozdział 85195) - w wysokości 50.928,79 zł,

⁵ po zmianach wprowadzonych Uchwałą Nr XIII/310/11 z dnia 21 listopada 2011 r.

⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁷ bez porozumienia z j.s.t. (46.000,00 zł).

- pomocy społecznej (rozdział 85203, 85212, 85213, 85219, 85228 i 85295) – w wysokości 69.064.427,54 zł,
- przeprowadzania wyborów i innych zadań ujętych do rozdziału 75101 - w wysokości 67.194,65 zł,

b) zadania powiatu z zakresu:

- gospodarki mieszkaniowej (rozdział 70005) - w wysokości 221.961,85 zł,
- działalności usługowej (rozdział 71013, 71014 i 71015) - w wysokości 1.261.075,29 zł,
- administracji publicznej (rozdział 75011 i 75045) - w wysokości 1.010.500,00 zł,
- bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej (rozdział 75411 i 75478) – w wysokości 20.110.698,01 zł,
- ochrony zdrowia (rozdział 85156) - w wysokości 11.597.875,02 zł,
- pomocy społecznej (rozdział 85201, 85204, 85205 i 85231) - w wysokości 340.993,71 zł,
- polityki społecznej (rozdział 85321 i 85334) - w wysokości 680.597,33 zł.

Wydatki (ze środków dotacji) na zadania gminy wyniosły w 2012 r. ogółem 71.076.128,89 zł, a na zadania powiatu 35.223.701,21 zł. Największy udział w strukturze wydatków z dotacji celowych miała pomoc społeczna (69.064.427,54 zł, co stanowiło 64,9% wydatków finansowanych dotacjami ogółem). W porównaniu do 2011 r. wydatki na zadania gminy były wyższe o 135.473,17 zł (0,2%), a na zadania powiatu o 590.597,91 zł (1,7%).

W I kwartale 2012 r. Gmina otrzymała od dysponentów środków⁸ 28,6% ogólnych kwot dotacji (30.601.935,00 zł), w II kwartale 23,8% (25.489.069,20 zł), w III kwartale 25,5% (27.212.402,00 zł), a w IV kwartale 22,1% (23.621.077,71 zł).

Wg stanu na 31.12.2012 r. środki otrzymane przez Gminę wyniosły 106.860.065,91 zł, a środki wykorzystane 106.299.830,10 zł. Dotacje niewykorzystane i zwrócone terminowo, zgodnie z art. 168 ust. 1 i 6 ufp, na rachunek budżetu państwa w dniu 30.01.2013 r. wyniosły 560.235,81 zł (co stanowiło 0,5% dotacji otrzymanych). W trakcie roku zwrócono środki w wysokości 64.418,00 zł.

Przekazywanie dotacji przez dysponentów środków odbywało się proporcjonalnie w okresach miesięcznych lub w poszczególnych dekadach miesiąca albo w terminach zgodnych z wnioskami Gminy. Wyjątek stanowiła dotacja dla Powiatowego Urzędu Pracy w Szczecinie (dalej „PUP”) w kwocie 53.390,00 zł na składki zdrowotne za bezrobotnych bez prawa do zasiłku za wrzesień 2012 r., przekazana z opóźnieniem przez ZUW.

(dowód: akta kontroli str. 134-274)

Dotacje niewykorzystane dotyczyły m.in. zadań:

a) z zakresu pomocy społecznej, z tego:

- z rozdziału 85212 (zadanie gminy: świadczenia z funduszu alimentacyjnego i świadczenia rodzinne) zwrócono odpowiednio kwoty: 180.454,96 zł - z powodu świadczeń niepodjętych, wstrzymanych wypłat, zgonów świadczeniobiorców oraz 271.688,70 zł - środki niewykorzystane, a zaplanowane w związku z wprowadzonymi od 1.11.2012 r. zmianami podwyższającymi kwoty kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń rodzinnych oraz kwoty zasiłków rodzinnych⁹,
- z rozdziału 85219 (zadanie gminy: ośrodki pomocy społecznej) zwrócono kwotę 15.840 zł (29,2% kwoty otrzymanej) - środki nie zostały niewykorzystane z uwagi na przekazanie przez ZUW dotacji w kwocie wyższej niż wynikała ze złożonego przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Szczecinie (dalej „MOPR”) zapotrzebowania,
- z rozdziału 8528 (zadanie gminy: usługi opiekuńcze) zwrócono kwotę 22.488,05 zł, tj. 6,9% kwoty otrzymanej - porozumienie z MOPR określało łączną liczbę godzin usług opiekuńczych w półroczu, ale nie określało miesięcznej ich liczby; limit godzin nie został wykorzystany,
- z rozdziału 85205 (zadanie powiatu: przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, programy korekcyjno-edukacyjne dla osób stosujących przemoc) zwrócono kwotę 4.585,32 zł, tj. 13,3% kwoty otrzymanej - MOPR zrealizował mniejszą liczbę godzin od zakładanej maksymalnej liczby przewidzianej w umowach z osobami biorącymi udział w programie; MOPR nie wykorzystał w pełni środków z rezerwy celowej otrzymanej z ZUW w listopadzie

⁸ tj. od Wojewody i Krajowego Biura Wyborczego

⁹ zmiana ustawy o świadczeniach rodzinnych nie wpłynęła na wysokość comiesięcznych list wypłat.

2012 r. – termin otrzymania dotacji ograniczył możliwość przeprowadzenia indywidualnych spotkań przewidzianych w programie,

- z rozdziału 85231 (zadanie powiatu: pomoc dla cudzoziemców) zwrócono kwotę 2.069 zł, tj. 24,3% kwoty otrzymanej - przyczyną była odmowa świadczenia z uwagi na niezrealizowanie zobowiązań zawartych w indywidualnym programie integracji od sierpnia 2012 r.,

b) z zakresu gospodarki mieszkaniowej, z tego:

- z rozdziału 70005 (zadanie powiatu: gospodarowanie gruntami i nieruchomościami – utrzymywanie i eksploatacja nieruchomości Skarbu Państwa, aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu, rozporządzanie nieruchomościami Skarbu Państwa) zwrócono kwoty 36.013,95 zł i 7.564,20 zł, co stanowiło odpowiednio 14,6% i 37,8% kwot otrzymanych na te zadania - przyczynami było: niższy niż zakładano poziom wydatków na aktualizację opłat spowodowany brakiem możliwości rozliczenia umów zawartych z rzeczoznawcami majątkowymi z uwagi na trwające postępowania sporne¹⁰, niższe koszty dozoru w związku z przekazaniem z dniem 6.08.2012 r. do Starostwa Stargardzkiego Ośrodka Wypoczynkowego w Marianowie, niższe koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego, oddanie w trwały zarząd mniejszej ilości nieruchomości niż planowano,

c) z zakresu ochrony zdrowia, z tego:

- z rozdziału 85156 (zadanie powiatu: składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego - dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych) zwrócono kwotę 3.213,20 zł, co stanowiło 11,08% kwoty otrzymanej - przyczyną było zaplanowanie objęcia ubezpieczeniem 267 dzieci, a faktycznie średniorocznie objęto nim 228 dzieci – zgodnie z zapotrzebowaniem złożonym przez placówki.

(dowód: akta kontroli str. 134-138, 275-283)

2. Gmina przekazywała środki budżetowe jednostkom realizującym zadania z zakresu administracji rządowej w terminach umożliwiających pełne i terminowe wykonanie zadań (z wyjątkiem dotacji dla PUP - 53.390 zł - przekazanej z opóźnieniem przez ZUW). Przekazywanie środków następowało na wniosek tych jednostek składany na piśmie do dysponenta środków (wydziału/biura, który merytorycznie sprawuje nadzór) o uruchomienie środków pieniężnych według harmonogramu. Nie stwierdzono, by jednostki otrzymujące dotacje w 2012 r. kierowały do Gminy pisma/monity o przyspieszenie ich przekazywania.

(dowód: akta kontroli str. 177-206, 284-288)

3. Gmina dofinansowała środkami własnymi w wysokości ogółem 7.949.133,57 zł wykonanie zadań ujętych w rozdziałach:

- 71015 – w zakresie nadzoru nad procesem budowlanym (Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego, dalej „PINB”) - o kwotę 750.229,57 zł,

- 75011 – w zakresie utrzymania stanowisk pracy osób realizujących zadania z zakresu administracji rządowej lub zadań zleconych ustawami - o kwotę 5.585.714,11 zł,

- 75411 – w zakresie zakupów inwestycyjnych dla Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej (dalej „KM PSP”) – o kwotę 148.092,01 zł,

- 85203 – w zakresie pomocy społecznej realizowanej przez środowiskowe domy samopomocy – o kwotę 23.161,92 zł,

- 85212 – w zakresie pomocy społecznej związanej z obsługą świadczeń rodzinnych i alimentacyjnych – o kwotę 1.416.042,44 zł,

- 85321 – w zakresie utrzymania zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności – o kwotę 25.893,52 zł.

Zasadniczą przyczyną angażowania środków własnych Gminy była zbyt niska kwota dotacji, która nie pokrywała rzeczywistych potrzeb i wydatków jednostek wykonujących zadania, w szczególności w zakresie utrzymania stanowisk pracy osób, którym powierzono ich realizację. Prezydent Szczecina, w wyniku analizy wykonania zadań za I kwartał 2012 r., wystąpił do Wojewody o zwiększenie kwot dotacji pismem z 24.05.2012 r. - na zadania zlecone gminie w wysokości 7.899,8 tys. zł, na zadania powiatu w wysokości 6.488,3 tys. zł, w tym na wydatki klasyfikowane w rozdziałach: 70005 (o kwotę 373.540 zł), 71015 (o kwotę

¹⁰ przed sądami powszechnymi lub Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Szczecinie

880.343 zł), 75011 (o kwotę 2.272.416 zł i 5.048.813 zł), 85156 (o kwotę 2.774.035 zł), 85205 (o kwotę 21.000 zł), 85212 (o kwotę 2.851.034 zł) i 85321 (167.000 zł).

W odpowiedzi (z 24.08.2012 r.) Wojewoda poinformował, że:

- w czerwcu 2012 r., Gmina otrzymała już dodatkowe środki z rezerwy celowej w rozdziale 70005 (80.000 zł) z przeznaczeniem na aktualizację opłat z tytułu wieczystego użytkowania i trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa,
- limit wydatków w rozdziale 71015 przewidziany ustawą budżetową został całkowicie rozdysponowany pomiędzy jst szczebla powiatowego i nie ma możliwości, by wesprzeć PINB,
- limit wydatków w rozdziale 75011 został podzielony pomiędzy jst i przyznanie dodatkowej kwoty odbyło by się kosztem innych jednostek, które również borykają się z problemem niedofinansowania zadań z zakresu administracji rządowej,
- zaplanowano wystąpić do Ministra Finansów o przyznanie środków z rezerwy celowej w rozdziale 85156 na pokrycie zobowiązań Skarbu Państwa (dotyczących wydatków PUP),
- w lipcu 2012 r. powiadomiono MOPR, że przyznanie dodatkowych środków w rozdziale 85205 będzie możliwe po otrzymaniu środków z rezerwy celowej,
- zmiany w planie dotacji w rozdziale 85212 będą możliwe po dokonaniu analizy sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonania zadań z zakresu świadczeń rodzinnych i alimentacyjnych za dwa kwartały 2012 r.,
- plan dotacji w rozdziale 85321 został zwiększony od lipca 2012 r. o 5.000 zł, a dodatkowe środki na zadania związane z orzekaniem o niepełnosprawności będzie można otrzymać po uruchomieniu środków z rezerwy celowej w III kwartale 2012 r.

Prezydent Szczecina (pismem z 5.05.2011 r.) zwracał się do WINGiK o przyznanie Gminie środków na zadania z zakresu geodezji i kartografii - stanowiących zadania z zakresu administracji rządowej - na 2012 r. w wysokości 6.000.000 zł (w tym głównie na pokrycie kosztów funkcjonowania Miejskiego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Szczecinie), a Geodeta Miasta (pismem z 14.03.2012 r.) zwracał się o 8.000.000 zł. Kwota dotacji otrzymana przez Gminę wyniosła 594.000 zł.

Geodeta Miasta w piśmie z 7.02.2013 r. poinformował NIK, że zadania z rozdziału 71013 i 71014 dotyczące założenia geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (GESUT) zostały dofinansowane w 2012 r. środkami własnymi Gminy w wysokości 477.113 zł. Z uwagi na niewłaściwy sposób wykazania w ewidencji analitycznej tej kwoty wydatków (tj. jako zadania własne zamiast zlecone) Wydział Zarządzania Finansami Miasta (dalej „WZFM”) nie potwierdził tej informacji.

W badanym okresie Gmina nie dochodziła dotacji w postępowaniu sądowym.

(dowód: akta kontroli str. 12-15, 59-65, 102-109, 275-283)

4. Zbadano sposób realizacji trzech zadań z zakresu administracji rządowej, sfinansowanych dotacjami celowymi z budżetu państwa, na które w 2012 r. Wojewoda przekazał ogółem 66.869.000 zł oraz jedno zadanie, na które środki w wysokości 67.518 zł przekazało Krajowe Biuro Wyborcze¹¹.

1) Zadanie dotyczące wypłacania przez Gminę świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz świadczeń rodzinnych (i składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego) realizowało Szczecińskie Centrum Świadczeń - jednostka podległa Gminie, dalej „SCŚ”.

Wysokość środków otrzymanych wyniosła 66.224.000 zł, wykorzystano 65.771.856,34 zł, środki niewykorzystane zwrócono na kwotę 452.143,66 zł. Dotację na ww. zadanie ujęto w planie finansowym na 2012 r. w rozdziale 85212 (w planie pierwotnym 63.799.000 zł, w planie po zmianach 66.224.000 zł).

Dotacje wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem, tj.: kwotę 46.835.867,45 zł (w § 3110) wydatkowano na świadczenia rodzinne (zasiłki rodzinne, dodatki do zasiłków, zasiłki i świadczenia pielęgnacyjne, jednorazowe zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka), kwotę 1.455.544 zł (w § 4110) na składki na ubezpieczenia społeczne świadczeniobiorców, kwotę 15.493.856,04 zł (w § 3110) na świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Pozostała kwota 1.986.588,85 zł¹² stanowiła koszty obsługi zadania związanego z wypłacaniem świadczeń

¹¹ kwota środków wydatkowanych wyniosła odpowiednio 66.416.785,13 zł i 67.194,65 zł.

¹² § 4010, 4040, 4120, 4170, 4210, 4260, 4270, 4280, 4300, 4360, 4370, 4410, 4440, 4480, 4520, 4610, 4700

rodziny i alimentacyjnych oraz podejmowania działań wobec dłużników alimentacyjnych. Zgodnie z przepisem art. 33 ust. 2a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹³ i art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹⁴ koszty obsługi sfinansowane dotacjami nie przekroczyły 3% kwot dotacji otrzymanych na wykonywanie tych zadań¹⁵.

W SCŚ nie ustalono mierników (wskaźników porównawczych) służących analizie zakresu wypłacanych świadczeń. Pomimo tego sporządzano analizy dotyczące liczby osób pobierających świadczenia oraz kwoty wypłaconych świadczeń (w roku 2011, 2012 i średnio miesięcznie) w podziale na poszczególne rodzaje świadczeń. Przyjęto poprawnie sformułowany cel zadania, podstawy prawne realizacji zadania i harmonogram finansowy działań.

Struktura SCŚ była dostosowana do obsługi ww. świadczeń. Zadanie wykonywało łącznie 33 pracowników, w tym 24 osoby posiadały wykształcenie wyższe, a pozostałe – średnie. Pracownicy referatów merytorycznych (26 osób) byli upoważnieni do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych (z up. Prezydenta Szczecina) i zadania te były uwzględnione w ich zakresach czynności służbowych. Wyznaczono osoby zajmujące się bieżącą kontrolą zadań i sprawowaniem nadzoru. Pracownicy realizujący zadanie posiadali upoważnienia do przetwarzania danych z uwzględnieniem bezpieczeństwa systemów informatycznych (m.in. podwójny system logowania, wymuszona okresowa zmiana haseł).

Nie stwierdzono czynników blokujących skuteczność i efektywność przepływu informacji niezbędnych do realizacji zadania. Zapewniono podmiotom zewnętrznym bieżący dostęp do ważnych informacji (strona internetowa SCŚ www.swiadczenia.szczecin.pl; tablice informacyjne w siedzibie SCŚ; informacje w lokalnych mediach; infolinia).

Polityka rachunkowości ustalona w SCŚ regulowała zasady prowadzenia ksiąg, w tym m.in. ujmowanie na odpowiednich kontach księgowych wpływu środków na wypłatę świadczeń, powstania zobowiązania z tytułu świadczeń, wypłaty świadczeń, rozliczenia zrealizowanych wydatków, zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji.

Rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w ewidencji księgowej. Sprawozdanie jednostkowe Rb-50 z wykonania wydatków z dotacji za 2012 r. SCŚ sporządziło rzetelnie i terminowo przekazało Prezydentowi Szczecina.

(dowód: akta kontroli str. 244-246, 300-359)

2) Zadanie dotyczące gromadzenia i aktualizacji państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego realizowało Biuro Geodety Miasta (jednostka organizacyjna Urzędu) oraz Miejski Ośrodek Geodezji i Kartografii w Szczecinie (jednostka organizacyjna Gminy), dalej „MODGiK”.

Wysokość środków otrzymanych i wykorzystanych (zgodnie ze sprawozdaniami Rb-50) wyniosła 594.000 zł. Dotacje ujęto w planie finansowym na 2012 r. w rozdziałach 71013, 71014 i 75011.

a) Kwotę 209.000 zł wydatkował MODGiK (rozdział 75011) na utrzymanie stanowisk pracy realizujących zadania z zakresu administracji rządowej, z tego na: zakup materiałów i wyposażenia 50.000 zł (§ 4210), zakup usług remontowych 50.000 zł (§ 4270) i zakup usług pozostałych 109.000 zł (§ 4300). Zweryfikowano 100% wydatków ujętych w § 4300, w tym wykonanie umowy nadzoru autorskiego nad funkcjonowaniem systemu GEO-INFO. Usługę wykonano i rozliczono w terminach określonych w umowie. Odbiór zadania nastąpił na podstawie protokołów. Rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w ewidencji księgowej.

Prowadzeniem powiatowego zasobu geodezyjnego zajmowało się ogółem 61 osób, w tym 33 posiadały wykształcenie wyższe. Wśród tych pracowników 26 osób posiadało także uprawnienia zawodowe. Zakresy obowiązków służbowych oraz stosowne upoważnienia pozwalały pracownikom na wykonywanie określonych czynności statutowych MODGiK-u. Bezpieczeństwo systemu informatycznego zapewniono poprzez utrzymywanie własnej serwerowni, wykonywanie codziennej archiwizacji baz danych i przekazywanie do WINGiK kopii bezpieczeństwa tych baz oraz prowadzenie rejestru i kontroli dostępu do poszczególnych modułów oprogramowania.

¹³ Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 ze zm.

¹⁵ 66.224.000,00 zł x 3% = 1.986.720 zł

Nie stwierdzono czynników blokujących skuteczność i efektywność przepływu informacji niezbędnych do realizacji zadania. Zapewniono podmiotom zewnętrznym bieżący dostęp do ważnych informacji (strona internetowa www.modgik.szczecin.pl; ogłoszenia na tablicach informacyjnych w siedzibie MODGiK; strona intranetowa z dostępem do informacji dla części upoważnionych pracowników Urzędu Miasta).

MODGiK nie prowadził monitoringu średniego czasu wprowadzania dokumentów (zmian) w rejestrze ewidencji gruntów i budynków. Na podstawie informacji o tzw. rocznym zamknięciu rejestru zmian stwierdzić można, że zamknięcie roku 2012 nastąpiło o 18 dni wcześniej (23.01.2013 r.) niż zamknięcie roku 2011 (10.02.2012 r.).

Polityka rachunkowości ustalona w MODGiK-u regulowała zasady prowadzenia ksiąg, w tym m.in. ujmowanie na odpowiednich kontach księgowych wpływu środków dotacyjnych. Sprawozdanie jednostkowe Rb-50 z wykonania wydatków z dotacji za 2012 r. MODGiK sporządził rzetelnie i terminowo przekazał Prezydentowi.

(dowód: akta kontroli str. 263-264, 360-489)

b) Wydatki na łączną kwotę 385.000 zł (z dwóch rozdziałów: 71013 i 71014 – odpowiednio 304.000 zł i 81.000 zł) zostały poniesione przez Biuro Geodety Miasta na zadanie związane z założeniem geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (GESUT).

W umowach zawartych z wykonawcami zadania zabezpieczono interes zamawiającego w przypadku niewłaściwego wykonania zadań. Przewidziano sprawowanie nadzoru nad wykonaniem zadań oraz jego monitorowanie. Odbiór zadania nastąpił na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych. Zadanie wykonano w terminach określonych w umowach, z wyjątkiem jednej umowy z wykonawcą, na którego Gmina nałożyła karę za zwłokę w realizacji prac wynoszącą 3.050,01 zł. Faktury zostały opłacone terminowo. Rozliczenia finansowe z wykonawcami prawidłowo ujęto w ewidencji księgowej.

Zadanie związane z nadzorem zakładania GESUT obsługiwało 6 osób (posiadających wyższe wykształcenie), a częściowo także Geodeta Miasta i sekretariat Biura Geodety. Ponadto 5 osób i Geodeta Miasta posiadali uprawnienia zawodowe do sprawowania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii. Pracownicy byli upoważnieni do przetwarzania danych z uwzględnieniem bezpieczeństwa systemów informatycznych (hasła dostępu, obowiązek archiwizowania danych). Do wydawania decyzji administracyjnych m.in. w zakresie prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego Prezydent Szczecina upoważnił Geodetę Miasta oraz kierowników referatów Biura.

W zakresie realizacji zadań Biura Geodety Miasta nie było ustalonych wskaźników. Biuro sporządzało analizy dotyczące kosztów wykonania zadania finansowanego dotacjami z budżetu państwa.

Zakładanie GESUT w Szczecinie rozpoczęto w 2010 r. Zasięg opracowania objął wówczas powierzchnię 419 ha. W 2011 r. opracowaniem tej ewidencji objęto obszar 1.818 ha, a w 2012 r. 4.078 ha. Powierzchnia opracowania GESUT stanowi ok. 30% zainwestowanej powierzchni Gminy¹⁶.

Zapewniono podmiotom zewnętrznym bieżący dostęp do ważnych informacji dotyczących państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (strona internetowa Urzędu i Biura Geodety Miasta; tablice informacyjne).

Sprawozdanie jednostkowe Rb-50 z wykonania wydatków z dotacji za 2012 r. ujętych ww. rozdziałach klasyfikacji budżetowej terminowo sporządził Wydział Księgowości Urzędu.

W sprawozdaniu budżetowym w rozdziale 71013 wykazano wydatki w kwocie 304.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 248, 490-554)

3) Zadanie dotyczące finansowania kosztów wydawanych decyzji potwierdzających prawo do świadczenia opieki zdrowotnej świadczeniobiorcom innym niż ubezpieczeni wykonywał Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Szczecinie (jednostka organizacyjna Gminy), dalej „MOPR”. Wysokość środków otrzymanych na to zadanie wyniosła 51.000 zł, wykorzystano 50.928,79 zł, zwrócono środki niewykorzystane w wysokości 71,21 zł. Dotację ujęto w planie finansowym na 2012 r. w rozdziale 85195 (w planie pierwotnym 71.000 zł, w planie po zmianach 51.000 zł). Dotację wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem, tj.: kwotę

¹⁶ powierzchni całkowitej Miasta bez obszaru lasów i terenów pod wodami.

42.634,08 zł (§ 4170) wydatkowano na wynagrodzenia bezosobowe (umowy zlecenia), kwotę 8.294,71 zł na pochodne od wynagrodzeń (§ 4110, 4120).

W MOPR przyjęto poprawnie sformułowany cel zadania i sposób jego realizacji, ustalono wskaźniki jego realizacji (koszt jednego wywiadu, koszt wydania decyzji administracyjnej, wskaźnik zabezpieczenia potrzeb w zakresie realizowanego zadania) oraz sporządzano analizy dotyczące liczby osób, którym przyznano prawo do świadczeń, liczby wydanych decyzji i postanowień (pozytywnych, negatywnych, umarzających postępowanie, uchylających) oraz liczby przeprowadzanych wywiadów w podziale na poszczególne komórki organizacyjne MOPR.

Zadanie realizowało na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych ogółem 23 pracowników MOPR, w tym 15 osób posiadało wykształcenie wyższe, a pozostałe – średnie. W umowach wskazano osoby odpowiedzialne za przyjęcie i rozliczenie prac. Wszyscy pracownicy posiadali upoważnienia Dyrektora MOPR do przetwarzania danych osobowych z uwzględnieniem bezpieczeństwa systemów informatycznych (m.in. podwójny system logowania, wymuszona okresowa zmiana haseł).

Realizacja zadania obejmowała przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych wśród mieszkańców Szczecina (i spoza miasta), przygotowywanie projektów zawiadomień przekazujących wywiad do właściwej miejscowo gminy oraz sporządzanie projektów decyzji administracyjnych potwierdzających prawo do świadczeń opieki zdrowotnej. Do wydawania decyzji administracyjnych upoważnienie posiadał Dyrektor MOPR.

Nie stwierdzono czynników blokujących skuteczność i efektywność przepływu informacji niezbędnych do realizacji zadania. Zapewniono podmiotom zewnętrznym bieżący dostęp do ważnych informacji (strona internetowa www.mopr.szczecin.pl; tablice informacyjne w siedzibie MOPR; informatory).

Zadanie wykonano i rozliczono w terminach określonych w umowach. Rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w ewidencji księgowej. Sprawozdanie Rb-50 z wykonania wydatków z dotacji za 2012 r. MOPR sporządził rzetelnie i terminowo przekazał Prezydentowi Szczecina.

(dowód: akta kontroli str. 253-262, 555-602)

4) Zadanie dotyczące prowadzenia i aktualizacji stałego rejestru wyborców realizowało Biuro Obsługi Interesantów (jednostka organizacyjna Urzędu), dalej „BOI”.

Wysokość środków otrzymanych wyniosła 67.518 zł, wykorzystano 67.194,65 zł, środki niewykorzystane zwrócono w wysokości 323,35 zł. Dotację ujęto w planie finansowym na 2012 r. w rozdziale 75101 (w planie pierwotnym i w planie po zmianach 67.518,00 zł).

Dotację wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem, tj.: kwotę 56.434 zł (w § 4170) wydatkowano na wynagrodzenia bezosobowe (umowy zlecenia), kwotę 10.760,65 zł na pochodne od wynagrodzeń (w § 4110, 4120).

Zadanie realizowało 21 pracowników BOI na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych (po godzinach pracy). W umowach wskazano osobę odpowiedzialną za przyjęcie prac. Wszyscy pracownicy posiadali upoważnienia Prezydenta Szczecina do przetwarzania danych osobowych.

Prace dotyczące stałego rejestru wyborców prowadzone były w informatycznym systemie ewidencji ludności posiadającym homologację Departamentu Ewidencji Państwowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz na platformie internetowej Krajowego Biura Wyborczego.

Realizacja zadania obejmowała m.in. sporządzanie kwartalnych meldunków o stanie rejestru wyborców w Gminie oraz meldunków statystyki wyborczej (według okręgów i obwodów głosowania), udostępnianie interesantom informacji o ich obwodzie głosowania oraz danych o lokalizacji obwodowej komisji wyborczej na stronie internetowej Urzędu. Urząd umożliwiał również – za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej /ePUAP/ - dopisywanie się do spisu wyborców oraz występowanie z zapytaniem o figurowaniu w rejestrze. Nie stwierdzono czynników blokujących skuteczność i efektywność przepływu informacji niezbędnych do realizacji zadania.

Zadanie wykonano i rozliczono w terminach określonych w umowach. Rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w ewidencji księgowej. Sprawozdanie Rb-50 z wykonania wydatków z dotacji za 2012 r. sporządzono terminowo i przekazano do Krajowego Biura Wyborczego (Delegatura w Szczecinie).

(dowód: akta kontroli str. 247, 603-632)

5. Kontrolą objęto dwa postępowania o zamówienia publiczne o ustalonej wartości zamówień ogółem 854.319 zł netto (66.319 zł i 788.000 zł), z czego jedno w trybie z wolnej ręki na wykonywanie nadzoru autorskiego nad funkcjonowaniem systemu GEO-INFO¹⁷ i jedno w trybie przetargu nieograniczonego, które dotyczyło założenia geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (GESUT) łącznie z założeniem numerycznej mapy zasadniczej na terenie miasta Szczecina w systemie GEO-INFO¹⁸. Na realizację tych umów Gmina wydatkować miała 727.250,95 zł brutto¹⁹ (92.821,95 zł i 634.429 zł), z tego z dotacji pochodzących z budżetu państwa kwotę 477.822,95 zł (faktycznie wydatkowano o 3.050,01 zł mniej). W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁰. Postępowania rzetelnie udokumentowano, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w ewidencji księgowej. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za wykonane usługi.

(dowód: akta kontroli str. 633-669, 670-673)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Zgodnie z rocznymi sprawozdaniami budżetowymi Rb-50 dotacje ujęte w rozdziałach 71013 (304.000 zł) i 71014 (81.000 zł) zostały wydatkowane przez Gminę w całości. Badanie sposobu wykorzystania środków z dotacji z ww. rozdziałów wykazało, że w toku realizacji umowy dotyczącej utworzenia GESUT na jednego wykonawcę nałożono karę za zwłokę (9 dni) w realizacji prac I etapu, wynoszącą 3.050,01 zł²¹. Ustalono, że 95% kwoty 3.050,01 zł nie zostało przekazane na rachunek budżetu państwa.

Skarbnik Miasta Stanisław Lipiński wyjaśnił, że kwota ta została zaliczona do dochodów bieżących budżetu Miasta za 2012 r., ponieważ nota księgowa o naliczeniu kary za zwłokę nie zawierała adnotacji umożliwiających identyfikację środków do dochodów budżetu państwa. W związku z tym, w toku kontroli NIK (1.03.2013 r.) Gmina przekazała na konto ZUW kwotę 3.078,51 zł, w tym należność główną 2.897,51 zł stanowiącą 95% naliczonej kary (w oparciu o art. 4 pkt 7 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²²) oraz odsetki w wysokości 181 zł od dnia 15.09.2012 r. do 1.03.2013 r.

Powyższe ustalenia wskazują, że w badanym zakresie – pomiędzy Wydziałem Księgowości a Biurem Geodety Miasta – nie było skutecznego i efektywnego przepływu informacji niezbędnych do prawidłowej realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli str. 527-533, 548-554, 674-678)

Nadzór nad realizacją zadania sprawowany był w Urzędzie przez osoby pełniące funkcje kierownicze, tj. w Biurze Geodety Miasta – Geodeta Miasta Wojciech Wnuk, który zatwierdzał dokumenty księgowe. Kontrolę finansową prowadził Skarbnik Miasta i służby finansowe Urzędu; metryki płatności, w tym sposób dekretacji, zatwierdzali: z up. Skarbnika Miasta - Dorota Pudło-Żylińska Z-ca Dyrektora Wydziału Księgowości lub Zastępcą Skarbnika Urszula Rogacz.

(dowód: akta kontroli str. 521-545)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W toku kontroli Geodeta Miasta poinformował NIK, że zadanie dotyczące założenia GESUT w 2012 r. zostało dofinansowane środkami własnymi Gminy w wysokości 477.113,00 zł. WZFM nie potwierdził tej informacji²³ z uwagi na niewłaściwy sposób ujęcia w ewidencji analitycznej tej kwoty wydatków przez Biuro Geodety Miasta.

Na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 2 kwietnia 2001 r. w sprawie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz

¹⁷ zamówienie realizowane przez MODGIK.

¹⁸ zamówienie realizowane przez Urząd Miasta Szczecin.

¹⁹ łączna kwota brutto zawartych umów

²⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

²¹ nota księgowa nr 10/08/2012 z dnia 28.08.2012 r., metryka kontroli płatności – wydruk z dnia 31.08.2012 r., wyciąg bankowy nr 177 i 188 z dnia 5.09.2012 r.

²² Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

²³ Załącznik nr 1 do pisma znak WKIAW.S.1710.81.2013.AM z dnia 26.02.2013 r.

zespołów uzgadniania dokumentacji projektowej²⁴ GESUT zakładają i prowadzą starostowie. Zgodnie natomiast z art. 6a ust. 1 pkt 2b i ust. 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne Służbę Geodezyjną i Kartograficzną stanowi starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego. Zadania te wykonywane są jako zadania z zakresu administracji rządowej (w tym zakładanie GESUT), co potwierdza fakt przekazywania na ich realizację dotacji celowych z budżetu państwa. Wydatki związane z zakładaniem GESUT winny być ujmowane w ewidencji analitycznej uwzględniającej nie tylko prawidłowe podziałki klasyfikacji budżetowej (710|71013|4300), podział administracyjny (powiat), ale też właściwy podział kompetencji zadań (zlecone), tj. zgodnie z polityką rachunkowości Urzędu²⁵.

W toku kontroli ustalono, że po wyczerpaniu środków z dotacji finansowanie prac dotyczących GESUT pokrywane było środkami własnymi powiatu, jednakże sposób dekretowania wydatków na dokumentach księgowych nie był właściwy, ponieważ Biuro Geodety Miasta wykazywało zadanie jako „własne”²⁶ zamiast „zlecone”.

W ocenie NIK nieprawidłowa dekretacja księgową w zakresie wynikającym z podziału kompetencji zadań (własne, zlecone) spowodowała brak możliwości potwierdzenia przez WZFM dofinansowania zadań z zakresu administracji rządowej (określanych w ewidencji jako zadania zlecone) środkami własnymi powiatu w rozdziale 71013.

(dowód: akta kontroli str. 276, 282-283, 518-547)

2. Wojewoda przekazał z opóźnieniem dotację dla PUP na opłacenie składek zdrowotnych za bezrobotnych bez prawa do zasiłku za wrzesień 2012 r., co skutkowało zapłatą z opóźnieniem – 7.11.2012 r. - kwoty 53.389,48 zł. Odsetki (zapłacone 21.11.2012 r.) dotyczyły okresu od 16.10.2012 r. do 7.11.2012 r. i wynosiły 488,00 zł²⁷. Odsetki te PUP wykazał w jednostkowym sprawozdaniu rocznym Rb-50, a Gmina w sprawozdaniu zbiorczym Rb-50 (rozdział 85156, § 4570) dotyczącym powiatu.

Kontrola wykazała, że dotacja na kwotę 53.390 zł przekazana przez Wojewodę wpłynęła na konto Gminy 31.10.2012 r., a Gmina przekazała środki do PUP dopiero 7.11.2012 r., tj. po 7 dniach, co miało wpływ na wysokość zapłaconych odsetek.

Na podstawie wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora Wydziału Księgowości Urszulę Rogacz oraz dodatkowych dokumentów ustalono, że pismo Wojewody z 31.10.2012 r. o zwiększeniu dotacji celowej o kwotę 53.390 zł zostało nadane przez ZUW ePUAP-em w dniu 2.11.2012 r. (piątek) i odebrane przez Kancelarię Główną Urzędu. Do WZFM zawiadomienie o dotacji wpłynęło 5.11.2012 r. (poniedziałek). Zwiększenie dotacji celowej na składki zdrowotne zostało ujęte w zarządzeniu Prezydenta Szczecina z dnia 7.11.2012 r. (zmiana planu finansowego). Ustalono, że czynności związane z wprowadzeniem zmian do budżetu obejmują następujące etapy: a) powiadomienie dysponenta środków budżetowych o kwocie dotacji, b) wprowadzenie przez dysponenta zmian w systemie informatycznym, c) weryfikacja prawidłowości wprowadzonych zmian przez WZFM, d) przygotowanie treści zarządzenia w systemie Legislador przez WZFM, e) przekazanie zarządzenia do podpisu Skarbnikowi Miasta, f) uzyskanie opinii radcy prawnego, g) przekazanie zarządzenia do podpisu Prezydentowi Szczecina. Przekazanie środków do PUP nastąpiło z chwilą dokonania zmian w budżecie Gminy.

Z powyższych wyjaśnień wynika, że przedłużenie terminu przekazania środków do PUP miało związek z dniami wolnymi od pracy przypadającymi na dzień 1 listopada (czwartek), 3 i 4 listopada (sobota i niedziela).

(dowód: akta kontroli str. 24-25, 110-111, 159-160, 177, 237, 272, 284-299)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Gminy w zakresie wykorzystania dotacji z budżetu państwa na realizację zadań administracji rządowej i innych zadań zleconych.

²⁴ Dz. U. Nr 38, poz. 455.

²⁵ zarządzenie Nr 651/10 Prezydenta Miasta z dnia 31 grudnia 2010 r. zmienione zarządzeniem Nr 380/12 Prezydenta Miasta z dnia 14 sierpnia 2012 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości.

²⁶ np. metryka kontroli płatności do FV Nr 26/2012 z dnia 8.10.2012 r., pozycja księgową Nr ZK/FV/12/005428 na kwotę 10.926,00 zł, klasyfikacja: 710|71013|4300|27|01|080459-001-003|powiat|w|W|3|ND|ND.

²⁷ pismo PUP z dnia 08.11.2012 r. skierowane do ZUW; o brakującej kwocie PUP sygnalizował już w piśmie z dnia 15.10.2012 r. skierowanym do ZUW.

3. Sprawozdawczość budżetowa

Opis stanu faktycznego

Na podstawie zestawienia obrotów i sald ksiąg pomocniczych (do konta 901-Dochody budżetu) ustalono, że otrzymane w 2012 r. przez Gminę kwoty dotacji celowych z budżetu państwa oraz wysokość środków wykorzystanych były zgodne z kwotami wykazanymi w rocznych zbiorczych sprawozdaniach Rb-50 o dotacjach i o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami.

Analityczna ewidencja dochodów (otrzymanych dotacji) i wydatków dotacyjnych uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf) i dodatkowo podział administracyjny (gmina, powiat), podział kompetencji zadań (własne, zlecone, porozumienia) i dysponenta.

Kwoty wykazane przez Gminę w sprawozdaniach zbiorczych Rb-50 były zgodne ze sprawozdaniami jednostkowymi otrzymanymi od jednostek podległych (oraz z korektami sprawozdań złożonymi w toku kontroli NIK).

Sprawozdania Rb-50 Gmina sporządziła według poszczególnych dysponentów środków budżetu państwa przekazujących dotacje oraz odrębnie dla zadań gminnych i powiatowych, co było zgodne z § 11 ust. 1 i 6 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁸. Sprawozdania budżetowe zostały sporządzone przez Gminę rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i rachunkowym według stanu ksiąg rachunkowych Urzędu na dzień 30.01.2013 r. (oraz sprawozdań jednostek podległych).

(dowód: akta kontroli str. 137-176, 219-274, 674-683)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Gminy w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Niektóre jednostki organizacyjne Gminy (Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie, Szczecińskie Centrum Świadczeń, Dom Pomocy Społecznej przy ul. Broniewskiego), a także Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Szczecinie, w rocznych sprawozdaniach jednostkowych Rb-50 (o wydatkach) nie ujmowały wszystkich wydatków z poszczególnych rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej, tylko sporządzały oddzielne sprawozdania z wydatków dla każdego z rozdziałów.

Zgodnie z § 11 ust. 1, 2 i 5 załącznika nr 39 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej sprawozdania (Rb-50) sporządza się oddzielnie dla dotacji i wydatków (a nie dla każdego z rozdziałów tychże wydatków).

Urząd przyjmował takie sprawozdania i nie wskazywał na konieczność ich sporządzenia zgodnie z ww. przepisami. W toku kontroli NIK ww. jednostki organizacyjne złożyły korekty sprawozdań Rb-50. Skorygowane sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 244-246, 250, 252-262, 267-271, 674-677, 679-683)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w zakresie sprawozdawczości budżetowej.

4. Płatności i dotacje celowe na realizację projektów finansowanych z udziałem środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W 2012 r. Gmina nie realizowała projektów finansowanych środkami europejskimi, dotyczących zadań z zakresu administracji rządowej lub innych zadań zleconych ustawami. Wszystkie projekty miały związek z wykonywaniem zadań własnych.

(dowód: akta kontroli str. 706-708)

5. Działania podejmowane w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

Wynikający z art. 247 ust. 2 ufp obowiązek nadzoru nad realizacją określonych uchwałą budżetową wydatków budżetu Gminy oraz obowiązek zapewnienia funkcjonowania

²⁸ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o którym stanowi art. 69 ust. 1 pkt 2 ufp, realizowany był:

- poprzez kontrolę funkcjonalną, w ramach której dysponentci realizujący zadania z zakresu administracji rządowej monitorowali ich wykonanie i zapotrzebowanie na środki finansowe w oparciu o miesięczne i kwartalne sprawozdania finansowe z wykonania zaplanowanych wydatków,

- na podstawie pisemnych analiz rzeczowego wykonania wydatków w trakcie roku sporządzanych przez dysponentów środków pochodzących z budżetu państwa,

- na podstawie weryfikacji rocznych sprawozdań budżetowych z wykonania wydatków poszczególnych jednostek z ewidencją księgową prowadzoną w tych jednostkach.

Kontrolę wewnętrzną prowadzili kierownicy i pracownicy Urzędu i jednostek organizacyjnych Gminy, zgodnie z podziałem zadań i kompetencji.

Nadzór sprawowany był przez osoby pełniące funkcje kierownicze, wydziały i biura Urzędu wykonujące zadania nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi Gminy. Kontrolę finansową prowadził Skarbnik Miasta i służby finansowe Urzędu. Kontrole zewnętrzne w podległych jednostkach organizacyjnych Gminy prowadzone były przez Wydział Kontroli i Audytu Wewnętrznego (kontrole w 2012 r. dotyczyły dotacji z budżetu państwa, ale na zadania własne gminy i powiatu²⁹).

(dowód: akta kontroli str. 12-114, 684-705)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Gminy w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo prowadzenia działań nadzoru i kontroli wystąpiły nieprawidłowości, które zostały opisane w niniejszym wystąpieniu. Stan taki wskazuje na celowość poprawy skuteczności nadzoru oraz doskonalenia przyjętych procedur kontroli zarządczej w obszarze realizacji wydatków finansowanych dotacjami udzielanymi z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w zakresie nadzoru i kontroli nad realizacją wydatków finansowanych dotacjami celowymi na zadania z zakresu administracji rządowej. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie rozliczenia dotacji nie miały wpływu na rzeczową realizację zadań objętych badaniem.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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 Kontroli³⁰, wnosi o wykazywanie w ewidencji analitycznej wydatków prawidłowego podziału kompetencji zadań (tj. z podziałem na zadania własne i zlecone).

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie.

²⁹ pozytywnie oceniono funkcjonowanie kontroli zarządczej w obszarze przyznawania i wypłacania zasilków celowych, okresowych i stałych (stwierdzono pojedyncze uchybienia nie mające zasadniczego wpływu na realizację zadania); ponadto pozytywnie z uchybieniami oceniono przeprowadzenie procedur dwóch przetargów nieograniczonych na utworzenie placów zabaw w ramach rządowego programu „Radosna szkoła” wraz z wykonaniem umów.

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 j.t.

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 30 dni od dnia 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.

Szczecin, dnia 26 marca 2013 r.

.....
podpis