



01090016



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.001.05.2016

P/16/001

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 roku	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontrolerzy	1. Marek Ozga – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98183 z dnia 8 stycznia 2016 r. 2. Jerzy Chwiedosik – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98182 z dnia 8 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)	
Jednostka kontrolowana	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku ¹ , ul. Mickiewicza 3, 15-213 Białystok	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bohdan Józef Paszkowski – Wojewoda Podlaski ²	(dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 85/20 – województwo podlaskie.

W ramach tej części najwięcej środków przeznaczono na finansowanie zadań z zakresu: pomocy społecznej (41,5%), ochrony zdrowia (12,1%), rolnictwa (13,6%) oraz transportu i łączności (11,6%).

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym uzyskane efekty,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (dalej ufp).

Zrealizowane w 2015 r. w części 85/20 dochody wyniosły 83.863,4 tys. zł, w tym 28.302,8 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę.

W 2015 r. wydatki budżetu Wojewody Podlaskiego zrealizowano w wysokości 1.177.588,2 tys. zł, w tym 62.850 tys. zł to wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę. Z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 60.861 tys. zł, w tym 25.228 tys. zł w ramach kontrolowanej jednostki.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁴ wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części nr 85/20 – województwo podlaskie oraz pozytywnie wykonanie planu finansowego Urzędu.

¹ W dalszej treści „PUW” lub „Urząd”.

² Od 9 grudnia 2015 r. Stanowisko Wojewody Podlaskiego w okresie od 22 grudnia 2014 r. do 7 października 2015 r. zajmował Andrzej Meyer.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

W wyniku kontroli 11,8% zrealizowanych wydatków budżetu państwa i 43,1% wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele działalności zaplanowane w układzie zadaniowym. Wojewoda Podlaski rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 85/20.

Ujawniona w toku kontroli NIK nieprawidłowość nie miała wpływu na realizację budżetu w części 85/20 i polegała na przekroczeniu o 33,4 tys. zł planu wydatków związanych z realizacją Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007 – 2013⁵. Wynikało to z nieuwzględnienia w 2015 r. korekty finansowej, nałożonej przez Instytucję Wdrażającą, którą pomniejszono wydatki kwalifikowalne zrealizowane w ramach projektu pn. „Rozwój i upowszechnianie elektronicznych usług administracji rządowej poprzez rozwój jednolitego systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD) oraz udostępnianie i wdrożenie jednolitych usług w urzędach administracji rządowej RP”.

Wojewoda Podlaski nierzetelnie weryfikował zapotrzebowania na środki z rezerw celowych zgłaszane przez Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii (WLW). Zaakceptował bowiem wnioski o uruchomienie nadmiernych środków w łącznej kwocie 28.184,2 tys. zł, przeznaczonych na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt i realizację programu bioasekuracji, których WLW nie wykorzystał do końca 2015 r. Wojewoda, dysponując informacjami o stopniu wykorzystania przekazanych środków, nie korygował zapotrzebowań ujętych w kolejnych wnioskach.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała łączne sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez dysponenta części 85/20 – województwo podlaskie oraz sprawozdania jednostkowe Urzędu.

Sprawozdania łączne dysponenta części 85/20 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe Urzędu na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przekazują one prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań za 2015 r. oraz zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁶, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁸.

IV. Wyniki kontroli

2.1 Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z przyjętymi założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów w części budżetowej 85/20 – województwo podlaskie została ograniczona do analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, z wynikami roku ubiegłego. Dochody budżetu państwa w tej części budżetowej wyniosły w 2015 r. 83.863,4 tys. zł. Były one niższe od planowanych (85.721 tys. zł) o 1.857,6 tys. zł (2,2%) i od wykonanych w 2014 r. (86.274,3 tys. zł) o 2.410,9 tys. zł (2,8%), głównie z powodu spadku wpływów z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (osiągnięto je w wysokości 27.391,5 tys. zł przy planowanej 28.115 tys. zł).

Dochody PUW w 2015 r. wyniosły 28.302,8 tys. zł, co stanowiło 100,4% planu (28.177 tys. zł) i 103,1% środków pozyskanych w roku poprzednim (27.450,2 tys. zł) oraz

⁵ Dalej POIG.

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119, ze zm.).

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773).

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

33,7% dochodów w części 85/20. Najwyższe dochody uzyskano z grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (22.636,1 tys. zł), z wpływów z różnych opłat (3.807,5 tys. zł) oraz z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (1.367,3 tys. zł).

Na koniec 2015 r. należności w części 85/20 wyniosły 250.960,7 tys. zł, w tym zaległości 245.677,5 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2014 r. należności ogółem były wyższe o 25.947,5 tys. zł, a zaległości o 27.088,4 tys. zł, głównie z powodu wzrostu o 25.592,6 tys. zł (z 189.475,4 tys. zł do 215.068 tys. zł) zaległości z tytułu świadczeń alimentacyjnych, stanowiących 87,5% wszystkich zaległości (zagadnienie to opisano szerzej w sekcji „Ustalono nieprawidłowości i uwagi”).

Należności PUW na koniec 2015 r. wyniosły 13.862 tys. zł, w tym zaległości 12.667 tys. zł, co stanowiło 92,6% należności oraz 90,3% zaległości występujących na koniec roku poprzedniego (odpowiednio 14.971,5 tys. zł i 14.035 tys. zł). Spadek dotyczył głównie zaległości z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych, które zmniejszyły się z 13.668,6 tys. zł w 2014 r. do 12.557 tys. zł w 2015 r. (o 8,1%).

(dowód: akta kontroli str. 9-23, 923)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca natomiast uwagę, że podjęte w 2015 r. przez Wydział Polityki Społecznej Urzędu działania obejmujące:

- analizę dochodzenia przez gminy należności od dłużników z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego za I, II, III i IV kwartał 2015 r.,
- informowanie wszystkich gmin o skali wyegzekwowanych należności od dłużników i obligowanie do podjęcia i prowadzenia działań określonych w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁹, mających na celu zwiększenie skuteczności zwrotu przez dłużników alimentacyjnych świadczeń wypłaconych przez gminy na rzecz osób uprawnionych,
- przeprowadzenie 14 kontroli w urzędach gmin i ośrodkach pomocy społecznej województwa podlaskiego, w tym 10 w zakresie prawidłowości prowadzenia postępowań wobec dłużników alimentacyjnych (które we wszystkich przypadkach wykazały nieprawidłowości polegające m.in. na braku wniosków do organu właściwego dłużnika o podjęcie działań wobec tych osób oraz na niewystawianiu decyzji w sprawie zwrotu należności z tytułu otrzymanych przez osoby uprawnione świadczeń z funduszu alimentacyjnego),

nie spowodowały zmniejszenia zaległości. Wprawdzie ściagalność zobowiązań alimentacyjnych w województwie w 2015 r. wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o 1,16% i wynosiła 14,52%, to zaległości z tytułu wypłaconych świadczeń alimentacyjnych zwiększyły się o 25.592,6 tys. zł (o 11,9%) do kwoty 215.068 tys. zł, co stanowiło 87,5% ogółu zaległości budżetowych w części 85/20. W efekcie aktualny pozostaje wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu w 2013 r., o podjęcie skutecznych działań przymuszających gminy do realizacji zadań w celu egzekucji roszczeń od dłużników alimentacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 16-18, 24-51)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.2 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. W ustawie budżetowej na rok 2015 wydatki budżetu państwa w części 85/20 zostały określone na 812.063 tys. zł¹⁰. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015¹¹, Wojewoda:

⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 169.

¹⁰ Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. znowelizowana 16 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 153).

¹¹ Rozporządzenie z dnia 17 czerwca 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 825).

- sporządził projekt i plan finansowy na rok 2015 w układzie klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf) i w układzie zadaniowym (funkcja, zadanie, podzadanie, działanie, wraz z określeniem celów i mierników na poziomie podzadań i działań),
- dokonał podziału przyznanych środków, uwzględniając wydatki na inwestycje i bieżące funkcjonowanie jednostek podległych,
- przy podziale środków przyjął, że średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniesie 101,5%,
- określił kwoty bazowe wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej i pracowników spoza korpusu na poziomie ustawy budżetowej na rok 2014,
- terminowo poinformował jednostki podległe i jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) o limitach środków przyjętych w projekcie ustawy budżetowej oraz w ustawie budżetowej na rok 2015 – odpowiednio: 24 października 2014 r. oraz 16 lutego 2015 r.¹²,
- przy podziale środków przyjął, że fundusz wynagrodzeń osobowych i bezosobowych pozostanie na poziomie roku 2014¹³. (dowód: akta kontroli str. 146-149, 492-504)

2.2.2. Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki zwiększono w trakcie roku – środkami z rezerwy ogólnej i rezerwy celowych – do 1.225.290,3 tys. zł (o 413.227,3 tys. zł), w tym m.in. o 57.060 tys. zł¹⁴ na sfinansowanie zadań w ramach Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój¹⁵, o 53.578,7 tys. zł na zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie paliwa wykorzystywanego do produkcji rolnej¹⁶, o 52.336,3 tys. zł na wypłatę świadczeń rodzinnych, o 44.437 tys. zł na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt i program bioasekuracji, o 43.562,9 tys. zł na zwiększenie dostępności edukacji przedszkolnej, o 26.117,1 tys. zł na wyrównywanie szans edukacyjnych, o 25.860,7 tys. zł na drogi wojewódzkie. (dowód: akta kontroli str. 178-200)

Analiza 20 decyzji Wojewody wprowadzających zmiany w wydatkach bieżących i majątkowych (spośród 199 wydanych w 2015 r.) wykazała, że dokonano ich po otrzymaniu od Ministra Finansów informacji o zwiększeniu wydatków. Podjęte decyzje były celowe i uzasadnione. Określano w nich każdorazowo wpływ zmian w klasyfikacji budżetowej na plan wydatków w układzie zadaniowym. (dowód: akta kontroli str. 208)

Środki z rezerwy ogólnej w kwocie 216,5 tys. zł przeznaczono na pokrycie kosztów utworzenia gminy Grabówka¹⁷ (która miała być wyodrębniona z gminy Supraśl). Przyznano je dla Biura Obsługi Urzędu, które nadzorowało wykonanie tego zadania. Z otrzymanych środków wykorzystano 54,4 tys. zł (25,1% przyznanego zwiększenia). W szczególności:

- 24,5 tys. zł przeznaczono na zakup mebli, wyposażenia biurowego, specjalistycznego oprogramowania w zakresie ewidencji gruntów i środków czystości,
- 16,3 tys. zł przeznaczono na sfinansowanie kosztów najmu i ogrzania pomieszczeń na potrzeby nowotworzonej gminy, w okresie listopad – grudzień 2015 r. (we wskazanym okresie w wynajmowanych pomieszczeniach urzędował pełnomocnik ds. utworzenia Gminy Grabówka)
- 12,8 tys. zł przeznaczono na opłacenie kosztów umów zlecenia na przygotowanie budżetu i wieloletnich prognoz finansowych gminy oraz na opracowanie struktury organizacyjnej urzędu, przygotowanie regulaminu organizacyjnego, szkolenie pracowników,
- 0,8 tys. zł przeznaczono na pozostałe wydatki (ogłoszenia prasowe, podróże służbowe pełnomocnika ds. utworzenia Gminy Grabówka).

¹² Terminy określone w art. 143 ust. 1 pkt 2 i art. 148 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

¹³ Wyjątek stanowiły skutki przechodzące zwiększeń dokonanych z rezerwy celowych w 2014 r.

¹⁴ W rozdziale 60014 Drogi publiczne powiatowe, § 6430 (28.039,7 tys. zł), rozdziale 60015 Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu, § 6430 (1.389,8 tys. zł) i rozdziale 60016 Drogi publiczne gminne, § 6330 (27.630,5 tys. zł).

¹⁵ Dalej „NPPDL”.

¹⁶ Dodatkowo przekazano 10,7 tys. zł z rezerwy celowej poz. 16 na sfinansowanie zobowiązań gmin z tytułu zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie paliwa wykorzystywanego do produkcji rolnej.

¹⁷ Jej utworzenie z dniem 1 stycznia 2016 r. przewidziano w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz.U. z 2015 r., poz. 1085), uchylonym 31 grudnia 2015 r.

Zakupione meble, wyposażenie, środki czystości i oprogramowanie przechowywane były na terenie PUW, ponieważ Rada Ministrów uchyliła z dniem 31 grudnia 2015 r. własne rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Grabówka¹⁸.

W dniu 14 marca 2016 r. Wojewoda uzyskał zgodę Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁹ aby zakupiony sprzęt i wyposażenie przekazać Urzędowi Miejskiemu w Supraślu, deklarującemu utworzenie w miejscowości Zaścianki jego filii.

(dowód: akta kontroli str. 204-207)

Zbadane zwiększenia z rezerw celowych, w wysokości 43.341,4 tys. zł²⁰ (tj. 10,5% zwiększeń) potwierdziły, że wynikały one z faktycznych potrzeb i zostały wykorzystane prawidłowo, w tym:

- 14.411,6 tys. zł na przebudowę i poprawę bezpieczeństwa 30,7 km dróg lokalnych oraz ich powiązanie z siecią dróg powiatowych i krajowych, przez trzy samorządy gminne i cztery powiatowe, w ramach NPPDL,
- 9.489,3 tys. zł na wypłaty rolnikom wykorzystujących 134,1 tys. ha gruntów do produkcji rolnej oraz na pokrycie gminom kosztów prowadzenia postępowań w tych sprawach, w ramach zwrotu akcyzy zawartej w cenie paliwa rolniczego,
- 7.281,2 tys. zł na podniesienie bezpieczeństwa, komfortu i trwałości dwóch zespołów trakcyjnych służących do przewozów pasażerskich, w ramach dofinansowania zakupu i modernizacji kolejowych pojazdów szynowych²¹,
- 5.348,2 tys. zł na wykonanie orzeczenia Komisji Regulacyjnej ds. Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, w sprawie odszkodowania za utracone nieruchomości parafii Prawosławnej pw. św. Mikołaja w Drohiczynie,
- 4.656,1 tys. zł na przebudowę, rozbudowę i przywrócenie do stanu poprzedniego 11,8 km dróg gminnych i powiatowych oraz odbudowę spalonego budynku wielorodzinnego (odtworzono 15 lokali komunalnych), w ramach usuwania skutków zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych,
- 826,4 tys. zł na utworzenie regionalnego ośrodka opiekuńczo terapeutycznego dla dzieci w wieku do 12 lat, w ramach wspierania rodziny,
- 744,7 tys. zł na opracowanie koncepcji architektury i usług na etapie projektowania i rozbudowy systemu e-Bezpieczeństwo, zakup infrastruktury teletechnicznej na potrzeby rozbudowy systemu e-Bezpieczeństwo w zakresie modułu elektronicznego wspomagania kierowania i koordynowania działaniami ratowniczymi podlaskich jednostek PSP zintegrowanego z Systemem e-Bezpieczeństwo, przeprowadzenie szkoleń oraz wykonanie i montaż tablic pamiątkowych na potrzeby projektu „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II, administracja rządowa”,
- 583,9 tys. zł²² na montaż stanowisk do kontroli cystern i wagonów na kolejowym przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej (w tym opłaty dla PKP za udostępnienie placu budowy i wynagrodzenie inspektora nadzoru) oraz na prace związane z wydzieleniem pasów drogowych dla autobusów i samochodów osobowych na drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej.

(dowód: akta kontroli str. 59-60, 210-234, 611-612)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

Wojewoda nierzetelnie weryfikował zapotrzebowania Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii, na środki przeznaczone na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt i realizację programu bioasekuracji²³. Akceptował bowiem bez uwag wnioski o uruchomienie kolejnych środków,

¹⁸ Rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2015 r. uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz. U. z 2015 r., poz. 2312).

¹⁹ Wniosek złożono 19 stycznia 2016 r.

²⁰ W tym 7.114,4 tys. zł wykorzystanych przez PUW, co stanowiło 42,6% dokonanych zwiększeń planu finansowego Urzędu (16.718,4 tys. zł).

²¹ W 2015 r., w ramach otrzymanych środków, sfinansowano naprawę główną i modernizację dwóch szynobusów o wartości 13.170,7 tys. zł.

²² Wykorzystano 77,6% przyznanej kwoty (752 tys. zł), zaś 168 tys. zł zablokowano.

²³ Realizowany na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 kwietnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia Programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń na lata 2015 – 2018 (Dz. U. z 2015 r., poz. 517).

mimo dysponowania informacjami o ich niskim stopniu wykorzystania, świadczącymi o przeszacowaniu przez WLW potrzeb. Według stanu na 31 sierpnia 2015 r. wydatkowano:

- 6.546 tys. zł, co stanowiło 59% środków I transzy (11.100,5 tys. zł),
- 3.084,4 tys. zł, co stanowiło 81% dodatkowych środków z rezerwy celowej budżetu państwa (3.806 tys. zł),
- 823,3 tys. zł, co stanowiło 6,3% środków II transzy (12.976 tys. zł),
- 2.640,4 tys. zł, co stanowiło 19,7% środków przeznaczonych na bioasekurację (13.392,6 tys. zł). (dowód: akta kontroli str. 155-158, 191, 797-832)

W efekcie 18 listopada 2015 r. koniecznym stało się zablokowanie nadwyżki posiadanych przez WLW środków na bioasekurację w kwocie 7.896 tys. zł (59% środków rezerwy przekazanej na ten cel – 13.392,6 tys. zł) i mimo to na koniec 2015 r. WLW nie wykorzystał kolejnych 20.288,2 tys. zł ujętych w planie finansowym na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt. (dowód: akta kontroli str. 833-841, 850-852)

Wojewoda i dyrektor Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska PUW wyjaśnili, że wnioski WLW były analizowane pod kątem ich zgodności z celami określonymi przez MRiRW. Badano również „ich rzetelność w ramach konsultacji, bezpośrednich kontaktów, narad i odpraw roboczych z WLW, Głównym Lekarzem Weterynarii i MRiRW”. Dodali, że na etapie zatwierdzania rozporządzenia w sprawie programu bioasekuracji, kilkakrotnie odbywały się robocze spotkania z MRiRW, w trakcie których zalecono Wojewodzie Podlaskiemu i WLW jednorazowe wystąpienie o środki na bioasekurację w pełnej wysokości. Podkreślili, że zdarzenia związane z chorobami zakaźnymi zwierząt są niemożliwe do dokładnego zaplanowania i wymagają zabezpieczenia środków na ich nieprzewidywany rozwój.

(dowód: akta kontroli str. 842-849)

Środki na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt i realizację programu bioasekuracji zostały ujęte w ramach rezerwy celowej budżetu państwa i nie wymagały dodatkowego zabezpieczenia w planie finansowym WLW. Powinny być uruchamiane w przypadkach zdarzeń związanych z chorobami zakaźnymi zwierząt. Działania podejmowane przez Wojewodę należy uznać zatem za nierzetelne, ponieważ analiza zapotrzebowań tylko pod kątem ich zgodności z celami określonymi przez MRiRW oraz wnioskowanie o jednorazowe uruchomienie środków z rezerwy w pełnej wysokości spowodowały, że WLW dysponował nadmiernymi środkami zarówno na realizację programu bioasekuracji (o 7.896 tys. zł), jak również na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, z których nie wykorzystał 20.288,2 tys. zł, tj. 52,8% środków zaplanowanych na ten cel.

2.2.3. W 2015 r. wydatki w części 85/20 wyniosły 1.177.588,2 tys. zł, co stanowiło 145% planu określonego w ustawie budżetowej (812.063 tys. zł), 96,1% planu po zmianach (1.225.290,3 tys. zł) i 104,3% wydatków poniesionych w 2014 r. (1.129.358,1 tys. zł). Ich struktura była podobna do wydatków zrealizowanych rok wcześniej. Poniesiono je na²⁴:

- dotacje – 905.402,4 tys. zł, tj. 97,8% planu po zmianach i 104,2% wydatków poniesionych w 2014 r. (869.111,3 tys. zł),
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 1.414,2 tys. zł, tj. 97,8% planu po zmianach i 98,3% wydatków poniesionych rok wcześniej (1.439,2 tys. zł),
- wydatki bieżące jednostek budżetowych – 176.935,1 tys. zł, tj. 87,9% planu po zmianach i 103,9% środków wydatkowanych w 2014 r. (170.272 tys. zł),
- wydatki majątkowe – 93.836,5 tys. zł, tj. 96,9% planu po zmianach i 106% wydatków poniesionych w poprzednim roku (88.535,6 tys. zł). (dowód: akta kontroli str. 150)

W 2015 r. środkami budżetowymi sfinansowano głównie zadania z zakresu:

- pomocy społecznej, na które wydatkowano 488.368,2 tys. zł (97,2% planu po zmianach w dz. 852 i 41,5% ogółu wydatków w części 85/20), z czego 312.279,6 tys. zł przeznaczono na wypłatę świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego, 55.235 tys. zł na wypłatę zasiłków i pomoc w naturze, 27.744,5 tys. zł na wypłatę

²⁴ W wymienionych poniżej grupach ekonomicznych ujęto kwoty przeznaczone na współfinansowanie programów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p.

zasilków stałych, a 27.251,4 tys. zł na utrzymanie mieszkańców domów pomocy społecznej,

- ochrony zdrowia, na które wykorzystano 143.039,3 tys. zł (tj. 99,7% planu po zmianach w dz. 851 i 12,1% ogółu wydatków), w tym 69.306,2 tys. zł na ratownictwo medyczne,
- rolnictwa, na które przeznaczono 159.653,8 tys. zł (87% planu po zmianach w dz. 010 i 13,6% ogółu wydatków), z czego 53.588,3 tys. zł na zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego do produkcji rolnej, 18.157,5 tys. zł na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, a 14.741,5 tys. zł na melioracje wodne,
- transportu i łączności, na które wykorzystano 136.705,6 tys. zł (97,5% planu po zmianach w dz. 600 i 11,6% ogółu wydatków), w tym 56.537,1 tys. zł na zadania realizowane na drogach publicznych zarządzanych przez j.s.t., 25.860,7 tys. zł na zarządzanie drogami publicznymi wojewódzkimi, a 19.237,8 tys. zł na zadania realizowane na przejściach granicznych. (dowód: akta kontroli str. 151-174)

Wydatki zrealizowane przez PUW w 2015 r. wyniosły 62.850 tys. zł i stanowiły 94,7% planu po zmianach i 89,6% wydatków zrealizowanych w 2014 r. (70.149,9 tys. zł). Wykorzystano je głównie na wynagrodzenia i pochodne – 31.312,3 tys. zł (49,8% ogółu wydatków i 60,6% wydatków bieżących) oraz wydatki majątkowe – 10.874,9 tys. zł (z tego 7.854,8 tys. zł w rozdziale 60031). Zmniejszenie wydatków majątkowych o 51,3% w porównaniu do 2014 r. (22.308,8 tys. zł) związane było głównie z realizacją w 2015 r. końcowego etapu budowy drogowego przejścia granicznego w Połowcach. (dowód: akta kontroli str. 61-63, 151-154)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 13.140,6 tys. zł, tj. 20,9% wydatków Urzędu. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia PUW. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS²⁵) spośród 3.347 zapisów księgowych o łącznej wartości 33.134 tys. zł. Badaniem objęto 84 zapisy księgowe, w tym w grupie wydatków majątkowych 30 zapisów na kwotę 6.075,1 tys. zł²⁶ oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 54 zapisy na kwotę 7.052,4 tys. zł²⁷. Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 13,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 88-91)

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W badanej próbie wydatków (13.140,6 tys. zł) nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 92-131)

2.2.4. Dotacje w 2015 r. w części 85/20 wyniosły 905.402,4 tys. zł, co stanowiło 139,8% środków ujętych w ustawie budżetowej (647.769 tys. zł) i 97,8% planu po zmianach (925.861,7 tys. zł). Najwięcej środków wykorzystano na: pomoc społeczną, na którą wydatkowano 488.368,2 tys. zł (tj. 97,2% planu po zmianach – 502.512,7 tys. zł i 41,5% ogółu wydatków w części 85/20)²⁹, ochronę zdrowia – 107.194,7 tys. zł (99,7% planu po zmianach – 107.531,6 tys. zł)³⁰, rolnictwo – 91.213,8 tys. zł (98,7% planu po zmianach – 92.432,6 tys. zł)³¹, transport – 113.702,5 tys. zł (99,2% planu po zmianach –

²⁵ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

²⁶ Co szczegółowo opisano w pkt 2.2.9. wystąpienia.

²⁷ Co szczegółowo przedstawiono w pkt 2.2.6. wystąpienia.

²⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164.

²⁹ Na wypłatę świadczeń rodzinnych i alimentacyjnych oraz odprowadzanych od nich składek emerytalnych i rentowych wykorzystano 312.279,6 tys. zł. Ponadto 55.235 tys. zł wykorzystano na wypłatę zasiłków i pomoc w naturze, 27.744,5 tys. zł na wypłatę zasiłków stałych, a 27.251,4 tys. zł na domy pomocy społecznej.

³⁰ W tym 69.306,2 tys. zł na ratownictwo medyczne i składki na ubezpieczenie zdrowotne, głównie za osoby bezrobotne (37.860,6 tys. zł).

³¹ Z czego 53.588,2 tys. zł na zwrot akcyzy zawartej w cenie paliwa rolniczego, 18.157,5 tys. zł na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, a 14.741,5 tys. zł na melioracje wodne.

114.576,6 tys. zł)³², zadania realizowane przez komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej – 69.693,1 tys. zł (100% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str.150, 155-174, 505-510)

Prawidłowo planowano i przekazywano w 2015 r. dotacje j.s.t.:

- zaplanowano wydatki na wszystkie 19 zadań zleconych gminom, 18 z 26 zadań powiatów i na 20 z 33 zadań Samorządu Województwa³³; gdyż jak wyjaśnili dyrektorzy Wydziałów Rolnictwa i Ochrony Środowiska, Polityki Społecznej, Infrastruktury, Nieruchomości i Geodezji, Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego oraz Nadzoru i Kontroli, na większość dotacji j.s.t. nie zgłosiły zapotrzebowania, a część zadań realizowały bez ponoszenia kosztów;
(dowód: akta kontroli str. 509-519)
- podzielono dotacje ujęte w projekcie i ustawie budżetowej na rok 2015, wykorzystując głównie złożone przez j.s.t. zapotrzebowania, zalecenia i limity środków ustalone przez Ministra Finansów oraz wewnętrzne kryteria podziału. Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśnił, że Urząd dysponował odpowiednimi informacjami, które umożliwiały dokonanie podziału dotacji na poszczególne j.s.t.³⁴;
(dowód: akta kontroli str. 615-625)
- nie rozdysponowano pełnej kwoty dotacji na j.s.t., pozostawiając niepodzielone 124 tys. zł do dyspozycji Wydziału Polityki Społecznej PUW (tj. 0,02% planowanych dotacji ujętych w ustawie budżetowej na rok 2015 – 647.769 tys. zł). Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że celowo pozostawiono część środków na sfinansowanie ewentualnych niedoborów zgłoszonych przez j.s.t.³⁵;
(dowód: akta kontroli str. 508-519, 554-555)
- do 24 października 2014 r. oraz do 16 lutego 2015 r. poinformowano j.s.t. o przyznanych im limitach środków oraz o niepodzielonej kwocie dotacji (zgodnie z art. 143 ust. 1 i art. 148 u.f.p.);
(dowód: akta kontroli str. 576-595)
- przekazano j.s.t. dotacje na bieżące i inwestycyjne zadania własne, których wartość nie przekraczała 80% kosztów realizowanych zadań (zgodnie z art. 128 ust. 2 ufp);
(dowód: akta kontroli str. 212-213, 243-267, 434, 596-614)
- wprowadzano zmiany kwot dotacji celowych dla j.s.t. na zadania zlecone i własne, odpowiednio, do 15 i 30 listopada 2015 r. (zgodnie z art. 170 ust. 1 u.f.p.);
(dowód: akta kontroli str. 208)
- przekazano na podstawie umów zawartych z j.s.t. 60 dotacji celowych³⁶ (tj. w ramach 20% umów spośród 306 zawartych), sporządzonych stosownie do wymogów art. 150 i 151 u.f.p. (m.in. zabezpieczając interesy Skarbu Państwa). Zadania objęte umowami zrealizowano, terminowo rozliczono, a sprawozdania końcowe beneficjentów zatwierdzono (zgodnie z art. 152 ust. 2 ufp.);
(dowód: akta kontroli str. 212-213, 261-267, 278, 613-614)
- Miasto Zambrów rozpoczęło procedurę dochodzenia należnych dotacji na realizację zadań zleconych w postępowaniu sądowym. W dniu 15 stycznia 2016 r. wystąpiło

³² W tym inwestycje w ramach NPPDL (56.573,1 tys. zł) i wyrównywania przewoźnikom wykonującym krajowe autobusowe przewozy pasażerskie utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do przejazdów ulgowych (18.930,1 tys. zł).

³³ Zadania określone w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej.

³⁴ Dotyczyło to np. liczby osób bezrobotnych, dzieci i dorosłych przebywających w domach pomocy społecznej, zgłoszone przez j.s.t. liczby osób planowanej do objęcia ubezpieczeniem, liczby mieszkańców gminy, pracowników ośrodków pomocy społecznej, czy też liczby powiatów prowadzących zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności.

³⁵ Dotyczyło to zadań realizowanych w dz. 851 Ochrona zdrowia, rozdz. 85195 Pozostała działalność (10 tys. zł), okresowego uruchamiania miejsc w istniejących lub nowo tworzonej ośrodkach wsparcia (63 tys. zł z czego 27 tys. zł dla powiatów w dz. 852 Pomoc społeczna, rozdz. 85203 Ośrodki wsparcia), sfinansowania świadczeń specjalistycznych usług opiekuńczych, głównie dla nowych osób kwalifikujących się do przyznania specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania (25 tys. zł w dz. 852, rozdz. 85228 Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze) oraz pomocy cudzoziemcom, którzy będą objęci indywidualnymi programami integracji (26 tys. zł w dz. 852, rozdz. 85231 Pomoc dla cudzoziemców).

³⁶ W tym 19 umów na realizację Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej na rok 2015, 17 na realizację zadań w ramach NPPDL, 10 umów dotyczących dożywiania uczniów, dziewięciu na usuwanie skutków zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych, trzech na zadania w ramach rządowego programu „Bezpieczna+” oraz po jednej umowie na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi, na zakup i modernizację pojazdów kolejowych, a także na utworzenie regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej.

przeciwko Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez Wojewodę Podlaskiego, z pozwem o zapłatę 4.136,9 tys. zł wraz z odsetkami³⁷, za realizację w latach 2005 – 2014 zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w tym dotyczących działalności urzędu stanu cywilnego, wydawanych i unieważnianych dowodów osobistych oraz ewidencji ludności. W uzasadnieniu wskazano na niedoszacowanie środków przekazanych przez Wojewodę na realizację tych zadań. Sprawa zawisła przed Sądem Okręgowym w Zambrowie (sygn. akt I C 1920/15), a Skarb Państwa reprezentuje Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa. W odpowiedzi na pozew, Wojewoda stwierdził, że corocznie wielkość dotacji planowano na podstawie wytycznych Ministra Finansów, przekazywanych wraz z limitem wydatków dla Wojewody w ustawach budżetowych. Wojewoda uznał też za niedopuszczalne dochodzenie roszczeń przez Miasto Zambrow na drodze sądowej, oraz że zgłoszone żądania są nieuzasadnione z przyczyn merytorycznych. Podniósł przy tym, że nie był informowany przez Miasto Zambrow o przekroczeniu limitów środków przeznaczanych w latach 2005 – 2014 na realizację zadań zleconych. (dowód: akta kontroli str. 556-571)

W 2015 r. Wojewoda zablokował 21.922,6 tys. zł wydatków budżetowych³⁸, w tym 11.033,9 tys. zł dotacji³⁹ (z czego 9.192,3 tys. zł uzyskanych z rezerw celowych). Dotyczyło to głównie:

- 5.219,5 tys. zł zablokowanych 1 grudnia 2015 r. (903,7 tys. zł) i 17 grudnia 2015 r. (4.315,8 tys. zł) z uwagi na brak zapotrzebowania na środki j.s.t. na finansowanie zadań wynikających z ustawy o świadczeniach rodzinnych, świadczeniach wypłacanych z funduszu alimentacyjnego oraz na opłacenie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego,
- 643,6 tys. zł zablokowanych 2 grudnia 2015 r. na podstawie informacji z j.s.t. jako nadwyżka dotacji, która nie zostanie wykorzystana do końca roku, na dofinansowanie zadań związanych ze świadczeniem pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów,
- 582,5 tys. zł zablokowanych 21 grudnia 2015 r. na podstawie informacji z j.s.t. jako nadwyżka dotacji przeznaczonej na wsparcie gmin realizujących program „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”,
- 570 tys. zł zablokowanych 16 grudnia 2015 r. z uwagi mniejszą niż zakładano liczbę osób kwalifikujących się do otrzymania pomocy w ramach organizowania i świadczenia usług specjalistycznych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz wypłat zasiłków stałych i okresowych,
- 477,5 tys. zł zablokowanych 26 listopada 2015 r. na podstawie zgłoszeń gmin jako oszczędności uzyskane w wyniku przeprowadzonych procedur wyboru wykonawców zadań w ramach NPPDL.

Stosownie do postanowień art. 177 ust. 4 u.f.p. Wojewoda niezwłocznie poinformował Ministra Finansów o dokonanych blokadach. (dowód: akta kontroli str. 280-298)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki na dotacje w łącznej kwocie 89.174,5 tys. zł, w tym 5.990,4 tys. zł na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej z zakresu spraw obywatelskich, 23.185,3 tys. zł na świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz 25.860,7 tys. zł na zadanie własne związane z dofinansowaniem budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami, a ponadto zbadano 34.138,1 tys. zł dotacji przekazanych j.s.t. na wypłatę zasiłków okresowych. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazane j.s.t. dotacje wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, terminowo rozliczono, a przedłożone sprawozdania końcowe zatwierdzono:

- a) podziału dotacji w kwocie 273.347 tys. zł na wypłatę świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz na opłacenie składek na ubezpieczenia emerytalne

³⁷ Liczonymi jak dla zaległości podatkowych od dnia 15 grudnia 2015 r. do dnia zapłaty.

³⁸ Po odliczeniu zmniejszeń planu finansowego Wojewody wprowadzonych czterema decyzjami Ministra Finansów na kwotę ogółem 6.623 tys. zł.

³⁹ Bez środków europejskich, z których zablokowano 1.592,8 tys. zł.

i rentowe z ubezpieczenia społecznego (w rozdziale 85212), dokonano zgodnie ze zgłoszonymi przez j.s.t. potrzebami⁴⁰. Planowane środki, w trakcie roku zwiększono per saldo do 318.577,4 tys. zł, tj. o 45.230,4 tys. zł, uwzględniającej składane przez gminy zapotrzebowania. W 2015 r. na świadczenia te wydatkowano 311.132,4 tys. zł (97,7% planu po zmianach), z czego 39.475,1 tys. zł na wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Poniesione nakłady umożliwiły sfinansowanie 101.316 świadczeń wypłaconych dla 5.268 uprawnionych rodzin (37.522,2 tys. zł) oraz pokrycie kosztów obsługi wypłat tego świadczenia przez j.s.t. (1.952,9 tys. zł). Nakłady na wypłatę świadczeń alimentacyjnych zmniejszyły się o 327,9 tys. zł w porównaniu do 2014 r. (39.803 tys. zł). Zmniejszyła się też liczba wypłacanych świadczeń o 4.005. Złożone przez j.s.t. rozliczenia dotacji na wypłatę świadczeń z funduszu alimentacyjnego wskazują, że otrzymane środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, a niewykorzystane 61,6 tys. zł gminy Giby i Płaska zwróciły terminowo na rachunek budżetu państwa; (dowód: akta kontroli str. 626-661)

- b) podziału dotacji w kwocie 6.282 tys. zł na zadania z zakresu spraw obywatelskich dokonano stosownie do zaleceń Ministra Finansów⁴¹, który wstępną kwotę limitu wydatków pomniejszył do poziomu 70% wydatków ujętych w rozdziale 75011 Urzędy wojewódzkie (8.974 tys. zł). Pozostałe 30% wydatków Minister przeznaczył na inne zadania finansowane z tego działu. Planowane środki, w trakcie roku, zwiększono do 9.360,5 tys. zł, tj. o 3.078,5 tys. zł (z poz. 47 rezerwy celowej), uwzględniającej wnioski z analizy miesięcznych raportów z wykonywanych przez j.s.t. zadań, przekazanych transz dotacji i zgłoszonej przez gminy przewidywanej w okresie wrzesień – grudzień liczby zdarzeń finansowanych dotacją. W 2015 r. na zadania z zakresu spraw obywatelskich wydatkowano 8.182,1 tys. zł, co stanowiło 87,4% planu po zmianach. Przekazane środki umożliwiły sfinansowanie w 2015 r. wszystkich zgłoszonych przez j.s.t. zadań z zakresu ustawy o aktach stanu cywilnego (220.943), ustawy o ewidencji ludności (256.654) oraz ustawy o dowodach osobistych, w tym związanych z „odmiejscowieniem” niektórych czynności (158.730). Niewykorzystane 928,9 tys. zł j.s.t. terminowo zwróciły na rachunek budżetu państwa. W latach poprzednich, tj. 2013 – 2014 wydatkowano na ten cel 9.717,5 tys. zł i 9.906,4 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach – odpowiednio 9.717,7 tys. zł oraz 9.906,5 tys. zł;

(dowód: akta kontroli str. 506, 572-575, 662-691)

- c) wysokość dotacji dla Samorządu Województwa na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami (rozdział 60013) ustalona została przez Ministra Finansów w wysokości 25.860,7 tys. zł (w oparciu o powierzchnię dróg wojewódzkich na Podlasiu w przeliczeniu na jednego mieszkańca). Na podstawie umowy z dnia 2 lipca 2015 r.⁴² Wojewoda Podlaski przekazał Marszałkowi Województwa całość środków przewidzianych na ten cel⁴³, a Województwo zobowiązało się pokryć ze środków własnych pozostałe wydatki związane z realizacją zadania, w wysokości 527,8 tys. zł (tj. w kwocie nie mniejszej niż 2% kosztów jego realizacji). Z przedłożonego terminowo rozliczenia Samorządu Województwa wynika, że otrzymaną dotację wykorzystano w całości m.in. na bieżące i zimowe utrzymanie nawierzchni drogowych, oznakowanie poziome dróg oraz wykonanie robót porządkowych i konserwacyjnych w pasie drogowym. Wyremontowano także 27,694 km (162,92 tys. m²) nawierzchni dróg wojewódzkich, 2.287 m² chodników, 563 m² zjazdów i 224 m² zatok autobusowych;

(dowód: akta kontroli str. 268- 278, 692-703)

⁴⁰ Zastosowano przy tym jednakowy dla wszystkich gmin współczynnik korygujący, na poziomie 84,47 zgłoszonego zapotrzebowania (323.609,6 tys. zł) dostosowując wielkość dotacji do limitu środków określonego przez Ministra Finansów w ustawie budżetowej.

⁴¹ Do wyliczenia kwot dotacji wykorzystano jednolitą dla całego kraju kalkulację, wykorzystującą katalog zadań określony przez Ministra Spraw Wewnętrznych (z liczbą zdarzeń zarejestrowanych w 2013 r.), medianę czasu realizacji poszczególnych zadań (wg danych wojewodów), medianę stawki roboczogodziny ze wszystkich województw oraz medianę stawki roboczogodziny we wszystkich województwach wynoszącą 22,92 zł.

⁴² Zawartej na podstawie art. 70 c ust. 9 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r., poz. 513, ze zm.) oraz art. 150 ustawy o finansach publicznych.

⁴³ Dotację przekazano w dwóch transzach: 28.07.2015 r. (w kwocie 16.291,4 tys. zł) oraz 26.10.2015 r. (9.569,3 tys. zł).

d) dotację przeznaczoną na dofinansowanie wypłat zasiłków okresowych w części gwarantowanej z budżetu państwa⁴⁴ (rozdział 85214) ustalono w kwocie 34.411 tys. zł, tj. w wysokości wydatków na ten cel ujętych w ustawie budżetowej na rok 2014⁴⁵. Zastosowano jednakowy dla wszystkich gmin współczynnik korygujący, na poziomie 97,8% dotacji wydatkowanych w 2014 r. Planowane środki, w trakcie roku, zwiększono do kwoty 58.277,6 tys. zł, tj. o 23.866,6 tys. zł, z uwzględnieniem składanych przez gminy zapotrzebowań. W 2015 r. na zasiłki okresowe wydatkowano 55.235 tys. zł (94,8% planu po zmianach), co umożliwiło sfinansowanie 158.153 świadczeń wypłaconych dla 24.603 osób uprawnionych⁴⁶. Nakłady na zasiłki okresowe zmalały o 2.956 tys. zł w porównaniu do 2014 r. (58.191 tys. zł), a ich liczba o 11.822. Złożone przez j.s.t. rozliczenia dotacji na wypłatę zasiłków okresowych wskazują, że otrzymane środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, a niewykorzystane 1,9 tys. zł Gmina Trzcianne terminowo zwróciła na rachunek budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 171, 508-511, 708)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W Urzędzie nie wypracowano jednolitych zasad postępowania w sprawie zatwierdzania końcowych rozliczeń z wykonanych zadań (o których mowa w art. 152 ust. 2 up.), powierzonych j.s.t. na podstawie umów. O zatwierdzeniu rozliczeń informowano np. j.s.t. wykorzystujące dotacje na zdania realizowane w ramach NPPDL, zaś j.s.t. wykorzystujące dotacje na usuwanie skutków zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych nie były pisemnie o tym informowane.

Dyrektor Wydziału Infrastruktury wyjaśniła, że nie informowano beneficjentów dotacji o zatwierdzeniu rozliczenia końcowego, ponieważ art. 152 up. jak też wytyczne Ministra Administracji i Cyfryzacji nie określają takiego wymogu.

(dowód: akta kontroli str. 212-213, 221-237)

W ocenie NIK dobrą praktyką byłoby informowanie wszystkich podmiotów o zatwierdzeniu przedłożonych końcowych rozliczeń z wykonanych zadań.

2.2.5. Świadczenia na rzecz osób fizycznych w części 85/20 wyniosły 1.414,2 tys. zł i stanowiły 97,8% planu po zmianach (1.446,6 tys. zł), a w porównaniu do 2014 r. (1.439,2 tys. zł) zmalały o 25 tys. zł (o 1,7%). Środki te wykorzystano głównie na wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń w jednostkach podległych Wojewodzie (558,7 tys. zł) i stypendia motywacyjne dla uczniów (309,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 150, 155-174, 330)

PUW na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkował 322,9 tys. zł (91,0% planu po zmianach), tj. o 12 tys. zł więcej niż w 2014 r. (310,9 tys. zł)⁴⁷. Na wypłatę 17 rent zasądzonych prawomocnymi wyrokami sądowymi przeznaczono 195,7 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu i 100% wydatków poniesionych na ten cel w roku poprzednim. Natomiast 127,0 tys. zł (o 11,9 tys. zł więcej niż w 2014 r. i o 31,5 tys. zł mniej niż planowano) wydatkowano na wypłatę ekwiwalentu za pranie odzieży, zwrot kosztów zakupu okularów korekcyjnych i wydatków związanych z bhp, pracowników Urzędu i osób obsługujących przejścia graniczne oraz na zwrot kosztów podróży członkom Wojewódzkiej Komisji ds. Orzekania o Zdarzeniach Medycznych. Wypłacono wszystkie należne świadczenia.

(dowód: akta kontroli str. 64-66)

2.2.6. Na wydatki bieżące w 2015 r. jednostki budżetowe podległe Wojewodzie przeznaczyły 176.935,1 tys. zł, co stanowiło 87,9% planu po zmianach (201.188,7 tys. zł) i 15% ogółu zrealizowanych wydatków (1.177.588,2 tys. zł). W porównaniu do roku poprzedniego (170.272 tys. zł) wydatki te były wyższe o 6.663,1 tys. zł (tj. o 3,9%). Ze środków tych sfinansowano głównie wypłatę wynagrodzeń z pochodnymi

⁴⁴ Zgodnie z art. 147 ust. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.).

⁴⁵ Porównano rok do roku liczbę wypłacanych świadczeń (zmniejszyła się o 30), uwzględniono zauważalną tendencję spadku bezrobocia w województwie podlaskim (spadek na przestrzeni roku o 3,7%), a tym samym założono zmniejszenie liczby osób pobierających zasiłek okresowy.

⁴⁶ W tym m.in. 122.365 świadczeń wypłacono z tytułu bezrobocia, 11.425 niepełnosprawności, 9.253 długotrwalej choroby.

⁴⁷ Wzrost wydatków wynikał przede wszystkim z powodu zwiększenia wysokości refundacji za zakup okularów dla osób zatrudnionych na stanowiskach pracy wyposażonych w monitory ekranowe, z 150 zł w 2014 r. do 200 zł w 2015 r., oraz wypłacenia ekwiwalentu za umundurowanie dwóm pracownikom Państwowej Straży Łowieckiej. W 2014 r. taki ekwiwalent wypłacono jednej osobie.

(110.791,9 tys. zł, tj. 62,6% wydatków bieżących) oraz zakup towarów i usług⁴⁸
(37.885,4 tys. zł, tj. 21,4%). (dowód: akta kontroli str. 150 155-174)

Analiza wydatków PUW na kwotę 7.065,5 tys. zł⁴⁹, stanowiącą 34,7% pozapłacowych wydatków bieżących tej jednostki (20.339,8 tys. zł), poniesionych m.in. na pokrycie zobowiązań Skarbu Państwa⁵⁰, zakup usług remontowych, materiałów i wyposażenia oraz energii elektrycznej wykazała, że dokonano ich celowo, legalnie i gospodarnie, w tym:

- środki wykorzystano na zadania i w granicach kwot określonych w planie finansowym,
- wyboru wykonawców i dostawców dokonywano z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵¹,
- płatności za dostawy i usługi realizowano po ich wykonaniu, w sposób terminowy,
- zdarzenia gospodarcze prawidłowo ujęto w ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 61, 92-108)

2.2.7. Przeciętne zatrudnienie w jednostkach budżetowych w 2015 r. wynosiło 1.997 osób i było o pięć osób (0,25%) niższe niż w 2014 r. (2.002 osoby). Zmniejszenie zatrudnienia o 12 osób odnotowano wśród członków korpusu służby cywilnej, głównie w wyniku zmian kadrowych w jednostkach Inspekcji Handlowej⁵², Inspekcji Ochrony Środowiska⁵³ i w PUW (spadek zatrudnienia odpowiednio o sześć, dwie i dwie osoby) oraz wśród funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej – o dwie osoby⁵⁴. Stan zatrudnienia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie uległ zmianie (dwie osoby), zaś liczba pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wzrosła o dziewięć osób – przede wszystkim na przejściach granicznych. (dowód: akta kontroli str. 67-70, 76-77)

W 2015 r. na wynagrodzenia w części 85/20 wydatkowano 92.603,1 tys. zł, co stanowiło 99,5% planu po zmianach, tj. o 1.522,7 tys. zł więcej niż w 2014 r. (91.080,4 tys. zł). Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wyjaśniła, że było to spowodowane zwiększonymi wydatkami m.in. na: [1] wynagrodzenia czterech pracowników realizujących dodatkowe zadania z zakresu zwalczania afrykańskiego pomoru świń w powiatowych inspektoratach weterynarii w Białymstoku, Hajnówce, Sejnach i Sokółce, [2] wynagrodzenia i pochodne pracowników zatrudnionych do obsługi przejść granicznych – kolejowego w Siemianówce i drogowego w Połowcach, [3] podwyżki wynagrodzeń (średnio o 400 zł brutto miesięcznie na etat) dla pielęgniarek i położnych zatrudnionych w wojewódzkich i powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych, [4] na wynagrodzenia ośmiu operatorów numerów alarmowych oraz czterech pracowników Urzędu realizujących zadania z zakresu wdrażania i rozwoju systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD) w administracji rządowej i Centralnej Aplikacji Raportującej (CAR), [5] sfinansowanie skutków zmiany zasad naliczania wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat funkcjonariuszom komend wojewódzkich, powiatowych i miejskich Państwowej Straży Pożarnej, a także wypłat nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych. (dowód: akta kontroli str. 67, 73, 77-79)

Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w części 85/20 w 2015 r. wynosiło 3.864 zł i wzrosło o 1,9% w porównaniu do roku poprzedniego (3.791 zł). Wynikało to przede wszystkim ze zwiększenia przeciętnego wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska (o 10,6%, tj. z 11.042 zł do 12.211 zł), funkcjonariuszy (o 3,8%, tj. z 5.878 zł do 6.099 zł) oraz członków korpusu służby cywilnej (o 2,7% z 4.082 zł do 4.192 zł).

(dowód: akta kontroli str. 67-70)

⁴⁸ §§ 421, 423, 426, 427, 430, 435, 436 i 437 (z czwartą cyfrą od 0 do 9).

⁴⁹ W tym dobranych metodą statystyczną 43 wydatków na kwotę 7.052,4 tys. zł oraz dobranych losowo 11 wydatków na kwotę 13,1 tys. zł.

⁵⁰ Tj. na wykonanie orzeczenia Komisji Regulacyjnej ds. Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, o którym mowa w punkcie 2.1.2 niniejszego wystąpienia.

⁵¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164.

⁵² Trzy osoby przeszły na emeryturę, a trzy rozwiązały stosunek pracy.

⁵³ Spadek zatrudnienia wynikał przede wszystkim z absencji pracowników powyżej jednego miesiąca, zasiłków chorobowych, macierzyńskich, świadczenia rehabilitacyjnego oraz wakatów.

⁵⁴ Zwolniono ze służby trzech funkcjonariuszy, dwóch przeniesiono do innych jednostek, zaś trzech przyjęto z innych jednostek.

Przeciętne zatrudnienie w PUW w 2015 r. wyniosło 540 osób i wzrosło o dziewięć osób (1,7%) w stosunku do 2014 r. (531 osób). Było to spowodowane zwiększeniem zatrudnienia wśród pracowników obsługi na kolejowym przejściu granicznym w Siemianówce i drogowym przejściu granicznym w Połowcach z 75 do 87 osób⁵⁵ oraz zmniejszeniem zatrudnienia w PUW o trzy osoby (z 453 do 450), tj. o 0,7%⁵⁶.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w Urzędzie w 2015 r. wyniosło 4.277 zł, co stanowiło 103,6% wynagrodzenia z roku poprzedniego (4.127 zł)⁵⁷.
(dowód: akta kontroli str. 74, 82)

2.2.8. Na wynagrodzenia bezosobowe w 2015 r. przeznaczono 15.420 tys. zł, co stanowiło 114,3% planu określonego w ustawie budżetowej (13.492 tys. zł) i 80,2% planu po zmianach (19.225,4 tys. zł). W trakcie wykonywania budżetu plan finansowy zwiększono o 5.819,6 tys. zł, co było związane z uruchamianiem środków z rezerw celowych przeznaczonych na finansowanie kosztów: organizacji i prowadzenia programu bioasekuracji⁵⁸, zwalczania chorób zakaźnych zwierząt i działalności wojewódzkich komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych i komisji do spraw awansu zawodowego nauczycieli oraz kosztów zadania związanego z dystrybucją podręczników do klas I szkół podstawowych. W ramach posiadanych uprawnień zmiany dokonane przez Wojewodę, per saldo zmniejszyły plan finansowy na wynagrodzenia bezosobowe o 86,2 tys. zł.
(dowód: akta kontroli str. 505-507)

Wprowadzone zmiany w planie wydatków budżetowych nie naruszały zasad określonych w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej⁵⁹, tj. limit środków na wynagrodzenia bezosobowe pozostał na poziomie wydatków wykonanych w 2014 r. (stosownie do postanowień art. 16 ust. 3 ww. ustawy – do wielkości wynagrodzeń bezosobowych nie wlicza się środków z rezerw celowych).

W 2015 r. na wynagrodzenia bezosobowe w PUW wydatkowano 942,5 tys. zł, co stanowiło 90,6% planu po zmianach (1.040,2 tys. zł) i 98,2% wydatków poniesionych na ten cel w roku poprzednim (959,4 tys. zł). Najwięcej środków przeznaczono na sfinansowanie umów zlecenia zawartych z konsultantami w ochronie zdrowia – 459,8 tys. zł oraz członkami Wojewódzkiej Komisji ds. Orzekania o Niepełnosprawności – 231,3 tys. zł. Pozostałą kwotę (251,4 tys. zł) opłacono umowy zlecenia i o dzieło dotyczące m.in. utrzymania czystości i porządku na terenie przejścia granicznego w Połowcach, opracowania struktury organizacyjnej i budżetu nowotworzonej Gminy Grabówka, opracowania rocznych planów kontroli stanu technicznego ośmiu obiektów budowlanych PUW, wprowadzenia obszarów udokumentowanych złóż kopalin do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin Milejczyce, Kleszczele, Michałowo⁶⁰.

W 2015 r. Urząd nie zawierał umów zlecenia i o dzieło z własnymi pracownikami. Nie korzystał też z usług Agencji Pracy Tymczasowej. (dowód: akta kontroli str. 83-87)

2.2.9. Na wydatki majątkowe w części 85/20 wydatkowano 93.836,5 tys. zł, co stanowiło 96,9% planu po zmianach (96.793,3 tys. zł) i 106% wydatków poniesionych w 2014 r. (88.535,5 tys. zł). Najwięcej środków wykorzystano:

- w dziale 600 Transport i łączność – 74.455,2 tys. zł (79,3% wydatków majątkowych), z czego 56.537,1 tys. zł przeznaczono na dofinansowanie remontów i przebudowy dróg w ramach NPPDL, 7.854,8 tys. zł na roboty budowlane i doposażenie służb celnych pracujących na przejściach granicznych, 7.281,3 tys. zł, na zakup i modernizację

⁵⁵ Z 66 do 77 wśród osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń i z 9 do 10 wśród członków korpusu służby cywilnej.

⁵⁶ Z 67 do 66 wśród pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń i z 384 do 382 wśród członków korpusu służby cywilnej.

⁵⁷ Zgodnie z wymogami § 21 ust. 1 Instrukcji sporządzania sprawozdania Rb-70, stanowiącej załącznik Nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, dane o wykonanych wydatkach na wynagrodzenia (kolumny 14 i 15 sprawozdania Rb-70) odpowiadały kwotom brutto list płac i nie przekraczały planu wydatków, co sprawdzono na przykładzie list płac i sprawozdania Rb-70 za I kwartał 2015 r.

⁵⁸ Zadanie wprowadzone do realizacji po raz pierwszy w 2015 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wprowadzenia programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń na lata 2015-2018.

⁵⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1877, ze zm.

⁶⁰ W 2015 r. w Urzędzie obowiązywały 132 umowy zlecenia zawarte ze 126 osobami i cztery umowy o dzieło z pięcioma osobami. 106 umów zawarto na okres powyżej trzech miesięcy, a jedną – powyżej 12 miesięcy.

- kolejowych pojazdów szynowych do przewozów pasażerskich, 2.682,1 tys. zł na usuwanie skutków zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych i 99,9 tys. zł na doposażenie Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego,
- w dziale 010 Rolnictwo i łowiectwo – 7.149,2 tys. zł (7,6% wydatków majątkowych), w tym 4.365,5 tys. zł na doposażenie służb weterynaryjnych w sprzęt i aparaturę diagnostyczno-badawczą i 1.256,9 tys. zł na inwestycje realizowane w ramach PROW,
 - w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – 4.615,5 tys. zł (4,9% wydatków majątkowych) na inwestycje i zakupy sprzętu gaśniczego zastępom ratowniczo – gaśniczym województwa podlaskiego w ramach współfinansowania trzech projektów pn. „Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych”, „Wspieranie ratownictwa na drogach - etap III” i „Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego”,
 - w dziale 750 Administracja publiczna – 2.624,5 tys. zł (2,8% wydatków majątkowych) na zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania na potrzeby Zespołu wsparcia PUW wdrażającego jednolity system EZD oraz współfinansowanie dwóch projektów pn. „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II, administracja rządowa” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 (dalej „RPO WP”) i „Rozwój i upowszechnianie elektronicznych usług administracji rządowej poprzez rozwój jednolitego systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją oraz udostępnianie i wdrażanie jednolitych usług w urzędach administracji rządowej RP” w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 (dalej „POIG”)
 - w dziale 852 Pomoc społeczna – 1.745,3 tys. zł (1,9% wydatków majątkowych), w tym 1.499,5 tys. zł na inwestycje i zakupy inwestycyjne ośrodków wsparcia osób z zaburzeniami psychicznymi i 235,9 tys. zł na zakupy do Regionalnego Ośrodka Opiekuńczo-Terapeutycznego. (dowód: akta kontroli str. 388-390, 400-426, 441-444)

Wydatki majątkowe PUW zrealizowano w wysokości 10.874,9 tys. zł, tj. 84% planu po zmianach (12.952,2 tys. zł), z tego: w działach 600 Transport i łączność – 7.854,8 tys. zł (72,2% zrealizowanych ogółem wydatków majątkowych PUW), 750 Administracja publiczna – 2.608,6 tys. zł (24,0%), 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – 253,0 tys. zł (2,3%) i 752 Obrona narodowa – 158,5 tys. zł (1,5%). Na inwestycje budowlane wykorzystano 7.854,8 tys. zł, głównie na budowę lub modernizację przejść granicznych w Połowcach (4.343,7 tys. zł), Kuźnicy Białostockiej (2.418,0 tys. zł), Siemianówce (608,3 tys. zł), Bobrownikach (219,1 tys. zł). (dowód: akta kontroli str. 61)

Analiza dobranych metodą statystyczną 30 wydatków w wysokości 6.075,1 tys. zł, dokonanych przez Urząd na inwestycje (5.576,5 tys. zł) i zakupy inwestycyjne (498,6 tys. zł) wykazała, że:

- wydatki były celowe, rzetelnie skalkulowane i realizowane w granicach określonych w planie finansowym,
- dostawców i wykonawców zadań wybrano w trybie przetargu nieograniczonego, a w siedmiu przypadkach, ze względu na wartość zamówienia nieprzekraczającą 30.000 euro, realizatorów zamówień wybrano bez stosowania procedur przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych,
- w 24 przypadkach zakontraktowane zadania wykonano i odebrano w terminach określonych w umowach, zaś w trzech przypadkach, w których terminy realizacji nie zostały dotrzymane, wykonawców obciążono karami umownymi,
- zakupione urządzenia i sprzęt zostały prawidłowo ujęte w prowadzonej w Urzędzie ewidencji środków trwałych i zaliczone do właściwej kategorii⁶¹, zgodnie z wymogami

⁶¹ Sprawdzono na przykładzie czterech umów: Nr 34/2015 z 10 lipca 2015 r. w sprawie budowy kojców dla psów służbowych na przejściu granicznym w Połowcach, Nr 50/2015 z 30 lipca 2015 r. w sprawie dostawy i montażu 18 tablic LED, Nr WFZ-V.4.5.2015 z 2 września 2015 r. w sprawie dostawy między innymi 22 analogowych i cyfrowych punktów dostępowych (RPD/A/C) do komunikacji z systemem analogowym i cyfrowym z serwerem systemowym, Nr WFZ.V.806.1.3.2015 z 9 lutego 2015 r. w sprawie dostawy sprzętu komputerowego w tym między innymi dwóch komputerów stacjonarnych typu HP Z230.

określonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji środków Trwałych⁶² i przekazano do użytkowania,

- faktury wystawione przez dostawców i wykonawców zostały zweryfikowane przez uprawnione osoby pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym, zatwierdzane do wypłaty i opłacone z niewielkim wyprzedzeniem (od 1 do 16 dni), co nie miało wpływu na regulowanie przez Urząd innych zobowiązań,
- poprawnie sporządzone dowody księgowe ujęto prawidłowo w księgach rachunkowych, na właściwych kontach i w odpowiedniej pozycji klasyfikacji budżetowej.

Poniesione nakłady przyczyniły się do poprawy bezpieczeństwa i warunków pracy służb granicznych⁶³, sposobu zarządzania w sytuacjach kryzysowych⁶⁴ oraz jakości funkcjonowania administracji publicznej⁶⁵. (dowód: akta kontroli str. 109-122)

Zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych przeprowadzono trzy objęte analizą NIK postępowania⁶⁶ o udzielenie zamówień na łącznie 9.394,4 tys. zł⁶⁷ wydatków finansowanych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Wszystkich wykonawców wybrano w trybie przetargu nieograniczonego, przebieg postępowań rzetelnie udokumentowano, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych.

Zgodnie z wymogami art. 98 ust. 1 i 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, kierownik Oddziału ds. Zamówień Publicznych PUW sporządził i w obowiązującym terminie przekazał Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdanie o zamówieniach udzielonych w 2015 r.⁶⁸ (dowód: akta kontroli str. 123-143)

2.2.10. Zobowiązania w części 85/20 na koniec 2015 r. wyniosły 9.265 tys. zł i były niższe o 874,2 tys. zł od stanu na koniec 2014 r. (10.139,2 tys. zł). Dotyczyły one głównie zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (z pochodnymi) wynoszących 7.334,8 tys. zł, tj. o 1.255,9 tys. zł więcej niż na koniec 2014 r. (6.078,9 tys. zł).

W stosunku do roku poprzedniego, zmniejszyły się również zobowiązania wymagalne o 733,4 tys. zł do 270,3 tys. zł. Wynikały one z kompensaty zobowiązań podatkowych dla Urzędu Skarbowego w Katowicach za fikcyjną dostawę w 2002 r. sprzętu komputerowego i materiałów do Zespołu Szkół Zawodowych w Białymstoku. W trakcie 2015 r. Podlaski Kurator Oświaty wyśięgował z ksiąg rachunkowych Kuratorium kwotę 733,4 tys. zł (zobowiązanie z tego samego tytułu), po otrzymaniu z Urzędu Skarbowego w Warszawie informacji o przedawnieniu tego zobowiązania.

(dowód: akta kontroli str. 152-154, 175-177, 331, 1013-1046)

Na koniec 2015 r. zobowiązania PUW wyniosły 2.687,8 tys. zł, co stanowiło 99,0% wartości zobowiązań roku poprzedniego (2.715,3 tys. zł). Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 144-145)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji badanych wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁶² Dz. U. z 2010 r., Nr 242 poz. 1622.

⁶³ Wybudowano m.in. stanowiska do kontroli cystern i wagonów na przejściu kolejowym w Kuźnicy Białostockiej, wydzielono pasy drogowe dla autobusów i samochodów osobowych na wjeździe do RP na drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej, dostarczono i zamontowano meble biurowe na drogowym przejściu granicznym w Połowcach.

⁶⁴ Dostarczono i uruchomiono sprzęt i niezbędną infrastrukturę na potrzeby rozbudowy systemu e-Bezpieczeństwo w ramach projektu „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II administracja rządowa.”

⁶⁵ Zakupiono m.in. sprzęt komputerowy na potrzeby Biura Obsługi PUW, wykonano termomodernizację budynku Urzędu przy ul. Mickiewicza 9 w Białymstoku.

⁶⁶ Do badania wytypowano trzy zamówienia o najwyższej wartości (w tym dwa zadania finansowane ze środków unijnych) na podstawie transakcji z wylosowanej metodą statystyczną (MUS) próby 84 wydatków PUW o wartości 13.140,6 tys. zł.

⁶⁷ Związane z wykonaniem robót teletechnicznych na drogowym przejściu granicznym w Połowcach, dostawą i montażem barier przeciwcieczkowych na drogowym przejściu granicznym w Połowcach, naprawą nawierzchni bitumicznej na drogowych przejściach granicznych w Kuźnicy Białostockiej i w Bobrownikach.

⁶⁸ Sprawozdanie sporządzono zgodnie z wymogami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru i sposobu przekazywania (Dz. U. z 2013 r., poz. 1530).

Opis stanu
faktycznego

2.3 Wydatki budżetu środków europejskich

2.3.1. W 2015 r. Wojewoda był beneficjentem trzech projektów:

- „Wkład w poprawę przepustowości i kontroli drogowego przejścia granicznego w Połowcach” (KIK/74), realizowanego w ramach Szwajcarsko – Polskiego Programu Współpracy („SPPW”),
 - „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – cz. II, administracja rządowa” („CU2”) w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2007 – 2013 („RPO WP”),
 - „Rozwój i upowszechnienie elektronicznych usług administracji rządowej poprzez rozwój jednolitego systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją oraz udostępnienie i wdrożenie jednolitych usług w urzędach administracji rządowej RP”, rozpoczętego w 2014 r. w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka („POIGP”).
- (dowód: akta kontroli str. 335, 347, 440, 444)

2.3.2 Projekt planu wydatków budżetu środków europejskich na 2015 r. w części 85/20, w łącznej kwocie 20.795 tys. zł, opracowano zgodnie z rozporządzeniem w sprawie trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015. W trakcie roku wydatki na ten cel zwiększono⁶⁹ do 62.429,3 tys. zł, tj. o 41.634,3 tys. zł, środkami z rezerw celowych budżetu środków europejskich (poz. 98 i poz. 99), w tym:

- o 15.523,4 tys. zł na realizację przez Komendę Wojewódzką PSP w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007 – 2013 (dalej „POLiS”) trzech projektów pn. „Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych” (10.743,9 tys. zł), „Wspieranie ratownictwa na drogach – etap III” (3.102,8 tys. zł) i pn. „Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego” (1.676,7 tys. zł),
- o 9.396 tys. zł na realizację przez PUW projektu KIK/74 „Wkład w poprawę przepustowości i kontroli drogowego przejścia granicznego w Połowcach w ramach SPPW”,
- o 6.969,7 tys. zł na poprawę i rozwój infrastruktury w trzech powiatach, związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez scalanie gruntów (Wspólna Polityka Rolna/Rybacka Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, działanie 125, schemat II)⁷⁰,
- o 6.383,8 tys. zł realizację przez PUW w ramach POIG 2007 – 2013 projektu pn. „Rozwój i upowszechnianie elektronicznych usług administracji rządowej poprzez rozwój jednolitego systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją oraz udostępnianie i wdrażanie jednolitych usług w urzędach administracji rządowej RP”,
- o 3.293,6 tys. zł realizację przez PUW w ramach RPO WP 2007 – 2013 projektu pn. „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II administracja rządowa”,
- o 67,8 tys. zł na wynagrodzenia osób zaangażowanych w projekt „Rozwój i upowszechnienie elektronicznych usług administracji rządowej” poprzez rozwój jednolitego systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją oraz udostępnienie i wdrożenie jednolitych usług w urzędach administracji rządowej RP.

(dowód: akta kontroli str. 201-202)

Analiza trzech zmian, wprowadzonych w trakcie roku, w budżecie środków europejskich, zwiększających z rezerw celowych wydatki o 5.585,6 tys. zł (8,9% planu po zmianach)⁷¹ oraz trzech ostatnich decyzji Wojewody wprowadzających zmiany w planie⁷² wykazała, że dokonane zmiany wynikały z potrzeb i służyły bieżącej realizacji planowanych zadań.

⁶⁹ Na podstawie 24 decyzji Ministra Finansów.

⁷⁰ Na zadania pn. „Scalanie gruntów na obszarze Powiatu Siemiatyckiego” (5.828,6 tys. zł), „Scalanie gruntów wraz z zagospodarowaniem poscaleniowym obiektu „Olchówka” Gminy Narewka Powiat Hajnowski o pow. 365 ha (245,7 tys. zł) i scalanie gruntów z zagospodarowaniem poscaleniowym obiektu Andryjanki – Siekluki Gmina Bocki, Powiat Bielski (895,4 tys. zł).

⁷¹ Decyzje Ministra Finansów z 19 maja, 9 lipca i 10 grudnia 2015 r.

⁷² Decyzje nr FB.II.3111.525/ 624 / 721.2015 z 21 października 2015 r., 20 listopada 2015 r. oraz 16 grudnia 2015 r. w sprawie przeniesień wydatków między §§ łącznie na 33,7 tys. zł w ramach POIG 2007 – 2013 oraz RPO WP 2007 – 2013.

(dowód: akta kontroli str. 201-202, 208, 375-387)

2.3.3 Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 60.861 tys. zł, co stanowiło 97,5% planu po zmianach. (dowód: akta kontroli str. 146-150, 491)

W całości wykorzystano środki przyznane na realizację ośmiu zadań (czterech w dz. 010, po dwa w dz. 750 i 754). I tak:

1. Dotacje przekazane trzem Powiatom Bielskiemu, Hajnowskiemu i Siemiatyckiemu w łącznej kwocie 19.734,7 tys. zł wykorzystano w całości na poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez scalanie gruntów (Wspólna Polityka Rolna/Rybacka PROW działanie 125, schemat II), z czego:
 - 15.092,6 tys. zł wydatkowano w Powiecie Siemiatyckim na budowę i przebudowę dróg dojazdowych do pól w ramach zagospodarowania poscaleniowego na obiektach „Miłkowice i inne”, „Drochlin i inne” oraz „Krupice i Klekotowo”,
 - 3.585,4 tys. zł wydatkowano w Powiecie Bielskim na budowę i przebudowę dróg dojazdowych do pól wraz z renowacją i odbudową urządzeń melioracyjnych na obiekcie Andryjanki – Siekluki w gminie Boćki,
 - 1.056,7 tys. zł wydatkowano w Powiecie Hajnowskim na opracowanie dokumentacji technicznej oraz budowę i przebudowę dróg dojazdowych do pól (w ramach scaleń na obiekcie Olchówka), a także na sfinansowanie kosztów obsługi finansowo-księgowej i pełnienia nadzoru inwestorskiego na obiekcie Olchówka. (dowód: akta kontroli str. 300-316)
2. Środki przyznane Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku (dalej „KW PSP”) w kwocie 4.779,6 tys. zł na realizację dwóch projektów w dziale 754 w ramach POLiŚ wykorzystano następująco:
 - 3.102,9 tys. zł na zakup lekkiego samochodu ratownictwa technicznego z funkcją gaśniczą, trzech średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych (w tym jednego z modulem proszkowym), dwóch ciężkich samochodów ratowniczo-gaśniczych (w tym jednego z napędem 4x4), lekkich samochodów specjalnych (dla kwatermistrzów i do przewozu ratowników – po trzy sztuki) oraz pięciu zestawów ciężkich hydraulicznych narzędzi w ramach projektu pn. „Usprawnienie ratownictwa na drogach – etap III”,
 - 1.676,7 tys. zł na zakup średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego i autobusu do przewozu ratowników w ramach projektu „Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego”. (dowód: akta kontroli str. 388-390)
3. Środki przyznane Wojewódzkiemu Zarządowi Melioracji i Urządzeń Wodnych w Białymstoku w kwocie 1.502,1 tys. zł (99,9% planu po zmianach – 1.503,3 tys. zł) na poprawę i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi (Wspólna Polityka Rolna/Rybacka PROW działanie 125, schemat II), wykorzystano na zakończenie prac budowlanych przy realizacji dwóch zadań [1] odbudowy zbiornika małej retencji wodnej „Bobra Wielka” i [2] przebudowy Kanału Koryciska – Dubicze Cerkiewne”. Niewykorzystane 1,2 tys. zł przekazano do budżetu państwa. (dowód: akta kontroli str. 317-334)
4. Urząd wykorzystał w całości 10.663,6 tys. zł na realizację dwóch z trzech prowadzonych projektów, w tym:
 - 4.575,1 tys. zł wydatkował w ramach RPO WP 2007 – 2013 na projekt pn. „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – cz. II, administracja rządowa”. Pozwoliło to zakończyć prace nad architekturą rozbudowy Systemu e-Bezpieczeństwo. Zakupiono bowiem aplikacje i narzędzia oraz udostępniono nowe usługi związane z zarządzaniem kryzysowym i zapewnieniem bezpieczeństwa w województwie podlaskim. Zrealizowano również budowę masztu, wraz instalacjami technicznymi niezbędnymi dla systemu łączności radiowej w celu poprawienia i zapewnienia prawidłowych zasięgów łączności

radiowej niezbędnych do pracy urządzeń sterujących centralami alarmowymi na terenie województwa podlaskiego. Na zakończenie projektu Wojewoda poinformował o osiągnięciu w 100% pięciu wskaźników produktów⁷³. Natomiast wskaźniki rezultatu⁷⁴, zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie, raportowane będą za rok 2016, na początku 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 335-346)

- 6.088,5 tys. zł wydatkował w ramach POIG 2007 – 2013 na projekt pn. „Rozwój i upowszechnienie elektronicznych usług administracji rządowej poprzez rozwój jednolitego systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją oraz udostępnienie i wdrożenie jednolitych usług w urzędach administracji rządowej RP”. Wykorzystywał przy tym prace projektowe dotyczące rozbudowy Systemu EZZ PUW⁷⁵, wykonywane przez programistów i analityków PUW (z Biura Informatyki i Rozwoju Systemów Teleinformatycznych⁷⁶) oraz środki na sfinansowanie czterech etatów pracowników zajmujących się wdrażaniem systemu. Ze środków budżetowych sfinansowano koszty zakupu sprzętu teleinformatycznego oraz oprogramowania, zakupu usług doradczych, wsparcia technicznego w postaci godzin programistycznych oraz szkoleń specjalistycznych. Na zakończenie projektu Wojewoda poinformował o osiągnięciu dwóch wskaźników produktów⁷⁷ oraz znacznym przekroczeniu wszystkich wskaźników rezultatu, w tym o 118,9% przekroczono liczbę 1.700 tys. dokumentów wewnętrznych w systemie EZZ (3.720,6 tys.), o 63,1% przekroczono liczbę 19 tys. urzędników korzystających z EZZ PUW (30.983 tys.) oraz o 45% liczbę 700 tys. przesyłanych dokumentów via ESP z e-PUAP i EZZ PUW (1.014,9 tys.). (dowód: akta kontroli str. 201-202, 211, 279, 330, 347-361)

Pozostałe dwa zadania zrealizowano przy niepełnym wykorzystaniu zaplanowanych środków Dotyczyło to:

1. Projektu pn. „Wkład w poprawę przepustowości i kontroli drogowego przejścia granicznego w Połowcach”, prowadzonego przez PUW w ramach Szwajcarsko – Polskiego Programu Współpracy. Na jego realizację wydatkowano 14.069,1 tys. zł, tj. 96,3% planu (14.607 tys. zł). Na koniec 2015 r. wykonano na przejściu zaplanowane roboty teletechniczne⁷⁸ i budowlane⁷⁹, zakupiono sprzęt do funkcjonowania⁸⁰ oraz sfinansowano koszty pierwszego wyposażenia⁸¹. W wyniku powstania oszczędności (po przeliczeniu różnic kursowych) rozszerzono zakres rzeczowy zadania⁸². Po rozstrzygnięciu postępowań przetargowych na wykonawców robót i dostaw na przejściu, zablokowano środki w łącznej kwocie 623,7 tys. zł, w tym 530,1 tys. zł

⁷³ Podano, że uzyskano zakładaną liczbę aplikacji lub udostępnionych usług teleinformatycznych (trzy), rejestrów publicznych udostępnianych on-line (dwa), uruchomionych on-line usług na poziomie 4–transakcja (212), stanowisk pracy z wdrożonym elektronicznym obiegiem dokumentów (2.291) i pracowników przeszkolonych merytorycznie w zakresie EZZ (2.127).

⁷⁴ Zaplanowano do wdrożenia jedną usługę publiczną realizowaną on-line, 150 jednostek sektora korzystających z utworzonych aplikacji i usług teleinformatycznych, 250 tys. osób, które uzyskają możliwość używania podpisu elektronicznego, 12,5 tys. obywateli korzystających z udostępnionych rejestrów publicznych i 26.060 obywateli którzy skorzystają z udostępnionych usług on-line.

⁷⁵ Głównie na potrzeby Partnerów przedsięwzięcia opracowano nowe moduły i funkcjonalności systemu.

⁷⁶ Zadania realizowane w ramach posiadanych zakresów obowiązków.

⁷⁷ Podano, że uzyskano zakładaną liczbę 20 udostępnionych e-usług na e-PUAP możliwych do udostępnienia przez wiele urzędów, partnerów PUW (w formie instalatorów), a przekroczono o 49 zakładaną liczbę 120 urzędów korzystających z nowych modułów EZZ PUW.

⁷⁸ Dotyczyło to wykonania systemów sygnalizacji pożarowej, telewizji dozorowej, kontroli dostępu i systemu integrującego.

⁷⁹ Opracowano kompletną dokumentację projektową, zakupiono i zamontowano tablice LED wraz z instalacją teletechniczną i zasilającą oraz blokady przeciwcieczkowe.

⁸⁰ W ramach zakupów inwestycyjnych nabyto stacjonarne monitory promieniowania gamma i neutronowego, spektrometry promieniowania gamma i neutronowego oraz sygnalizatory promieniowania gamma i neutronowego.

⁸¹ W ramach pierwszego wyposażenia dostarczono m.in.: sprzęt do sprzątania, wyposażenie biurowe i socjalne, meble biurowe, metalowe i warsztatowe, pojazdy elektryczne, telefony IP, urządzenia do kontroli dokumentów, sygnalizator promieniowania gamma i neutronowego, urządzenia do badania autentyczności dokumentów, urządzenie do odczytywania danych z elektronicznych nośników informacji, urządzenie do kontroli dokumentów i papierów wartościowych, wideoendoskop, urządzenia rentgenowskie do prześwietlania bagażu, detektory metalu, narzędzia mechaniczne, podnośnik samochodowy, wózek widłowy i paletowy, wagę analityczną, mikroskop stereoskopowy, system analizy narkotyków.

⁸² Aneks nr 4 z 31 sierpnia 2015 r. wprowadzono do projektu zadania związane z zabezpieczeniem blosekuracyjnym przejścia i budową lądowiska dla helikopterów. Wydłużono również okres rzeczowej realizacji projektu do 30 listopada 2015 r., a zakończenie projektu do 30 listopada 2016 r.

w ramach budżetu środków europejskich i 93,6 tys. zł współfinansowania z budżetu państwa⁸³. (dowód: akta kontroli str. 201, 398-399, 440, 444, 452-491)

2. Projektu pn. „Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych”, na realizację którego KW PSP przeznaczyła 10.203,3 tys. zł, tj. 95% planu (10.743,9 tys. zł). Umożliwiło to zakup średniego i ciężkiego samochodu ratownictwa chemicznego, żurawia samochodowego, trzech samochodów nośników kontenerowych, samochodu wężowego, przyczepy do przewozu kontenerów, czterech kontenerów (kwatermistrzowskiego, sanitarnego i dwóch przeciwpożarowych – jednego z zaporami, drugiego z pompami do wody zanieczyszczonej), dwóch transporterów amfibijnych gasienicowych, lekkiego samochodu ratownictwa wodnego, motopompy do wody zanieczyszczonej, przewoźnego agregatu prądotwórczego oraz dwóch quadów z przyczepą. Powodem niewykorzystania 540,6 tys. zł było odstąpienie – w listopadzie 2015 r. – przez zamawiającego (Komendę Wojewódzką PSP w Olsztynie) od umowy na dostawę trenażera ratowniczego, z przyczyn leżących po stronie wykonawcy. Na wniosek KW PSP Wojewoda zablokował środki w łącznej kwocie 636 tys. zł, w tym 540,6 tys. zł w ramach budżetu środków europejskich i 95,4 tys. zł współfinansowania z budżetu państwa⁸⁴. (dowód: akta kontroli str. 201, 388)

Analiza wszystkich 40 zleceń płatności złożonych przez PUW do Banku Gospodarstwa Krajowego we wrześniu i listopadzie 2015 r.⁸⁵ wykazała, że: [1] zlecenia składano w terminach umożliwiających uregulowanie zobowiązań wobec dostawców i wykonawców zakontraktowanych zadań, [2] nie wymagały one weryfikacji przez inne podmioty, [3] dotyczyły zobowiązań wynikających z zawartych umów i wystawionych faktur za wykonane prace, [4] realizacja zleceń następowała bez opóźnień, [5] termin płatności nie odbiegał od terminu wynikającego z wystawionych faktur. (dowód: akta kontroli str. 362-374)

Tak jak w latach poprzednich, osobom zaangażowanym w realizację projektów wypłacano wynagrodzenia z wykorzystaniem rachunku sum depozytowych⁸⁶ (nie wyodrębniono bowiem rachunku pomocniczego wydatków ze środków europejskich⁸⁷). Na rachunek ten wpłynęły z Banku Gospodarstwa Krajowego środki w wysokości 1.452,9 tys. zł, z których wydatkowano 1.452,3 tys. zł (niewykorzystane 0,6 tys. zł terminowo zwrócono do banku⁸⁸). W 2015 r. PUW nie uzyskał dochodów z odsetek od środków europejskich zgromadzonych na rachunku sum depozytowych, o których mowa w § 4 ust. 7 powołanego rozporządzenia. Środki były rozdysponowywane w dniu ich otrzymania. (dowód: akta kontroli str. 391-399)

Szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez PUW w kwocie 12.618,2 tys. zł⁸⁹, co stanowiło 20,7% budżetu środków europejskich w części 85/20 poniesionych w 2015 r.), w tym 3.943,8 tys. zł wykorzystanych na projekt „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego⁹⁰” i 8.674,4 tys. zł przeznaczonych na projekt „Wkład w poprawę przepustowości i kontroli drogowego przejścia granicznego w Połowcach”, realizowany w ramach SPPW⁹¹. Analiza wykazała, że:

- wszystkie skontrolowane wydatki dotyczyły zadań służących realizacji projektów określonych w umowach o dofinansowanie i były realizowane w okresie kwalifikowalności, przez podmiot, z którym zawarto umowę o dofinansowanie projektu,

⁸³ Decyzja Wojewody z 10 listopada 2015 r.

⁸⁴ Decyzja Wojewody z 11 grudnia 2015 r.

⁸⁵ PUW złożył odpowiednio 33 zlecenia płatności we wrześniu 2015 r. i 17 zleceń w listopadzie 2015 r.

⁸⁶ Konto 139 – Inne rachunki bankowe.

⁸⁷ O którym mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa z dnia 20 grudnia 2010 r. (Dz. U. z 2010 r., Nr 245, poz. 1637 ze zm.), uchylonym 1 stycznia 2015 r.

⁸⁸ Środki niewykorzystane z powodu zmniejszenia wynagrodzenia w związku z absencją chorobową pracowników.

⁸⁹ Wydatki majątkowe dobrane metodą monetarną i w sposób celowy.

⁹⁰ Dofinansowano dostawę i wdrożenie oprogramowania wraz z instalacją i uruchomieniem sprzętu oraz niezbędnej infrastruktury teletechnicznej, przeprowadzenie szkoleń na potrzeby rozbudowy systemu e-Bezpieczeństwo w zakresie modułu elektronicznego wspomagania kierowania i koordynowania działaniami ratowniczymi podlaskich jednostek PSP.

⁹¹ W ramach poniesionych wydatków na drogowym przejściu granicznym w Połowcach zamontowano tablice LED oraz zrealizowano niezbędne roboty teletechniczne, dostarczono i uruchomiono stacyjne monitory promieniowania gamma i neutronowego do kontroli pojazdów osobowych i ciężarowych (cztery komplety) oraz kontroli w ciągach pieszych (dwa komplety).

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

- wydatków dokonywano w sposób oszczędny, po wybraniu wykonawcy w trybie przetargu nieograniczonego,
- poniesione wydatki prawidłowo udokumentowano, faktury zostały zweryfikowane pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym przez uprawnione osoby i zatwierdzone do zapłaty,
- płatności dokonywano z niewielkim wyprzedzeniem (od trzech do 14 dni), co nie miało wpływu na terminowość regulowania innych opłat (zobowiązania wymagalne nie występowały). (dowód: akta kontroli str. 853-856)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przekroczeniu planu wydatków środków europejskich⁹² wykorzystanych w 2015 r. przez PUW na realizację projektu pn.: „Rozwój i upowszechnianie elektronicznych usług administracji rządowej poprzez rozwój jednolitego systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD) oraz udostępnianie i wdrożenie jednolitych usług w urzędach administracji rządowej RP” w ramach POIG.

W listopadzie 2015 r. Instytucja Wdrażająca, w wyniku przeprowadzonej kontroli⁹³, nałożyła na Urząd 5% korektę finansową pomniejszającą wydatki kwalifikowalne projektu o 47,4 tys. zł – dotyczącą dwóch opłaconych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) 29 września 2015 r. zleceń płatności na kwotę łącznie 845,9 tys. zł. W kolejnych zleceniach płatności, złożonych przez PUW do BGK w dniach 11 i 21 grudnia 2015 r., nie uwzględniono tej korekty. W konsekwencji Urząd wydatkował na ten projekt 6.088,5 tys. zł, tj. o 33,4 tys. zł więcej niż planowano (6.055,1 tys. zł)⁹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 279, 924, 945-946)

Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu, zatwierdzając zlecenie płatności wyjaśniła, że przekroczenie planu finansowego nastąpiło w wyniku nieuwzględnienia nałożonej przez Instytucję Wdrażającą korekty finansowej. W jej ocenie było to spowodowane błędnymi dyspozycjami głównej księgowej PUW oraz „moim własnym niedopatrzaniem”. Główna księgowa Urzędu wyjaśniła, że wydała błędne dyspozycje „z uwagi na duże obciążenie pracą pod koniec roku budżetowego, czego skutkiem było przekroczenie planu”.

Osoby te wyjaśniły ponadto, że w dniu 8 stycznia 2016 r. złożono za pośrednictwem systemu TREZOR wniosek o dokonanie stosownej korekty wydatków (zwrotu środków dokonano 11 stycznia 2016 r.). Z uwagi na brak w BGK „okresu przejściowego”, niemożliwe było pomniejszenie wydatków 2015 r. Spowodowało to rozbieżności w dokumentacji księgowej – wydatek z NBP został zaksięgowany w poczet 2015 r., a dokonany zwrot środków do BGK w 2016 r. nie pomniejszył wydatków 2015 r. w zakresie budżetu środków europejskich. W dniu 14 stycznia 2016 r. o zaistniałej sytuacji powiadomiono Ministerstwo Finansów, prosząc jednocześnie o wyrażenie zgody na zastosowanie dla BGK procedur obowiązujących w NBP – ujęcie w poczet operacji 2015 r. zwrotu środków dokonanych na rachunek BGK ze środków budżetu państwa. Pismem z 18 stycznia 2016 r. Ministerstwo Finansów poinformowało Urząd, że w sprawozdaniu Rb-28 UE za 2015 r. nie ma możliwości pomniejszenia wydatków o zwroty wydatków dokonane w 2016 r. Zwrot ten należy wykazać w tabeli „Dane uzupełniające do sprawozdania Rb-28”. Jednocześnie wskazano, że w celu wyeliminowania zaistniałej nieprawidłowości należy w uzgodnieniu z opiekunem Projektu Instytucji Wdrażającej rozważyć możliwość dokonania modyfikacji w dokumencie księgowym i zaliczenia zawyżonej płatności na poczet innego projektu. W przypadku takiej możliwości należałoby dokonać również stosownej korekty w zleceniach płatności w systemie BGK. Przedstawiony przez Ministerstwo sposób rozwiązania problemu nie mógł zostać zastosowany. Wykazane w sprawozdaniu przekroczenie planu wydatków wynikało z braku jednolitych przepisów stosowanych przez NBP i BGK.

(dowód: akta kontroli str. 927-929, 931-934, 939-940, 950-951)

⁹² Z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

⁹³ Kontrola ex-post procedury zawarcia umowy nr WZF-V.806.1.4.2015 z 8 kwietnia 2015 r. na wykonanie usług projektowania i wsparcia technicznego na potrzeby realizacji projektu POIG 2007 – 2013, przeprowadzona przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa.

⁹⁴ Głównie dotyczyło to wydatków inwestycyjnych opłaconych z budżetu środków europejskich (§ 6057), które zrealizowano w kwocie 4.425,2 tys., tj. o 40,3 tys. zł większej od planowanej (4.384,9 tys. zł). W pozostałych paragrafach klasyfikacji budżetowej (§§ 4027, 4047, 4117, 4127, 4177, 4307, 4417) wydatki zrealizowano na poziomie niższym od planowanego.

Przekroczenie planu wydatków stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

2.4 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

2.4.1. W 2015 r. w układzie zadaniowym budżetu Wojewody realizowano 50 zadań. W trakcie roku dokonywano aktualizacji wartości mierników realizacji tych zadań, równoległe do zmian wprowadzanych w planie finansowym w układzie tradycyjnym (decyzje w sprawie zmian w planie zawierały zapisy o stosownej korekcie w budżecie zadaniowym albo wzmiankę o braku ich wpływu na ten budżet). W okresach półrocznych monitorowano i analizowano wykonanie poszczególnych zadań oraz mierników, w oparciu o informacje zebrane z wydziałów merytorycznych PUW i podległych jednostek.

Analiza pięciu działań, w których w 2015 r. zaplanowano i zrealizowano najwyższe kwotowo wydatki (w łącznej wysokości 634.033,9 tys. zł, stanowiącej 53,8% ogółu wydatków w części 85/20) wykazała, że:

- w działaniu 13.4.1.1. Świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego jako miernik przyjęto liczbę rodzin otrzymujących zasiłek rodzinny i opiekuńczy oraz wsparcie w postaci świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Na jego realizację przeznaczono 312.393,3 tys. zł, tj. 99,7% wydatków poniesionych w 2014 r. (313.174,5 tys. zł). Wsparcie otrzymało 62.259 rodzin, o 775 mniej niż planowano i objęto pomocą w 2014 r.;
- w działaniu 13.1.1.1. Wsparcie finansowe j.s.t. w realizacji zadań pomocy społecznej jako miernik przyjęto liczbę osób objętych pomocą społeczną. Wykorzystane w 2015 r. środki w wysokości 128.370,8 tys. zł, stanowiące 100,4% wydatków zrealizowanych w 2014 r. (127.870,2 tys. zł), pozwoliły na udzielenie wsparcia 111.439 osobom (93,6% planu), o 8.159 mniej niż w 2014 r. (119.598 osób). Jak wyjaśnił dyrektor Wydziału Polityki Społecznej Urzędu objęcie wsparciem finansowym mniejszej liczby rodzin i osób niż w 2014 r. wynikało z poprawy sytuacji materialnej rodzin w województwie podlaskim, spowodowanej głównie spadkiem bezrobocia;
- w działaniu 20.2.2.4. Działalność zespołów ratownictwa medycznego przyjęto miernik liczba wyjazdów zespołów ratownictwa medycznego spełniających parametr czasu dotarcia do rzeczywistej liczby dojazdów w ujęciu procentowym. W 2015 r. osiągnięto wartość miernika na poziomie 82,8% (przy planowanym 87%), o dwa punkty procentowe mniej od uzyskanego w 2014 r. (84,8%). Poniesione na ten cel wydatki 69.935,3 tys. zł, stanowiły 100,3% wydatków zrealizowanych w roku poprzednim (69.735 tys. zł). W ocenie dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego niewykonanie wskaźnika wynikało m.in. ze zbyt małej liczby zespołów ratownictwa medycznego i rosnącej liczby wyjazdów, zwłaszcza na terenie Miasta Białegostoku, co skutkowało wydłużeniem czasu od przyjęcia zgłoszenia przez dyspozytora do czasu dojazdu zespołu do miejsca zdarzenia";
- w działaniu 19.1.1.4. Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój jako miernik przyjęto wartość udzielonej dotacji w stosunku do liczby km budowanych i przebudowywanych dróg. Przeznaczone na ten cel środki 56.708 tys. zł (141,7% wydatków wykonanych w 2014 r. – 40.010,5 tys. zł) pozwoliły na uzyskanie wartości miernika na poziomie 343 tys. zł, o 16 tys. zł większej niż zrealizowano w 2014 r. (327 tys. zł)⁹⁵;
- w działaniu 21.7.2.5. Dopłaty do paliwa rolniczego przyjęto miernik w postaci wartości obniżenia kosztów produkcji (w zł/ha). Przeznaczone na ten cel środki – 53.626,5 tys. zł (92% wydatków wykonanych w 2014 r. – 49.342,9 tys. zł), pozwoliły na obniżenie kosztów produkcji o 69 zł/ha przy planowanych i uzyskanych w 2014 r. – 68 zł/ha.
(dowód: akta kontroli str. 777-779, 857-893)

2.4.2. Obowiązki związane z nadzorem i kontrolą nad jednostkami podległymi Wojewodzie realizowane były stosownie do przepisów art. 175 ust. 1 i 2 u.f.p. I tak: [1] co kwartał

⁹⁵ W 2015 r. budowano i przebudowywano 164,72 km dróg, a w 2014 r. – 121,6 km, zaś kwota udzielonej na ten cel dotacji wynosiła odpowiednio 69.708,0 tys. zł i 40.010,5 tys. zł.

sporządzano pisemne analizy wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych oraz wykorzystania środków europejskich⁹⁶, wskazujące na terminowe odprowadzanie dochodów na centralny rachunek budżetu państwa oraz dokonywanie wydatków w ramach limitów określonych w planie; [2] zrealizowano pięć zadań audytowych⁹⁷, które przyczyniły się do poprawy mechanizmów kontroli zarządczej⁹⁸, [3] skontrolowano w gminach, powiatach i Samorządzie Województwa (43 j.s.t.) sposób realizacji zadań zleconych, które dysponowały dotacjami o łącznej wartości 29.570,6 tys. zł⁹⁹. W 2015 r. zaplanowano i przeprowadzono też cztery kontrole, w zakresie prawidłowości przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych oraz prawidłowości przyznawania i wypłacania zasiłku dla opiekuna. Tym samym zrealizowano wniosek NIK o wzmocnienie nadzoru nad gminami w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji na świadczenia pielęgnacyjne, specjalne zasiłki opiekuńcze i zasiłki dla opiekunów, sformułowany po ubiegłorocznej kontroli; [4] objęto kontrolą¹⁰⁰ 17 jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych i wykorzystanych w 2014 r. o wartości 91.569,1 tys. zł. Służby Wojewody na podstawie badania próby wydatków realizowanych w 2014 r. stwierdzono nieprawidłowości w 13 spośród 17 kontrolowanych podmiotów¹⁰¹.

(dowód: akta kontroli str. 764-776, 780-796, 948-949)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

3.1. Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 85/20 – województwo podlaskie i sprawozdań jednostkowych PUW:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE WPR),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),

⁹⁶ Analizy prowadzono w odniesieniu do grup ekonomicznych, działów i poszczególnych jednostek organizacyjnych.

⁹⁷ Obejmowały one realizację zadań z zakresu budżetu zadaniowego w Wydziale Finansów i Budżetu, przeciwdziałania przemocy w rodzinie, systemu powiadamiania ratunkowego, ustawy o zawodzie tłumacza oraz kontroli zarządczej w Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Białymstoku.

⁹⁸ Na podstawie wyników z przeprowadzonych zadań audytowych zalecono m.in. uszczegółowienie istniejących procedur o elementy wynikające z innych dokumentów funkcjonujących w PUW (budżet zadaniowy), uproszczenie kontroli i prowadzonej dokumentacji (dot. tłumaczy przysięgłych), uszczegółowienie procedur naboru, ich dokumentowania i prowadzenie szkoleń z zakresu polityki bezpieczeństwa i ciągłości działania (WSSE).

⁹⁹ W dwóch przypadkach stwierdzono nieprawidłowe gospodarowanie środkami budżetowymi. W Gminie Jedwabne oraz Gminie Knyszyn i Powiecie Monieckim zakwestionowano dotacje o wartości 4 tys. zł, które nieprawidłowo zaliczone do wydatków kwalifikowalnych (odstąpiono od wydania zaleceń, ponieważ w trakcie j.s.t. zwróciły zakwestionowane dotacje do budżetu państwa).

¹⁰⁰ Stosownie do uprawnień wynikających z art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r., poz. 525, ze zm.).

¹⁰¹ Wydane, na podstawie ustaleń kontroli, zalecenia zostały przez j.s.t. wykonane. Dotyczyło to m.in. prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej zadań objętych dofinansowaniem z budżetu, dokonanie zwrotu części niewykorzystanych dotacji, błędów w ewidencji księgowej oraz sporządzanych sprawozdaniach.

- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 85/20 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach Urzędu (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej¹⁰². Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno – rachunkowym. (dowód: akta kontroli str. 910-921)

3.2. W ramach kontroli zarządczej w PUW nie zidentyfikowano ryzyka w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych, zaś ustalone i oszacowane ryzyko związane ze sprawozdawczością polegało na możliwości nieterminowego przekazywania sprawozdań sporządzanych w systemie TREZOR. Prawdopodobieństwo wystąpienia i poziom istotności ryzyka uznano za wysoki, zaś ustalona metoda przeciwdziałania to przekazywanie sprawozdań przed obowiązującym terminem. Nie opracowano procedur sporządzania sprawozdań, których zastosowanie mogłoby zmniejszyć ryzyko wystąpienia ewentualnych błędów w tym obszarze. Za zasadnością ustalenia takich reguł przemawia fakt, iż korekty wymagało roczne sprawozdanie Rb-BZ1 Urzędu (dysponenta trzeciego stopnia), w którym w pierwotnej wersji wykazano kwotę zobowiązań wynoszącą per saldo 2.737,5 tys. zł, podczas gdy z zapisów na koncie 994 – zobowiązania budżetu w układzie zadaniowym wynikało, że wynoszą one 2.742,9 tys. zł.

Pracownik Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu, który sporządził sprawozdanie Rb-BZ1 wyjaśnił, że pracę w tym Wydziale podjął od 13 stycznia 2016 r. i z powodu braku doświadczenia podał w sprawozdaniu niewłaściwe dane o zobowiązaniach.

Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu PUW wyjaśniła: „W ramach kontroli zarządczej analizowane są wszystkie zagrożenia oraz ryzyko ich wystąpienia. Pod uwagę brane są w szczególności te zadania, w których w przeszłości wystąpiły sytuacje zagrażające ich realizacji. Dodatkowo analizowane są zagrożenia przyszłe, wynikające np. z planowanych zmian w prawie. Pod tym kątem analizowane były również zadania związane z prowadzeniem ksiąg rachunkowych oraz proces sporządzania sprawozdań budżetowych. Dotychczas nie wystąpiły w tym zakresie żadne nieprawidłowości, nie było też sygnałów o planowanych znaczących zmianach w przepisach prawa. W związku z powyższym nie było podstaw do ujęcia w dokumentach dotyczących kontroli zarządczej zadań z zakresu prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz sporządzania sprawozdań budżetowych” (dowód: akta kontroli str. 894-907)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

V. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli¹⁰³, wnosi o:

1. Wyeliminowanie przypadków dokonywania wydatków z budżetu środków europejskich przekraczających wysokości określone w planie finansowym.
2. Wyeliminowanie przypadków nierzetelnego weryfikowania zapotrzebowań na środki z rezerw celowych budżetu państwa składanych przez Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii.

¹⁰² W ewidencji księgowej Urzędu nie występowały należności zahipotekowane, podlegające ujawnieniu w sprawozdaniu budżetowym Rb-27.

¹⁰³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 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.

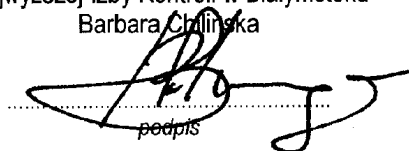
Białystok, dnia 19 kwietnia 2016 r.

Kontrolerzy
Marek Ozga
główny specjalista kontroli państwowej



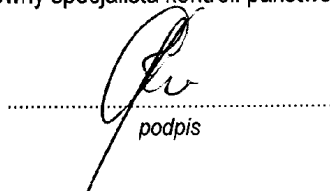
.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Barbara Chylińska



.....
podpis

Jerzy Chwiedosik
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis