



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.001.01.2021



Pan
Bohdan Józef Paszkowski
Wojewoda Podlaski
Podlaski Urząd Wojewódzki
w Białymstoku
ul. Mickiewicza 3, 15-213 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/20 - województwo podlaskie

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Jednostka Kontrolowana	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku ¹ , ul. Mickiewicza 3, 15-213 Białystok
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bohdan Józef Paszkowski, Wojewoda Podlaski od 9 grudnia 2015 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	1. Władysław Radgowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/2/2021 z dnia 11 stycznia 2021 r. 2. Krzysztof Gołębiowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/3/2021 z dnia 11 stycznia 2021 r. (akta kontroli str. 1-5)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa za rok 2020, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 85/20 – województwo podlaskie. Ocenie podlegały w szczególności:
Zakres kontroli	– działania związane z egzekucją dochodów budżetowych, – realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, – sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2020 r. w zakresie operacji finansowych, – system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań, – nadzór i kontrola 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), w tym: • nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek, • nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 85/20 – województwo podlaskie. Celem kontroli było też dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2020 r. Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: – windykacja należności stanowiących dochód budżetu państwa, – realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, – sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2020 r. w zakresie operacji finansowych, – system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

¹ W dalszej treści „PUW” lub „Urząd”.

² Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200), zwana w dalszej treści „ustawą o NIK”.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań:

- kontroli windykacji zaległości,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 85/20 – województwo podlaskie w trakcie roku budżetowego,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części 85/20 limitów wydatków, w tym środków na wynagrodzenia,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- kontroli wybranych postępowań o udzielenie zamówień publicznych,
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- analizy stanu zobowiązań,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 85/20.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/20 – województwo podlaskie oraz planu finansowego PUW na 2020 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W 2020 r. podejmowano prawidłowe działania windykacyjne w celu wyegzekwowania objętych badaniem należności budżetu państwa.

Skontrolowane 11,6% wydatków budżetu państwa poniesiono z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp. Zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano również środki z budżetu środków europejskich. Wojewoda Podlaski, stosownie do art. 175 ust. 1 i 2 ufp, prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 85/20.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje łączne sprawozdania za 2020 r. sporządzone przez dysponenta części 85/20 – województwo podlaskie i sprawozdania Urzędu. Sprawozdania łączne dysponenta części 85/20 zawierały dane wynikające ze sprawozdań jednostkowych, a sprawozdania Urzędu – dane zgodne z ewidencją księgową PUW. Terminowo przekazano je do odpowiednich odbiorców. W ocenie NIK stosowany w PUW system kontroli zarządczej zapewniał prawidłowość sporządzania sprawozdań budżetowych.

Na powyższą ocenę nie wpłynęły stwierdzone nieprawidłowości, które miały incydentalny charakter i polegały na:

- niedokonaniu wymaganego odpisu dotyczącego należności w kwocie 3,2 tys. zł, mimo braku majątku dłużnika, w stosunku do którego zakończono postępowanie upadłościowe,
- opóźnieniu w publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia na dostawę środków ochrony indywidualnej, służących przeciwdziałaniu COVID-19.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 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 w formie opisowej.

Wymienione nieprawidłowości nie miały istotnego znaczenia dla wykonania budżetu Wojewody Podlaskiego w 2020 r., bowiem dotyczyły znikomych kwot wydatków i dochodów budżetowych.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

1. Dochody budżetowe – windykacja należności

Opis stanu faktycznego

1.1. W 2020 r. dochody budżetu państwa w części 85/20 wyniosły 65.563,1 tys. zł i były wyższe o 11,5% od planowanych (58.798,0 tys. zł⁶) i o 18,6% niższe od dochodów wykonanych w 2019 r. Głównym ich źródłem były: wpływy z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa – 22.955,6 tys. zł (35,0% dochodów w części 85/20), opłaty pobierane przez powiatowe inspektoraty weterynarii – 17.645,9 tys. zł (26,9%), zwrot nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych, rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego oraz kwoty uzyskane z egzekucji świadczeń alimentacyjnych – 10.849,1 tys. zł (16,5%). Wyższa o 6.765,1 tys. zł realizacja planu dochodów wynikała głównie z:

- większych o 3.403,2 tys. zł (o 24,2%) od zakładanych dochodów z tytułu opłat pobieranych przez powiatowe inspektoraty weterynarii,
- wyższych o 980,1 tys. zł (o 10,0%) niż planowano, wyegzekwowanych świadczeń alimentacyjnych,
- realizacji większych o 308,0 tys. zł (o 17,3%) wpływów z usług realizowanych przez inspekcję sanitarną.

W porównaniu do 2019 r. niższe dochody zrealizowano w działach:

- 700 *Gospodarka mieszkaniowa* – wyniosły 22.955,6 tys. zł, tj. o 28% mniej niż rok wcześniej (31.896,9 tys. zł). Było to spowodowane wprowadzeniem przepisów ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁷, na mocy których przedłużono termin wnoszenia opłat za użytkowanie wieczyste do 31 stycznia 2021 r. (art. 15j) oraz zwiększeniem udziału powiatów w pobranych opłatach (art. 15zzzga);
- 750 *Administracja publiczna* – wyniosły 3.493,3 tys. zł, tj. o 41,3% mniej niż w 2019 r. (5.954,5 tys. zł). Niższe wykonanie spowodowane było mniejszym zapotrzebowaniem na wydawanie paszportów, kart pobytu oraz zezwoleń na pracę cudzoziemców;
- 851 *Ochrona zdrowia* i wyniosły 2.646,8 tys. zł, tj. o 33,1% mniej niż rok wcześniej (3.958,0 tys. zł), bowiem z powodu pandemii zmniejszyła się liczba badań realizowanych przez stacje sanitarno-epidemiologiczne. (akta kontroli str. 7-31)

W 2020 r. w budżecie Wojewody Podlaskiego nie wystąpiły ujemne dochody na poziomie działów lub rozdziałów. Ujemne dochody wystąpiły jedynie w § 057 (*Wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych*) w rozdz. 75011 *Administracja publiczna* w wysokości 1,0 tys. zł⁸ i wynikały z uchylecia przez Wojewodę Podlaskiego grzywien nałożonych na jeden podmiot gospodarczy przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku. (akta kontroli str. 32-38)

W 2020 r. Podlaski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Białymstoku działając na podstawie art. 15zzzn ustawy o Tarczy antykryzysowej nałożył kary w łącznej wysokości 102,2 tys. zł. Do końca roku zrealizowano dochody budżetowe z tego tytułu w kwocie

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Wg planu po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 1919) zmniejszono per saldo plan dochodów w części 85/20 o 4.676 tys. zł.

⁷ Dz. U. poz. 1842, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o Tarczy antykryzysowej”.

⁸ Per saldo, bowiem z budżetu Wojewody Podlaskiego zwrócono grzywny w kwocie 20,5 tys. zł plus odsetki za opóźnienie ale jednocześnie na tym koncie zaksięgowano wpływy z innych tytułów.

37,0 tys. zł, w trakcie egzekucji komorniczej było 55,3 tys. zł, 4,9 tys. zł rozłożono na raty, zaś w odniesieniu do należności na 5,0 tys. zł trwało postępowanie odwoławcze.

(akta kontroli str. 32, 45-47)

PUW (dysponent III stopnia) w 2020 r. zrealizował dochody w wysokości 6.074,7 tys. zł, tj. o 12,1% wyższej od planowanych i o 25,6% niższej od wykonanych w 2019 r. (8.167,9 tys. zł). Uzyskano je głównie z różnych opłat (3.245,9 tys. zł⁹) oraz z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa na terenie przejść granicznych (1.483,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 39-44)

1.2. Na koniec 2020 r. należności pozostałe do zapłaty w części 85/20 wyniosły 381.767,2 tys. zł, w tym zaległości 378.262,2 tys. zł. Były one wyższe – odpowiednio – o 6,1% i o 5,9% niż na koniec 2019 r. i dotyczyły głównie świadczeń alimentacyjnych¹⁰ realizowanych w ramach działu 855 *Rodzina*. W 2020 r. Wydział Polityki Społecznej PUW (WPS) co kwartał analizował należności od dłużników z tytułu wypłaconych świadczeń alimentacyjnych i o wynikach tych analiz informował gminy¹¹, obligując je do działań mających na celu zwiększenie skuteczności w dochodzeniu zwrotu tych świadczeń. Ponadto WPS przeprowadził kontrole w dziewięciu urzędach gmin i ośrodkach pomocy społecznej, przedmiotem których było m.in. prawidłowość podejmowanych działań wobec dłużników alimentacyjnych. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na nieterminowym podejmowaniu działań wobec dłużników alimentacyjnych, nie informowaniu organu egzekucyjnego o podjętych działaniach wobec dłużnika oraz ich efektach. Wydział Nadzoru i Kontroli PUW przeprowadził w siedmiu gminach kontrole, których przedmiotem była m.in. prawidłowość odprowadzania do budżetu Wojewody Podlaskiego uzyskanych dochodów od dłużników alimentacyjnych. Działania te przyczyniły się do zwiększenia (z 32% w 2019 r. do 32,7% w 2020 r.) ściągłości zobowiązań alimentacyjnych.

(akta kontroli str. 48-65, 127-130)

Kolejnymi działami, w których wystąpiły największe zaległości w realizacji dochodów budżetowych były: dział 700 *Gospodarka mieszkaniowa* - 24.965,6 tys. zł (6,6% zaległości ogółem), dział 851 *Ochrona zdrowia* - 4.619,3 tys. zł (1,2%), dział 750 *Administracja publiczna* - 2.086,1 tys. zł (0,6%) i dział 710 *Działalność usługowa* z zaległością - 1.024,1 tys. zł (0,3%).

Z wyjaśnień dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu (WFIB) wynika, że służby Wojewody na bieżąco monitorują regulowanie należności budżetowych. W zakresie działu 700 przyczyną powstania zaległości był słaby stan ekonomiczny przedsiębiorstw. Wydział Nieruchomości i Geodezji PUW przeprowadził w 2020 r. trzy kontrole w starostwach powiatowych, których przedmiotem była m.in. prawidłowość oraz skuteczność prowadzenia windykacji należności z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa. Wpływ na powstanie zaległości w pozostałych z ww. działów miała pandemia COVID-19.

(akta kontroli str. 131-133)

Na koniec 2020 r. pozostałe do zapłaty należności PUW (dysponenta III stopnia) wyniosły 2.528,4 tys. zł (były niższe o 13,7% od stanu z końca 2019 r.), w tym zaległości - 2.195,7 tys. zł (wyższe niż na koniec 2019 r. o 5,7%). Wpływ na wzrost zaległości miały naliczone i nieopłacone odsetki od należności głównych. W 2020 r. w PUW nie było przypadków przedawnienia należności budżetowych.

(akta kontroli str. 33, 66)

Przypisów należności z tytułu kosztów postępowania orzeczonych przez Wojewódzką Komisję ds. Orzekania o Zdarzeniach Medycznych dokonywano, zgodnie z zasadami określonymi w „Instrukcji w sprawie obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych i gospodarki materiałowej”¹², na podstawie dokumentów uzyskanych z WPS (zestawień

⁹ W większości z opłat paszportowych (1.807,7 tys. zł), opłat za zezwolenie na pracę zatrudnianie cudzoziemców (1.263,7 tys. zł) oraz za wydawanie kart stałego pobytu (173,9 tys. zł).

¹⁰ Należności z tego tytułu na koniec 2019 r. wyniosły 359.683,9 tys. zł, w tym zaległości 357.079,6 tys. zł. W 2020 r. stanowiły one 90,3% ogółu należności budżetu Wojewody Podlaskiego i 91,2% zaległości w realizacji dochodów.

¹¹ Każdej gminie wysyłano m.in. dane o ściągłości należności we wszystkich gminach w województwie.

¹² Instrukcja w sprawie obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych i gospodarki materiałowej przyjęta przez Wojewodę Podlaskiego w dn. 27 grudnia 2020 r. z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2020 r. (zwana dalej „Instrukcją w sprawie obiegu dokumentów”).

kosztów, kopii orzeczeń). W 2020 r. powstały dwie zaległości z tego tytułu w łącznej kwocie 2.650,36 zł. W wyniku podjętych działań windykacyjnych, w I kwartale 2021 r. wyegzekwowano od jednego z dłużników całą należność w kwocie 1.198,76 zł.

(akta kontroli str. 67-100, 107, 887-889)

W 2020 r. służby Wojewody Podlaskiego na bieżąco prowadziły kontrolę terminowości zapłaty należności (więcej na ten temat w pkt. 3 niniejszej części wystąpienia pokontrolnego). Zgodnie z zapisami ww. instrukcji w sprawie obiegu dokumentów, umarzanie, odraczanie lub rozkładaniem należności na raty wymaga decyzji Wojewody lub osoby przez niego upoważnionej, zaś stosowanie tych ulg regulują ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹³ i ufp. W odniesieniu do wniosków związanych z umorzeniem, rozłożeniem na raty lub odroczeniem terminów zapłaty należności z tytułu opłat legalizacyjnych i kar budowlanych, dyrektor WFiB opracował w 2017 r. wewnętrzną procedurę rozpatrywania wniosków.

(akta kontroli str. 67-102)

1.3. Według stanu na koniec 2020 r. należności wymagalne PUW dotyczyły 59 podmiotów¹⁴, z czego zaległości 29 dłużników, na kwotę 1.967,7 tys. zł (89,6%), powstały przed 2016 r.¹⁵ Dotyczyły one głównie zaległości wobec Skarbu Państwa przejętych przez PUW po likwidacji Funduszu Skarbu Państwa, które były objęte egzekucją komorniczą.

Szczegółowej kontroli poddano działania windykacyjne PUW wobec sześciu podmiotów, których zadłużenie wynosiło 10,4 tys. zł¹⁶. Wobec wszystkich objętych analizą dłużników, których zaległość powstała w 2020 r., pracownicy Urzędu, po stwierdzeniu braku zapłaty, niezwłocznie podejmowali działania zmierzające do wyegzekwowania należności, tj. informowali telefonicznie dłużnika o zwole w zapłacie. Ponadto kierowano upomnienia, wezwania do zapłaty, a przy braku skuteczności takich działań – wystawiano tytuły wykonawcze. Należności z 2007 r. na kwotę 3,2 tys. zł (na koniec 2020 r.)¹⁷ nie spisano, mimo iż postępowanie upadłościowe zostało zakończone w 2017 r. (więcej na ten temat w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Postępowanie upadłościowe wobec kolejnego dłużnika trwa (należność 2,7 tys. zł z 2001 r), zaś ostatnia informacja od syndyka masy upadłościowej była z 22 stycznia 2018 r. i wynika z niej, że wierzytelność dochodzona przez Wojewodę Podlaskiego znajduje się w VI kategorii podziału funduszy masy upadłościowej, majątek upadłego jest obciążony zabezpieczeniami rzeczowymi, zaś suma zabezpieczeń znacznie przekracza wartość tego majątku. W tej sytuacji zaspokojenie wierzycieli nieuprzywilejowanych jest mało prawdopodobne.

(akta kontroli str. 103-122)

W 2020 r. nie było przypadków zawarcia ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej. W okresie tym Wojewoda Podlaski podjął natomiast 14 decyzji w sprawie zastosowania ulg w spłacie należności budżetowych w wysokości 1.610,0 tys. zł (wszystkie w odniesieniu do opłat legalizacyjnych nakładanych przez inspektorów nadzoru budowlanego). W wyniku tych decyzji umorzono część opłat na kwotę 820,5 tys. zł, pod warunkiem wpłaty pozostałej kwoty należności (579,5 tys. zł) oraz rozłożono na raty 210 tys. zł. Kontrolą prawidłowości zastosowania ulg objęto osiem decyzji Wojewody Podlaskiego dotyczących 1.380,0 tys. zł należności, w wyniku których umorzono 730,5 tys. zł z warunkiem wpłaty 519,5 tys. zł zaś spłatę 130,0 tys. zł rozłożono na raty. We wszystkich objętych kontrolą postępowaniach działano zgodnie z ufp oraz wewnętrzną procedurą. W 2020 r. w PUW nie było przedawnionych należności oraz nie spisano takich należności.

(akta kontroli str. 32-33, 123-126)

1.4. W ramach działań nadzorczych, służby Wojewody na bieżąco monitorowały realizację dochodów budżetowych w części 85/20, poprzez: [1] analizę kwartalnych sprawozdań z wykonania dochodów, składanych przez podległe jednostki oraz jednostki samorządu

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.

¹⁴ W styczniu 2021 r. zaległości uregulowało siedmiu dłużników na kwotę 15,8 tys. zł.

¹⁵ W 2020 r. powstały zaległości na kwotę 29,4 tys. zł, zaś zaległości z okresów wcześniejszych wynosiły 2.166,3 tys. zł.

¹⁶ Działania windykacyjne wobec czterech podmiotów, których zaległość powstała w 2020 r. i dwa podmioty, których zadłużenie powstało w 2001 r. i 2007 r.

¹⁷ P.P. „Polmozbyt”, którego dokumentację przejął Wojewoda Podlaski po zakończeniu postępowania likwidacyjnego.

terytorialnego¹⁸, [2] kontrolę terminowości zapłaty należności Urzędu oraz podejmowanie działań w celu windykacji zaległości. Przeprowadzano też kontrole j.s.t w zakresie windykacji należności od dłużników alimentacyjnych (zagadnienie opisano w pkt. 1.1.).

(akta kontroli str. 1200)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W PUW nie zaktualizowano wartości należności w kwocie 3,2 tys. zł poprzez jej spisanie, mimo iż Urząd był poinformowany o jej nieściągalności. Należność tą Wojewoda Podlaski przejął w 2013 r. po zlikwidowanym przedsiębiorstwie państwowym „Polmozbyt”. Wobec dłużnika prowadzone było postępowanie upadłościowe (należność była zgłoszona do syndyka masy upadłości), które nie przyniosło skutku w postaci spłaty zadłużenia, zaś 6 grudnia 2017 r. PUW uzyskał z Sądu Rejonowego Lublin-Wschód informację, iż postępowanie upadłościowe zostało zakończone. Jednak nie dokonano odpisu tej należności, mimo że obowiązek taki wynika z art. 35b ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹ oraz wymaga tego instrukcja obiegu i kontroli wewnętrznej dokumentów finansowo-księgowych i gospodarki materiałowej obowiązująca w Urzędzie²⁰ przyjęta przez Wojewodę Podlaskiego 27 grudnia 2020 r. (akta kontroli str. 107, 117-118)

Dyrektor WFIB wyjaśniła, że dotychczas w PUW nie praktykowano spisywania należności. Planowano wprowadzić w 2020 r. przeprowadzić tego typu działania, lecz z uwagi na wystąpienie epidemii, konieczności wprowadzania w życie nowych przepisów oraz braków kadrowych odstępiono od tego. (akta kontroli str. 121-122)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania służb Wojewody w zakresie windykacji należności budżetu państwa w części 85/20. Właściwie prowadzono działania nadzorcze wobec jednostek podległych realizujących dochody. Stwierdzona nieprawidłowość, ze względu na znikomą kwotę, nie miała wpływu na powyższą ocenę.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. W 2020 r. wydatki budżetu państwa w części 85/20 wyniosły 2.604.212,6 tys. zł²¹, co stanowiło 113,2% planu określonego w ustawie budżetowej i 98,8% planu po zmianach. Były one wyższe od wydatków wykonanych w 2019 r.²² o 12,1%. We wszystkich grupach ekonomicznych środki wydatkowano zgodnie z planem.

Najwięcej środków z budżetu Wojewody (2.326.702,8 tys. zł, tj. 89,3%) przeznaczono na zadania z zakresu:

- rodziny – 1.631.261,2 tys. zł (62,6% wydatków ogółem), tj. o 17,8% więcej niż rok wcześniej. Przeznaczono je m.in. na świadczenia wychowawcze (1.176.693,9 tys. zł), świadczenia rodzinne, z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (394.585,3 tys. zł). Wpływ na wzrost wydatków miała m.in. zmiana przepisów rozszerzająca krąg dzieci, na które można wypłacać świadczenia wychowawcze;
- ochrony zdrowia – 206.694,9 tys. zł (7,9%), tj. o 20,7% więcej niż wydatkowano rok wcześniej. Środki wykorzystano przede wszystkim na finansowanie zadań określonych w ustawie z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym²³ (92.629,1 tys. zł), funkcjonowanie inspekcji sanitarnej (63.388,6 tys. zł) oraz działalność szpitali (21.400,9 tys. zł). Wzrost wydatków wynikał m.in. z przeznaczenia dodatkowych środków z rezerw celowych na zwalczanie COVID-19 (39.396,6 tys. zł);

¹⁸ Dalej „j.s.t.”.

¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 217.

²⁰ Dział IV, pkt 15-16. instrukcji.

²¹ W tym 3.305,2 tys. zł stanowiły wydatki niewygasające, których wykorzystanie przeniesiono na 2021 r.

²² W 2019 r. wynosiły 2.322.480,8 tys. zł.

²³ Dz. U. z 2020 r. poz. 882, ze zm.

- rolnictwa – 200.217,9 tys. zł (7,7%), tj. o 11,0% więcej niż w 2019 r. z powodu m.in. wzrostu powierzchni użytków rolnych zgłoszonych przez producentów rolnych we wnioskach o zwrot podatku akcyzowego (o 5,6%) oraz zwiększeniem zużycia oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (o 9,6%). Środki wydatkowano głównie na wypłatę producentom rolnym zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, finansowanie inspekcji weterynaryjnej, zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt i produktach pochodzenia zwierzęcego;
- pomocy społecznej – 166.588,1 tys. zł (6,4%), tj. o 0,7% mniej niż rok wcześniej. Środki wydatkowano głównie na finansowanie różnorodnych zasiłków i pomocy w naturze (65.011,3 tys. zł), dofinansowanie działalności domów pomocy społecznej i ośrodków wsparcia (53.279,7 tys. zł) oraz pomoc w zakresie dożywiania;
- bezpieczeństwa publicznego – 121.940,7 tys. zł (4,7%), tj. o 13,8% więcej niż w 2019 r. Finansowano głównie działalność Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej (KWPSP) i komend powiatowych PSP (117.633,4 tys. zł). Wzrost wydatków spowodowany był sytuacją epidemiologiczną, w tym koniecznością zapewnienia środków ochrony indywidualnej, zapewnieniem miejsc do odbywania kwarantanny (6.260,0 tys. zł).

W 2020 r. nastąpiło istotne zmniejszenie w stosunku do roku poprzedniego (o 38,6%) wydatków na zadania z zakresu transportu i łączności (wyniosły 64.827,4 tys. zł²⁴). Wynikało to z nierealizowania wydatków na finansowanie zadań w ramach dróg publicznych wojewódzkich²⁵ (w 2019 r. wyniosły 26.624,0 tys. zł) oraz znacznie mniejszego (o 40,8%) zapotrzebowania na dopłaty do ustawowych ulg stosowanych przez przewoźników w komunikacji samochodowej w krajowych pasażerskich przewozach autobusowych z powodu COVID-19 (zmniejszyło się z 18.125,0 tys. zł do 10.736,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 873-881)

W 2020 r. Wojewoda Podlaski wydatkował 31.211,6 tys. zł na przeciwdziałanie COVID-19 realizowane na podstawie ustawy o Tarczy antykryzysowej²⁶ (więcej o wydatkach na COVID-19 w pkt. 2.1.2. niniejszego wystąpienia), w tym m.in.:

- 97,7 tys. zł w związku z wydaniem 17 j.s.t. poleceń dotyczących przygotowania, uruchomienia i funkcjonowania miejsc do odbycia kwarantanny²⁷ (na podstawie art. 11 ust. 1). Porozumienia zawarto z 16 powiatami na przygotowanie i prowadzenie takich placówek²⁸. Na ich podstawie w województwie podlaskim zorganizowano 685 miejsc do odbywania kwarantanny. Z budżetu Wojewody Podlaskiego refundowano koszty utrzymania miejsc i wyżywienia osób odbywających kwarantannę. Ponadto Wojewoda Podlaski na podstawie w. przepisu wydał jedno polecenie dla siedmiu j.s.t. dotyczące zlecenia podległym strażom gminnym lub miejskim współpracy z Policją, w tym dokonywanie dyslokacji patroli w zakresie zapobiegania rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 (w związku z tym poleceniem Wojewoda Podlaski nie poniósł wydatków).

(akta kontroli str. 345-347, 549-575)

- 204,8 tys. zł na sfinansowanie dwóch umów zawartych z przedsiębiorcami, przedmiotem których było udostępnienie nieruchomości z przeznaczeniem na miejsce zbiorowej kwarantanny (na podstawie art. 11 ust. 3 i 6). Nie było przypadków, aby przedsiębiorcy przed zawarciem umów sygnalizowali, że proponowana kwota wynagrodzenia jest niewystarczająca do pokrycia kosztów realizacji zadania. W okresie objętym kontrolą nie było przypadków odmowy zawarcia umów, o których mowa w powołanym art. 11 ust. 3 i 6.

(akta kontroli str. 345-346)

²⁴ Udział ich w wydatkach ogółem zmniejszył się z 4,5% w 2019 r. do 2,5%.

²⁵ W 2020 r. finansowanie tych zadań odbywało się w formie subwencji dla j.s.t.

²⁶ Przepisy obowiązujące od 7 marca do 20 października 2020 r. (z dwoma zmianami).

²⁷ Wszystkie polecenia wydano w dn. 2-3 kwietnia 2020 r. W późniejszym terminie Wojewoda Podlaski nie wydawał poleceń.

²⁸ Nie zawarto porozumienia z Miastem Łomża, bowiem nie zostało zaakceptowane miejsce do odbywania kwarantanny.

Wydatki budżetu państwa zrealizowane przez PUW w 2020 r. wyniosły 108.714,1 tys. zł²⁹ (98,5% planu po zmianach i 109,7% wydatków poniesionych w 2019 r.³⁰). Sfinansowano nimi głównie: wynagrodzenia z pochodnymi – 47.095,6 tys. zł (43,3% ogółu wydatków Urzędu) oraz wydatki majątkowe – 35.038,1 tys. zł (w tym 31.292,8 tys. zł na przejściach granicznych). Na zwalczanie pandemii COVID-19 wydatkowano z rezerw celowych 3.902,3 tys. zł (środki te przeznaczono m.in. na zakup środków ochrony osobistej, opłatę usług noclegowych związanych z kwarantanną, zakup sprzętu komputerowego z oprogramowaniem do wykonywania pracy zdalnej).

(akta kontroli str. 982-987, 1350-1363)

2.1.2. W 2020 r. budżet w części 85/20 został zwiększony z 41 różnych rezerw celowych na mocy 251 decyzji Ministra Finansów³¹ o 356.567,6 tys. zł, w tym o 41.505,0 tys. zł na przeciwdziałanie COVID-19³². Zwiększenia były przeznaczone m.in. na: zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej oraz pokrycie kosztów postępowania w sprawie jego zwrotu, poniesionych w tym zakresie przez gminy województwa podlaskiego (90.403,0 tys. zł), wychowanie przedszkolne (43.328,6 tys. zł), zwalczanie chorób zwierząt (15.894,6 tys. zł), wypłaty zasiłków z pomocy społecznej (5.374,3 tys. zł).

(akta kontroli str. 348-358)

Analizą objęto zwiększenia budżetu części 85/20 z rezerw celowych na kwotę 106.177,4 tys. zł³³ (29,8%), w tym:

– 2.677,2 tys. zł (100%) z rezerwy poz. 73 „Przeciwdziałanie COVID-19” w kwocie:

- 1.837,0 tys. zł z przeznaczeniem na dofinansowanie dotacjami celowymi bieżącej działalności domów pomocy społecznej prowadzonych przez j.s.t., w związku ze wzmożonymi potrzebami tych placówek w czasie trwania epidemii wirusa SARS-CoV-2³⁴. Dotacje na wydatki bieżące przekazano do 13 powiatów (w tym trzech na prawach miasta) oraz do Samorządu Województwa Podlaskiego.

(akta kontroli str. 359-374)

- 840,2 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie wydatków bieżących związanych ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzeniania się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2 dla SPZOZ Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Białymstoku tj., na uzupełnienie środków związanych z funkcjonowaniem szpitala, w tym wykonanie remontów i doposażenie w sprzęt medyczny, finansowanie dodatkowych usług związanych z pandemią. Zwiększenie planu związane było z wydanym 2 listopada 2020 r. przez Wojewodę Podlaskiego poleceniem zorganizowania w tej placówce 159 łóżek, w tym 15 respiratorowych, dla pacjentów z potwierdzonym zakażeniem wirusem SARS-CoV-2.

(akta kontroli str. 375-427)

– 103.500,2 tys. zł (29,0%) na zwiększenia budżetu Wojewody Podlaskiego z innych niż poz. 73 rezerw celowych. I tak:

- o 4.001,4 tys. zł przekazanych na mocy dwóch decyzji Ministra Finansów z 9 i 20 marca 2020 r. z rezerwy celowej poz. 4 (2.088,3 tys. zł wydatki bieżące i 1.913,1 tys. zł majątkowe). Środki przekazano do czterech samorządów powiatowych oraz do Samorządu Województwa Podlaskiego z przeznaczeniem na zakup materiałów i wyposażenia dla podmiotów leczniczych;

(akta kontroli str. 428-506)

²⁹ Z czego 873,5 tys. zł stanowiły wydatki niewygasające.

³⁰ Wydatki poniesione w 2019 r. wyniosły 99.108,4 tys. zł.

³¹ Od 6 października 2020 r. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej (minister właściwy ds. finansów publicznych).

³² Zwiększono wydatki bieżące o 315.139,6 tys. zł i majątkowe o 41.428,0 tys. zł, w tym w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 odpowiednio o: 30.300,3 tys. zł i 9.096,3 tys. zł.

³³ 102.983,6 tys. zł na wydatki bieżące i 3.193,8 tys. zł na wydatki majątkowe.

³⁴ Decyzja z 7 grudnia 2020 r. podjęta na wniosek Wojewody Podlaskiego z 30 listopada 2020 r.

- o 1.741,5 tys. zł na mocy trzech decyzji Ministra Finansów³⁵ (z rezerw celowych poz. 4 i 49) z przeznaczeniem na sfinansowanie wydatków bieżących (1.266,9 tys. zł) i majątkowych (474,6 tys. zł) związanych z zapobieganiem, zwalczaniem zakażeń i rozprzestrzenianiem wirusa SARS-CoV-2 dla Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Białymstoku (WSSE).
(akta kontroli str. 437, 456, 510, 598-609)
- o 1.597,2 tys. zł na mocy czterech decyzji Ministra Finansów³⁶ (z rezerw celowych poz. 8 i 49) z przeznaczeniem na sfinansowanie zespołów realizujących zadania związane z pobieraniem wymazów z gardła w warunkach domowych od osób podejrzanych o zakażenie oraz przewożenie ich do laboratoriów (wydatki bieżące);
(akta kontroli str. 512-548)
- o 1.500,0 tys. zł w rozdz. 75421 – Zarządzanie kryzysowe z rezerwy poz. 4. Pierwotnie środki te zaplanowano jako dotacje celowe na zadania bieżące realizowane przez powiaty na podstawie porozumień zawartych z Wojewodą Podlaskim. Zadania te polegały na zorganizowaniu, wynikających z poleceń Wojewody Podlaskiego, miejsc do odbywania kwarantanny i zapewnieniu ich funkcjonowania (zagadnienie opisano na str. 9 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). W związku z realizacją porozumień z budżetu Wojewody Podlaskiego refundowano koszty utrzymania miejsc i wyżywienia osób odbywających kwarantannę, w wysokości 97,7 tys. zł. Minister Finansów, działając na wniosek Wojewody Podlaskiego, skorygował pierwotną decyzję o zwiększeniu planu wydatków, poprzez zmianę klasyfikacji wydatków pozostałej kwoty 1.402,3 tys. zł z § 2120 na § 4000. Przeznaczono ją na zakup środków ochrony indywidualnej (półmasek filtrujących kombinezonów, osłon na buty) dla podmiotów leczniczych.
(akta kontroli str. 549-575, 824, 1068-1069)
- 90.403,0 tys. zł (całość zwiększeń) na zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej oraz pokrycie kosztów postępowania w sprawie jego zwrotu, poniesionych w tym zakresie przez gminy województwa podlaskiego. Środki w kwocie 88.612,7 tys. zł wykorzystano na pokrycie kosztów zakupu oleju napędowego, zaś na 1.769,6 tys. zł dla 118 gmin (tj. wszystkich z obszaru województwa podlaskiego) na pokrycie kosztów postępowania w sprawie zwrotu podatku. Nadpłatę (łącznie 20,2 tys. zł) do budżetu Wojewody Podlaskiego zwróciło 27 gmin.
(akta kontroli str. 576-595)
- 3.451,0 tys. zł (100%) przeznaczone na dofinansowanie działalności bieżącej spółek wodnych w zakresie realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód i urządzeń wodnych (konserwacja i poprawa stanu urządzeń melioracji wodnych) z rezerwy celowej poz. 50.
(akta kontroli str. 596-597)
- 806,0 tys. zł (100%) stanowiące udział krajowy w zadaniach majątkowych finansowanych z udziałem budżetu środków europejskich (zagadnienie opisano w pkt. 2.2. niniejszego wystąpienia).

Środkami z rezerw celowych finansowano zadania, które nie były ujęte w planie finansowym na etapie opracowywania ustawy budżetowej. Wnioskowanie o środki wynikało z faktycznych potrzeb. Po uzyskaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków Wojewoda Podlaski niezwłocznie wprowadzał zmiany w planie finansowym i informował dysponentów środków o zwiększeniu planu. Z objętych kontrolą zwiększeń, wydatkowano (zgodnie z przeznaczeniem) 105.665,6 tys. zł (99,5%). Nie wykorzystano 511,8 tys. zł, z których 97,2 tys. zł zostało zablokowanych, a 414,6 tys. zł zwrócono do budżetu. Zwrócono m.in. 394,4 tys. zł pochodzące ze zwiększenia dokonanego przez Ministra Finansów 30 grudnia 2020 r. na mocy którego SPZOZ MSWiA otrzymał 840,2 tys. zł. Z uwagi na krótki termin realizacji zadania (do 31 grudnia 2020 r.) beneficjent nie zdołał wykorzystać części dotacji celowej.
(akta kontroli str. 375-427, 1227-1257)

³⁵ Decyzje z: 9 marca, 20 marca i 28 lipca 2020 r.

³⁶ Decyzje z: 14 kwietnia, 1 czerwca, 20 lipca i 13 sierpnia 2020 r.

W 2020 r. budżet Wojewody Podlaskiego zwiększono z rezerwy ogólnej budżetu państwa o 600,0 tys. zł (jedna decyzja w tej sprawie) z przeznaczeniem dla KWPS na realizację zadania pn. „Gaszenie pożaru na terenie Biebrzańskiego Parku Narodowego”. Środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem w kwocie 535,5 tys. zł, zaś wydatkowanie pozostałej części Wojewoda Podlaski zablokował. (akta kontroli str. 610-622)

2.1.3. W 2020 r. w części 85/20 miały miejsce blokady planowanych wydatków w kwocie 37.606,8 tys. zł, z tego:

- 32.551,5 tys. zł wydatków budżetu państwa zablokował Wojewoda Podlaski,
- 4.911,0 tys. zł wydatków budżetu państwa zablokował Minister Finansów na podstawie art. 31 ust. 2 i 3 ustawy o Tarczy antykryzysowej w związku z decyzją Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie blokowania planowanych na rok 2020 wydatków budżetu państwa. W uzasadnieniu decyzji podano, że środki te będą przeznaczone m.in. na zakup szczepionki przeciwko COVID-19.
- 144,3 tys. zł wydatków z budżetu środków europejskich zablokował Wojewoda Podlaski. (akta kontroli str. 623-628)

W 2020 r. Wojewoda Podlaski podjął 63 decyzji, na mocy których zablokował wydatki budżetowe w wysokości 32.551,5 tys. zł³⁷. z tego 48 decyzji na kwotę 6.110,3 tys. zł dotyczyło środków przyznanych z rezerw celowych. Z ogólnej liczby decyzji w sprawie blokowania środków, 54 decyzje na kwotę 22.065,9 tys. zł (67,8% zablokowanej kwoty) podjęto w grudniu 2020 r., zaś pięć na kwotę 9.292,3 tys. zł w listopadzie (28,5%)³⁸. Decyzją Ministra Finansów z 30 grudnia 2020 r. zmniejszono plan wydatków budżetu Wojewody Podlaskiego o 24.868,7 tys. zł pochodzącą z wprowadzonych blokad. Głównym powodem wszystkich blokad był nadmiar posiadanych środków – 62 decyzje na kwotę 32.543,5 tys. zł (art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp), zaś jedna na 8,0 tys. zł spowodowana była opóźnieniem w realizacji zadania (art. 177 ust. 1 pkt 2 ufp). Decyzje o zablokowaniu środków podejmowane były w terminie do 29 dni od daty wpływu wniosku, przy czym 19 decyzji podjęto po upływie siedmiu dni. Wszystkie decyzje o zablokowaniu środków wprowadzono do systemu Trezor, zaś termin ich wprowadzenia wynosił od zera do 13 dni od podjęcia decyzji³⁹. (akta kontroli str. 623-624)

Badaniem objęto pięć decyzji w sprawie blokady wydatków⁴⁰ na łączną kwotę łączną kwotę 6.181,4 tys. zł (19,0% zablokowanych kwot), wśród których 2.942,6 tys. zł stanowiły środki wcześniej przyznane z rezerw celowych:

- 3.038,3 tys. zł (w tym 992,3 tys. zł z rezerwy celowej poz. 25) w rozdz. 85214 – *Zasiłki okresowe, celowe i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe* w związku z nadwyżką środków, zgłoszoną przez 93 gminy.
- 1.341,1 tys. zł (w tym 527,1 tys. zł z rezerwy celowej poz. 27) w rozdz. 85230 – *Pomoc w zakresie dożywiania*, w związku z nadwyżką środków zgłoszoną przez 51 gmin.
- 885,2 tys. zł (w tym 600,7 tys. zł z rezerwy celowej poz. 25) w czterech rozdziałach⁴¹ z działu 852 – *Pomoc społeczna*, w związku ze zgłoszonymi przez j.s.t. nadwyżkami środków.
- 886,0 tys. zł (w tym 822,5 tys. zł z rezerwy celowej poz. 25) w rozdz. 82116 – *Zasiłki stałe*, w związku ze zgłoszoną nadwyżką środków przez 93 gminy.
- 30,8 tys. zł w rozdz. 01005 – *Prace geodezyjno-urzędnicze na potrzeby rolnictwa*, w związku z nadwyżką środków zgłoszoną przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego. (akta kontroli str. 629-656)

Decyzje o zablokowaniu objętych badaniem środków w dwóch przypadkach podjęto w terminie jednego dnia od złożenia wniosku w tej sprawie, dwie decyzje zapadły po upływie 21 dni od złożenia wniosku (decyzje opisane w drugim i trzecim tiret), zaś jedna

³⁷ Blokowano wydatki w kwotach od 4,89 zł do 7.559,4 tys. zł.

³⁸ Pozostałe cztery decyzje na kwotę 1.193,3 tys. zł podjęto w okresie maj – październik 2020 r.

³⁹ 13 dni dotyczy jednej decyzji, średni termin dla wszystkich wyniósł 1,6 dnia.

⁴⁰ Przy wyborze kierowano się wielkością blokady i czasem podjęcia decyzji.

⁴¹ 85202 – Domy opieki społecznej, 85228 – Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, 85231 – Pomoc dla cudzoziemców, 85295 – Pozostała działalność.

po upływie 29 dni od daty złożenia wniosku w tej sprawie. Dyrektor WFiB wyjaśniła, że czas rozpatrywania wniosków o zablokowanie środków spowodowany był decyzją Ministra Finansów z 26 listopada 2020 r. w sprawie zablokowania wydatków w części 85/20 w kwocie 4.911,0 tys. zł (zagadnienie opisano wyżej). Kwotę taką wprowadził Minister Finansów do systemu Trezor w dniu 27 listopada 2020 r. W odpowiedzi na decyzję Ministra Finansów jednostki podległe Wojewodzie Podlaskiemu 30 listopada 2020 r. zgłosiły propozycję blokad. W grudniu 2020 r. trwała wymiana korespondencji z Ministrem Finansów dotycząca katalogu środków mających być zablokowanych w ramach decyzji z 26 listopada 2020 r. Z powodu złego działania systemu Trezor, nie było możliwe wprowadzenie podległym dysponentom kwot wydatków do zablokowania (system źle działał w tym zakresie od 11 do 15 grudnia). W związku z przyjęciem 16 grudnia 2020 r. przez system Trezor kwot od poszczególnych dysponentów podległych, Wojewoda Podlaski rozpoczął sukcesywne blokowanie środków zgłoszonych przez jednostki podległe.

Z uwagi na termin uzyskania informacji o nadmiarze środków pochodzących z rezerw celowych (pod koniec roku), nie było możliwe wystąpienie do Ministra Finansów o korektę decyzji przyznających te środki. (akta kontroli str. 625-628, 657-661, 825-837)

2.1.4. W 2020 r. Wojewoda Podlaski nie otrzymał od Prezesa Rady Ministrów polecenia wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Natomiast decyzją z 30 grudnia 2020 r. zmniejszył plan wydatków w części 85/20 o 24.868,7 tys. zł w celu utworzenia, na podstawie polecenia Prezesa Rady Ministrów nowej rezerwy celowej poz. 74 pod nazwą „Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19”. (akta kontroli str. 838-842)

2.1.5. W 2020 r. wydatki na dotacje w części 85/20 wyniosły 2.297.797,8 tys. zł (88,2% wydatków ogółem)⁴². Były one niższe o 1,2% od planowanych i wyższe o 11,8% od wykonanych rok wcześniej. Najwięcej środków dotacyjnych (2.193.539,1 tys. zł, tj. 95,5%) wykorzystały j.s.t. (akta kontroli str. 819-820)

Szczegółowym badaniem objęto zrealizowane w 2020 r. wydatki na dotacje w wysokości 278.916,1 tys. zł (12,1% dotacji w części 85/20), tj.:

- 3.551,0 tys. zł (tj. całość dotacji) na działalność 46 spółek wodnych, z przeznaczeniem na sfinansowanie bieżących prac konserwacyjnych związanych z właściwym utrzymaniem wód i urządzeń wodnych; (akta kontroli str. 596-597)
- 90.403,0 tys. zł na zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego do produkcji rolnej (100%), w tym 88.612,7 tys. zł na wypłaty producentom rolnym i 1.769,6 tys. zł dla wszystkich 118 gmin na pokrycie kosztów postępowania w sprawie zwrotu podatku⁴³; (akta kontroli str. 576-595)
- 75.603,1 tys. zł na realizację przez Miasto Suwałki Programu Rodzina 500+ (6,4% wydatków na realizację Programu). Środki przekazywane były na podstawie zapotrzebowań poprzez system internetowy CAS; (akta kontroli str. 821-823)
- 10.737,0 tys. zł (tj. 100%) na dopłaty Samorządowi Województwa Podlaskiego do ustawowych ulg stosowanych przez 21 przewoźników komunikacji samochodowej w krajowych pasażerskich przewozach autobusowych; (akta kontroli str. 663-727)
- 89.690,4 tys. zł na finansowanie zadań określonych w ustawie o Państwowym Ratownictwie Medycznym (96,8% kwoty dotacji przeznaczonych na ratownictwo medyczne). Realizację zadania Wojewoda Podlaski powierzył Podlaskiemu Oddziałowi Wojewódzkiemu Narodowego Funduszu Zdrowia na mocy porozumienia z 17 grudnia 2019 r.; (akta kontroli str. 728-800, 855)
- 8.373,6 tys. zł przeznaczone na zwalczanie COVID-19 (zakup wyposażenia dla podmiotów leczniczych, sfinansowanie wzmożonych potrzeb domów pomocy społecznej, finansowanie zespołów pobierających wymazy, utrzymanie miejsc odbywania kwarantanny); (akta kontroli str. 359-506, 512-575)

⁴² 2.266.101,7 tys. zł na wydatki bieżące i 31.696,1 tys. zł na wydatki majątkowe.

⁴³ Nadpłatę (łącznie 20,7 tys. zł) do budżetu Wojewody Podlaskiego zwróciło 27 gmin.

- 558,0 tys. zł (tj. 100%) dotacji celowych stanowiących udział krajowy w finansowaniu Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020.

(akta kontroli str. 296-315)

Zbadane dotacje przekazywano w prawidłowo ustalonej wysokości, na podstawie rzeczywistego zapotrzebowania, a zakładane cele zostały zrealizowane. Weryfikacja i ocena realizacji zadań odbywała się na podstawie składanych przez beneficjentów informacji, sprawozdań lub zapotrzebowań na środki w kolejnych okresach finansowania. Objęte kontrolą dotacje wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i terminowo rozliczono.

(akta kontroli str. 882-886)

2.1.6. W 2020 r. wydatki bieżące jednostek budżetowych finansowanych w ramach części 85/20 wyniosły 261.644,9 tys. zł (98,9% planu po zmianach), w tym PUW – 73.296,1 tys. zł⁴⁴ (97,9% planu Urzędu). Były one wyższe od wykonanych rok wcześniej, odpowiednio o 17,2% i 16,2%. Poniesiono je głównie na wynagrodzenia wraz z pochodnymi.

(akta kontroli str. 662, 982-987, 891)

Wynagrodzenia w części 85/20 w 2020 r. wyniosły 144.589,7 tys. zł⁴⁵ (99,4% planu po zmianach) i były wyższe niż rok wcześniej o 15,5%. Wynikało to głównie z wykorzystania dodatkowych środków z rezerw celowych budżetu państwa, m.in. na sfinansowanie: podwyżek wynagrodzeń z pochodnymi dla pracowników wojewódzkiej i powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych (4.974,2 tys. zł), skutków podwyższenia od 1 stycznia 2020 r. uposażeń strażaków pełniących służbę w wojewódzkiej i powiatowych komendach Państwowej Straży Pożarnej (3.834,0 tys. zł przeniesione do budżetu Wojewody z cz. 42 budżetu państwa) oraz zadań związanych z zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2 (1.595,4 tys. zł)⁴⁶.

(akta kontroli str. 1073-1079, 1083)

Przeciętne zatrudnienie w jednostkach budżetowych podległych Wojewodzie Podlaskiemu w 2020 r. wynosiło 1.942 osoby i było o dziewięć osób (0,5%) niższe niż w 2019 r. Liczba pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń zmniejszyła się głównie w PUW (o dwie osoby) i w Inspekcji Ochrony Środowiska (o dwie osoby). Zatrudnienie w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wzrosło o jedną osobę, zaś w korpusie służby cywilnej zmalało o dwie osoby.

(akta kontroli str. 1073-1075, 1080-1082)

Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w części 85/20 w 2020 r. wyniosło 6.204 zł, tj. o 16% więcej niż w roku poprzednim. Wynagrodzenie wzrosło głównie w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (o 24%) i w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (o 12%).

(akta kontroli str. 1073-1075)

Wydatki na wynagrodzenia w PUW w 2020 r. wyniosły 40.101,7 tys. zł⁴⁷ (o 12,1% więcej niż w 2019 r.). Na ich wzrost wpłynęła głównie 6% podwyżka wynagrodzeń przewidziana w ustawie budżetowej na 2020 r. oraz podwyżka płac wprowadzona od połowy 2019 r.⁴⁸ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wyniosło 5.903 zł i było wyższe o 13,8% od wynagrodzenia w 2019 r. W 2020 r. na nagrody wydatkowano 1.908,1 tys. zł, tj. o 16,6% mniej niż rok wcześniej.

(akta kontroli str. 1084, 1087, 1089-1090)

Przeciętne zatrudnienie w PUW w 2020 r. wyniosło 566 osób i zmniejszyło się o osiem (1,4%) w stosunku do 2019 r. Wynikało to głównie z fluktuacji pracowników związanej z długotrwałymi nieobecnościami i rozwiązaniem stosunku pracy. W 2020 roku zwiększyła się z dwóch do trzech liczba osób zajmujących kierownicze stanowiska.

(akta kontroli str. 1085)

⁴⁴ Z czego 873,5 tys. zł stanowiły wydatki niewygasające.

⁴⁵ Dane na podstawie sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2020 r.

⁴⁶ W tym 950,4 tys. zł na opłacenie godzin nadliczbowych pracowników inspekcji sanitarnej województwa podlaskiego i 645,0 tys. zł na opłacenie godzin nadliczbowych pracowników laboratoriów.

⁴⁷ Wg sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2020 r.

⁴⁸ W ustawie budżetowej na 2020 r. ujęto środki (6 281 tys. zł) na kontynuację podwyżek wynagrodzeń (o 500 zł), finansowanych od 1 lipca 2019 r. z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 49.).

W związku z sytuacją epidemiczną, w okresie od marca do końca 2020 roku pracę w trybie zdalnym świadczyło od 6,1% do 24,7%⁴⁹ pracowników PUW. Warunki jej wykonywania zostały określone w zarządzeniu nr 19/2020 Dyrektora Generalnego PUW z dnia 4 listopada 2020 r.⁵⁰ Dyrektor Biura Organizacji i Kadr wyjaśniła, że do czasu wydania wymienionego zarządzenia na mocy ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz zaleceń Szefa Służby Cywilnej⁵¹ w PUW przyjęto rozwiązanie polecenia pracy zdalnej w formie pisemnej/elektronicznej, wydawanego każdorazowo przez pracodawcę lub osobę do tego upoważnioną na wniosek kierującego komórką organizacyjną. W przedmiotowym piśmie zawarto niezbędne zasady związane ze świadczeniem pracy zdalnej oraz dołączano wytyczne o charakterze organizacyjnym stanowiące jego integralną część, które udostępniano każdorazowo kierownikom komórek organizacyjnych, pracownikom na stanowiskach organizacyjnych oraz pracownikom świadczącym pracę w formie zdalnej. Ponadto w tzw. decyzji o poleceniu pracy zdalnej wyraźnie wskazano, iż właściwa organizacja takiej pracy (zakres, zasady i warunki) zapewniające prawidłową realizację zadań, zgodnie ze specyfiką i przyjętą praktyką zarządzania w Urzędzie, leży w gestii kierującego daną komórką organizacyjną.

(akta kontroli str. 1091-1105)

Wydatki związane z zapewnieniem wykonywania pracy zdalnej wyniosły 618,3 tys. zł. Poniesiono je m.in. na zakup 88 laptopów (553,7 tys. zł), oprogramowania i licencji (59,9 tys. zł) oraz sprzętu audiowizualnego (2,2 tys. zł). W porównaniu do 2019 roku uzyskano także oszczędności w kwocie 180,4 tys. zł z tytułu mniejszych kosztów zakupu paliwa (o 77,3 tys. zł), usług hotelowych (o 47,0 tys. zł), wyjazdów służbowych (o 53,4 tys. zł), zużycia wody (2,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 1106)

Na wynagrodzenia bezosobowe w części 85/20 w 2020 r. wydatkowano 21.430,9 tys. zł (o 5,7% więcej niż rok wcześniej). Wzrost wydatków nastąpił głównie w powiatowych inspektoratach weterynarii (o 1.033,3 tys. zł) w związku ze zwiększeniem liczby umów dotyczących sprawowania nadzoru nad ubojem zwierząt rzeźnych.

(akta kontroli str. 1107-1109)

Zadania na rzecz PUW, na podstawie umów zlecenia, wykonywały w 2020 r. 103 osoby (o dwie więcej niż w roku poprzednim). Wydatki na ten cel wyniosły 670,7 tys. zł i były wyższe od poniesionych w 2019 r. o 27,4% (o 144,2 tys. zł), głównie w związku z powierzeniem dwóm osobom zadań polegających na stwierdzaniu, poza szpitalem, zgonów osób zakażonych wirusem SARS-CoV-2 (86,3 tys. zł), większą liczbą umów zawartych na dłuższy okres z konsultantami wojewódzkimi (25,3 tys. zł), zleceniem administrowania nieruchomościami PUW (w związku z nieobecnością pracownika Biura Obsługi) oraz wykonywania zwiększonych obowiązków kancelaryjnych (34,0 tys. zł). Jednocześnie zmniejszyły się o 3,6 tys. zł wydatki związane z umową zlecenia zawartą z Naczelnym Lekarem Uzdrawiskowym.

(akta kontroli str. 1110-1113)

2.1.7. W 2020 r. na świadczenia na rzecz osób fizycznych w części 85/20 wykorzystano 1.637,3 tys. zł (96,7% planu po zmianach), w tym w PUW – 380,0 tys. zł (88% planu), tj. odpowiednio o 13,8% i 4,5% więcej niż w roku poprzednim. Środki te przeznaczono przede wszystkim na wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń 650,8 tys. zł), wypłatę

⁴⁹ Iloraz liczby osób pracujących w trybie zdalnym do przeciętnej liczby osób zatrudnionych w PUW w poszczególnych miesiącach (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wg metodologii sporządzania sprawozdania Rb-70). W poszczególnych miesiącach liczby te przedstawiały się następująco: marzec – 6,1%, kwiecień – 20,1%, maj – 12%, czerwiec – 6,2%, lipiec – 3,5%, sierpień – 2,1%, wrzesień 4,6%, październik – 20,4%, listopad – 24,7%, grudzień – 17,1%.

⁵⁰ Zarządzenie w sprawie organizacji pracy Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku celem ograniczenia ryzyka zarażenia się wirusem SARS-CoV-2. Wskazano w nim m.in., że: [1] praca zdalna jest ustalana na czas określony, na podstawie decyzji Dyrektora Generalnego Urzędu, po uprzedniej ocenie przez kierującego komórką organizacyjną sytuacji uwzględniającej możliwości organizacyjne, jak również warunki techniczne, lokalowe oraz rodzaj pracy, [2] kierujący komórką organizacyjną jest odpowiedzialny za prawidłową organizację pracy zdalnej oraz zapewnienie ciągłości i prawidłowości funkcjonowania kierowanej komórki oraz ustala: zasady pracy zdalnej (m.in. jej harmonogram), możliwości techniczne z Biurem Informatyki i Rozwoju Systemów Teleinformatycznych (BIRST) Urzędu, zasady komunikacji ze współpracownikami z uwzględnieniem ograniczeń, jakie będą występowały w zakresie dostępu do niektórych zasobów informatycznych Urzędu.

⁵¹ Pisma Szefa Służby Cywilnej z 9 i 12 marca 2020 r. (DCS.WK.3525.2.2020.MM i DSC.WK.3525.3.2020.MM).

stypendiów dla uczniów (475,8 tys. zł⁶²) oraz na wypłatę zasądzonych rent z tytułu błędów lekarskich wobec osób przebywających w szpitalach (202,1 tys. zł).

(akta kontroli str. 1114-1115)

2.1.8. Wydatki majątkowe jednostek budżetowych finansowanych w ramach części 85/20 wyniosły 43.132,7 tys. zł⁶³ (99,9% planu) i były wyższe niż w 2019 r. o 614,8 tys. zł⁶⁴. Najwięcej środków przeznaczono na zadania realizowane na przejściach granicznych – 31.292,8 tys. zł, docieplenie przegród zewnętrznych i izolację ścian fundamentowych budynku laboratorium Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Łomży – 1.378 tys. zł oraz rozbudowę budynku PUW na potrzeby Centrum Powiadamiania Ratunkowego – 1.158,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 263-295, 988-997)

Wydatki majątkowe PUW w 2020 r. wyniosły 35.038,1 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. W Urzędzie realizowano 60 zadań inwestycyjnych, z których 22 zaplanowano w ustawie budżetowej, zaś pozostałe ujęto w spisie zadań w trakcie roku (głównie w wyniku uruchomienia rezerw celowych). W trakcie roku zrezygnowano z sześciu zadań na kwotę 10.328,0 tys. zł, m.in. w związku z potrzebą zabezpieczenia środków na pilniejsze zadania (montaż skanera na kolejowym przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej oraz uzupełnienie wydatków na zakup wagi na kolejowym przejściu granicznym w Siemianówce). Zgodnie z art. 171 ufp Wojewoda występował do Ministra Finansów lub informował go o przeniesieniach wydatków majątkowych i uzyskał wymagane zgody na dokonanie tych zmian. Zrealizowano wszystkie zaplanowane zadania, osiągając założone efekty, m.in. w postaci poprawy infrastruktury przejść granicznych, zapewnienia lepszych warunków pracy oraz sprawniejszej obsługi zgłoszeń alarmowych w Centrum Powiadamiania Ratunkowego, poprawy efektywności energetycznej budynku administracyjno-magazynowego w Zaściankach oraz archiwum zakładowego PUW w Łomży.

(akta kontroli str. 982-987, 1001, 1379-1383)

W związku z planowaną na 2021 r. kontrolą P/21/009 *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe*, odstąpiono od badania i oceny planowania oraz realizacji wydatków majątkowych w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r.

2.1.9. Badaniem objęto 42 pozycje⁶⁵ wydatków PUW w wysokości 23.008,2 tys. zł (20,9% wydatków dysponenta III stopnia z budżetu państwa i budżetu środków europejskich – 110.223,3 tys. zł), w tym 20.173,1 tys. zł wydatków majątkowych (9 pozycji) oraz 2.835,1 tys. zł wydatków bieżących pozapłacowych (33 pozycje). Wydatków tych dokonywano do wysokości określonej w planie finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp. Środki trwale terminowo przekazano do użytkowania i prawidłowo ujęto w ewidencji PUW. Płatności, poza jednym wyjątkiem⁶⁶, realizowano terminowo (nie płacono odsetek ani kar umownych z tytułu opóźnienia).

(akta kontroli str. 1002-1028)

⁶² O 48,1% więcej niż w 2019 r.

⁶³ Z czego 85,0 tys. zł stanowiły wydatki niewygasające.

⁶⁴ W 2019 r. wyniosły one 42.517,9 tys. zł.

⁶⁵ Doboru próby 29 wydatków z budżetu państwa o wartości 20.302,3 tys. zł dokonano metodą monetarną (MUS), spośród 2.580 zapisów księgowych dotyczących wydatków pozapłacowych (za 10 miesięcy 2020 r.) na kwotę 36.952.652,58 zł wygenerowanych z systemu księgowego (pominięto zapisy na kwotę mniejszą niż 500 zł). Próbę uzupełniono doбором celowym 13 wydatków w łącznej kwocie 2.705,9 tys. zł, w tym: [1] trzech z budżetu państwa, związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 (1.468,6 tys. zł), [2] pięciu z budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 1.223,0 tys. zł (w tym 829,3 tys. zł z wydatków bieżących i 393,7 tys. zł z majątkowych) i pięciu z budżetu państwa wynikających z umów zlecenia (14,3 tys. zł).

⁶⁶ Zobowiązanie w kwocie 1.690,0 tys. zł, z tytułu wykonania przebudowy i rozbudowy budynku kontroli fitosanitarnej na potrzeby Państwowej Granicznej Inspekcji Sanitarnej na terenie drogowego przejścia granicznego w Kuźnicy Białostockiej, opłacono wykonawcy z 5-dniowym opóźnieniem (kontrahent zrzekł się dochodzenia odsetek z tytułu nieterminowej płatności).

W wyniku analizy trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych⁵⁷ o łącznej wartości 3.279,1 tys. zł, nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵⁸ i wewnętrznych procedur dotyczących udzielania zamówień o wartości poniżej 30 tys. euro. Stwierdzono natomiast opóźnienie w publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia na dostawę środków ochrony indywidualnej, służących przeciwdziałaniu COVID-19, o wartości 1.456,7 tys. zł⁵⁹, co szerzej opisano w dalszej treści wystąpienia jako nieprawidłowość. Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2020 r. zamówieniach zostało przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień 18 lutego 2021 r., tj. w terminie określonym w art. 98 upzp. (akta kontroli str. 1029-1066)

2.1.10. Na koniec 2020 r. zobowiązania w części 85/20 wynosiły 14.609,9 tys. zł (o 18,9% więcej niż na koniec 2019 r.). Były to głównie zobowiązania z tytułu naliczonego za 2020 r. dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (10.017,5 tys. zł). Na koniec 2020 r. w części 85/20 nie występowały zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 263-295)

Zobowiązania PUW na koniec 2020 r. wyniosły, zgodnie z ewidencją księgową, 4.046,1 tys. zł (17,3% więcej niż na koniec roku poprzedniego). Były to głównie zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (z pochodnymi) wynoszące 3.334,8 tys. zł (o 419,6 tys. zł, tj. o 14,4% wyższe niż na koniec 2019 r.).

(akta kontroli str. 1116)

2.1.11. W 2020 r. w części 85/20 nie realizował wydatków przeniesionych do wykorzystania z 2019 r.

Na wniosek Wojewody Podlaskiego w rozporządzeniu Rady Ministrów z 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2020 roku nie wygasają z upływem roku budżetowego ujęto 14 zadań na kwotę 3.305,2 tys. zł, w tym:

- dziewięć zadań na kwotę 1.746,7 tys. zł w planie finansowym KWSPSP w Białymstoku (1.591,7 tys. zł stanowiły wydatki majątkowe i 155,0 tys. zł wydatki bieżące) jako dotacje celowe dla powiatów na zadania dotyczące komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej. Środki te pochodziły ze zmiany planu finansowego budżetu Wojewody Podlaskiego wprowadzonej ustawą z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2020 r.⁶⁰. Przyczyną niewykorzystania środków był m.in. brak rozstrzygnięcia procedur o udzielenie zamówień publicznych oraz brak możliwości wykonania prac w 2020 r. z powodów leżących po stronie wykonawców (w tym mała liczba pracowników i problemy ze skompletowaniem sprzętu z powodu COVID-19). W ocenie NIK, już na etapie zwiększenia planu wydatków można było przewidzieć, że część zadań, ze względu na termin przyznania środków, nie będzie mogła być zrealizowana do końca 2020 roku, bowiem prace nie powinny być wykonywane w porze zimowej, czas realizacji był dłuższy niż dwa miesiące, wykonanie musiało być poprzedzone postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego o wartości wymagającej umożliwienie w nim udziału podmiotów z terenu Unii Europejskiej, czyli bardziej czasochłonna procedura. Z wyjaśnień dyrektora WFIB wynika, że Wojewoda Podlaski nie brał udziału w określeniu zwiększenia planu wydatków wprowadzonego nowelizacją ustawy budżetowej na 2020 rok w zakresie zadań realizowanych przez

⁵⁷ Skontrolowano postępowania, których przedmiot stanowiły: [1] termomodernizacja budynków PUW zlokalizowanych w Zaściankach przy ul. Szosa Baranowicka 35 i w Łomży przy ul. Spokojnej 9B (przetarg nieograniczony) o wartości 2.420,7 tys. zł (w tym 1.256,9 tys. zł budżetu środków europejskich), [2] dostawa, montaż i uruchomienie wagi kolejowej do ważenia wagonów na kolejowym przejściu granicznym w Siemianówce (przetarg nieograniczony) o wartości 846,2 tys. zł, [3] zakup sprzętu komputerowego z oprogramowaniem w ramach projektu EZD RP – Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją w Administracji Publicznej (zamówienie o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro) – 12,2 tys. zł (wydatek z budżetu środków europejskich).

⁵⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Ustawa zwana dalej „upzp”; uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.

⁵⁹ Zakup półmasek filtrujących klasy FFP3, kombinezonów i osłon na buty z przeznaczeniem dla podmiotów leczniczych w celu realizacji zadań w zakresie niezbędnym do przeciwdziałania COVID-19. Zamawiający nie stosował przepisów upzp, powołując się na wyłączenie, o którym mowa w art. 6a ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842).

⁶⁰ Dz. U. poz. 1919.

komendy miejskie/powiatowe Państwowej Straży Pożarnej, jak również nie angażował się w ten proces. Nie otrzymywał również do weryfikacji, propozycji straży pożarnej, które miały zostać objęte nowelizacją ustawy budżetowej. Z informacji uzyskanych przez PUW z KWPSPP wynika, że planowanie zadań objętych nowelizacją ustawy budżetowej, rozpoczęło się w lipcu 2020 r.; (akta kontroli str. 843-854, 1258-1260)

- dwa zadania o łącznej wartości 300,0 tys. zł zaplanowane jako dotacje celowe dla dwóch gmin na utworzenie i/lub wyposażenie placówek „Senior+” w ramach Programu Wieloletniego Senior+ na lata 2015-2020 (środki na te cele przyznano 30 kwietnia i 22 lipca 2020 r.). Przyczynami niewykorzystania w 2020 r. dotacji celowych były problemy wykonawcy związane z COVID-19 w Gminie Perlejewo (braki w kadrze spowodowane kwarantanną, chorobami, opóźnienia w dostawie materiałów) oraz trudności w sporządzeniu dokumentacji projektowej oraz problemy związane z wyłonieniem wykonawcy zadania Miasto Siemiatycze;
- dwa zadania o wartości 385,0 tys. zł realizowane przez Wojewódzką Stację Sanitarno-Epidemiologiczną w Białymstoku dotyczące zwalczania zakażeń, zapobiegania rozprzestrzenianiu się, profilaktyki oraz zwalczania skutków COVID-19. Przyczyną niewykorzystania środków w 2020 r. był brak rozstrzygnięcia postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych (środki na zadania przyznano 15 lipca i 9 listopada 2020 r.). (akta kontroli str. 801-818)
- jedno zadanie o wartości 873,5 tys. zł, realizowane przez PUW, tj. remont elewacji z wymianą stolarki okiennej w budynku głównym na drogowym przejściu granicznym Bobrowniki-Bierestowica (w związku z długim okresem oczekiwania na wykonanie stolarki oraz warunkami atmosferycznymi utrudniającymi przeprowadzenie remontu elewacji). (akta kontroli str. 801-818)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na 2020 r. plan wydatków budżetu środków europejskich ustalono na 257,0 tys. zł z przeznaczeniem na zadania z zakresu administracji publicznej i rybołówstwa i rybactwa. W trakcie roku plan ten zwiększono z rezerwy celowej nr 98 na mocy 12 decyzji Ministra Finansów o 6.690,9 tys. zł (w tym wydatki bieżące o 3.925,5 tys. zł i majątkowe o 2.765,4 tys. zł) tj. do 6.947,9 tys. zł.

Wydatki z budżetu środków europejskich wyniosły w 2020 r. 6.796,8 tys. zł (97,8% planu po zmianach), tj. o 7,6% więcej niż w 2019 r. Środki przeznaczono na:

- a) 2.926,4 tys. zł na realizację Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020 w ramach projektu pt. „Wsparcie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w okresie epidemii COVID-19”. Środki na ten cel były przeznaczone na organizację zajęć w trybie zdalnego nauczania oraz zakup środków ochrony indywidualnej i wyposażenia do bezpośredniej walki z epidemią. Wydatkowano 2.926,4 tys. zł z budżetu środków europejskich (oraz 545,8 tys. zł środków krajowych), zaś pozostałe środki Wojewoda Podlaski zablokował (64,9 tys. zł środków europejskich oraz 12,2 tys. zł środków stanowiących udział krajowy). Dotacje przekazano do wszystkich powiatów i do Samorządu Województwa Podlaskiego. Wsparciem objęto 876 podmiotów, w tym 840 rodzin zastępczych⁶¹, 11 rodzinnych domów dziecka i 24 placówki opiekuńczo wychowawcze. Pomoc polegała m.in. na zakupie i przekazaniu 1.111 szt. sprzętu komputerowego, 533 szt. sprzętu medialnego, przekazaniu maseczek (35.074 szt.), rękawiczek (159.950 szt.). (akta kontroli str. 296-315)
- b) 2.361,3 tys. zł wydatkowała Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej⁶² na sfinansowanie projektów „Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych” (1.315,2 tys. zł środków europejskich), oraz „Usprawnienie systemu ratownictwa na drogach – etap IV” (kwota 1.046,1 tys. zł). Środki wykorzystano w całości na zakup samochodu z podnośnikiem hydraulicznym, zakup atestowanego pojemnika

⁶¹ W tym 568 rodzin zastępczych spokrewnionych, 220 rodzin zastępczych niezawodowych i 52 zawodowe rodziny zastępcze.

⁶² Udział krajowy we współfinansowaniu wyniósł 248,1 tys. zł.

do przewozu materiałów stwarzających zagrożenie biologiczne oraz zestawu do dezynfekcji pomieszczeń w przypadku likwidacji zagrożenia biologicznego.
(akta kontroli str. 316-344)

c) 1.509,1 tys. zł wykorzystał PUW⁶³:

- 1.341,0 tys. zł na realizację projektu *Termomodernizacja budynków Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Zaściankach i w Łomży*⁶⁴ (w ramach POIiŚ 2014-2020, oś priorytetowa I Zmniejszenie emisyjności gospodarki, działanie 1.3.1.); środki te wydatkowano sfinansowanie prac remontowo-budowlanych (1.283,5 tys. zł) oraz na wynagrodzenia z pochodnymi (57,5 tys. zł),
- 168,1 tys. zł na realizację projektu *EZD RP – Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją w Administracji Publicznej*⁶⁵ (w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, oś priorytetowa II E-administracja i otwarty urząd, działanie: 2.2. Cyfryzacja procesów back-office w administracji rządowej); wydatki przeznaczono na sfinansowanie wynagrodzeń z pochodnymi (155,9 tys. zł) oraz zakup sprzętu komputerowego z oprogramowaniem⁶⁶ (12,2 tys. zł),
(dowód: akta kontroli str. 890-981)

Szczegółowa kontrola wykorzystania trzech ostatnich w 2020 r. zwiększeń planu wydatków budżetu środków europejskich na łączną kwotę 4.396,9 tys. zł⁶⁷ (65,7% zwiększeń) wykazała, że środki wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem. (akta kontroli str. 297-344)

W 2020 r. nie wykorzystano środków w kwocie 151,1 tys. zł, z czego zablokowano 144,3 tys. zł (zagadnienie opisano szerzej w punkcie 2.1.3).

2.3. Realizacja działań nadzorczych

Obowiązki związane z nadzorem i kontrolą nad jednostkami podległymi Wojewodzie realizowane były zgodnie z przepisami art. 175 ust. 1 i 2 ufp:

- sporządzono pisemną analizę wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych oraz wykorzystania środków europejskich⁶⁸ za I półrocze 2020 r., z której wynikało, że przestrzegane były limity określone w planie finansowym budżetu Wojewody Podlaskiego,
- analizowano, pod kątem zgodności z przeznaczeniem, przedstawiane przez j.s.t. rozliczenia wydatków inwestycyjnych poniesionych na realizację zadań finansowanych z budżetu Wojewody Podlaskiego, zawierające zestawienia faktur dokumentujących poniesione wydatki i szczegółową charakterystykę inwestycji,
- przeprowadzono 320 kontroli w 243 podmiotach (w tym 126 w jednostkach podległych lub nadzorowanych). Przeprowadzono 70 kontroli obejmujących obszar finansów publicznych, w tym 47 kontroli w jednostkach korzystających z dotacji celowych, w wyniku których w 22 podmiotach stwierdzono uchybienia lub nieprawidłowości. Nieprawidłowości dotyczyły spraw formalnych związanych z prowadzeniem ewidencji księgowej, przestrzegania ustawy pzp. Skontrolowano również dwie spółki wodne korzystające z dotacji podmiotowych. W jednej z nich stwierdzono pobranie dotacji w nadmiernej wysokości, w związku z czym do budżetu Wojewody Podlaskiego zwrócono 10,6 tys. zł.
(akta kontroli str. 61-65, 134-262, 856-866)

⁶³ Wyniki szczegółowego badania próby wydatków z BŚE realizowanych przez PUW (1.223 tys. zł), pod kątem zgodności z przepisami ufp, przedstawiono w pkt. 2.1.9.

⁶⁴ Udział krajowy we współfinansowaniu wyniósł 661,8 tys. zł.

⁶⁵ Udział krajowy we współfinansowaniu wyniósł 30,5 tys. zł

⁶⁶ Komputera stacjonarnego z monitorem, skanera, drukarki etykiet, czytnika kodów kreskowych i drukarki laserowej.

⁶⁷ Środki na realizację programów: „Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych w ramach POIiŚ 2014-2020” (1.315,2 tys. zł), IV etap zadania „System ratownictwa na drogach” (90,4 tys. zł) oraz „Wsparcie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w okresie epidemii COVID-19” (2.991,3 tys. zł).

⁶⁸ Analizy prowadzono w odniesieniu do grup ekonomicznych, działów i poszczególnych jednostek organizacyjnych.

Stwierdzone nieprawidłowości	W 2020 r. w ramach audytu wewnętrznego zrealizowano siedem zadań, z czego jedno pn. „Wydatki bieżące Urzędu” dotyczyło zagadnień związanych z wykonywaniem budżetu państwa. W sprawozdaniu z audytu stwierdzono, że <i>pomimo stwierdzenia ryzyka braku środków na pokrycie bieżących wydatków Urzędu funkcjonuje adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.</i> (akta kontroli str. 1286-1298)
Ocena częściowa	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość: Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia o wartości 1.456,7 tys. zł na dostawę do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego środków ochrony indywidualnej dla placówek opieki zdrowotnej zostało zamieszczone przez PUW w Biuletynie Zamówień Publicznych 28 stycznia 2021 r., tj. po 42 dniach od upływu terminu (7 dni od udzielenia zamówienia) przewidzianego na tę czynność, określonego w art. 6a ust. 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁶⁹. Zamówienia udzielono 10 grudnia 2020 r. (akta kontroli str. 1067) Kierownik Oddziału Ochrony Ludności i Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego PUW, odpowiedzialny za przeprowadzenie wymienionego postępowania, wyjaśnił, że opóźnienie to było spowodowane wielokrotną nowelizacją wymienionej ustawy oraz spiętrzeniem zadań związanych z odbiorem i dystrybucją rezerw strategicznych udostępnionych Wojewodzie w celu przeciwdziałania epidemii. (akta kontroli str. 1071-1072) Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2020 r. przez dysponenta części 85/20 i PUW w zakresie zbadanych wydatków. Realizowano je prawidłowo, osiągając zakładane rezultaty. Właściwie prowadzono działania nadzorcze wobec jednostek podległych i korzystających z dotacji celowych. Stwierdzona nieprawidłowość miała charakter formalny i nie wpłynęła na wykonanie budżetu.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego	Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2020 r. przez dysponenta części 85/20 – województwo podlaskie i sprawozdań jednostkowych urzędu obsługującego Wojewodę: – 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, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE), – z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1), – w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).
-----------------------------------	---

⁶⁹ Umowa z dostawcą została zawarta 10 grudnia 2020 r. Zgodnie z wymienionym przepisem publikacja ogłoszenia powinna nastąpić w ciągu 7 dni od udzielenia zamówienia, tj. do 17 grudnia 2020 r.

Sprawozdania łączne sporządzone przez dysponenta części 85/20 były zgodne ze sprawozdaniami jednostkowymi (własnymi i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach Urzędu (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania sporządzono terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁷⁰, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷¹, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁷². W PUW, zgodnie z przyjętymi zasadami kontroli zarządczej w obszarze gospodarki finansowej:

- pracownicy mieli precyzyjnie określone uprawnienia w zakresie prowadzenia, zatwierdzania, rejestrowania i sprawdzania operacji finansowych, gospodarczych oraz sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych,
- operacje finansowe były utrwalane w odpowiednich dokumentach i rejestrowane w księgach rachunkowych,
- prowadzono wstępną, bieżącą i następczą kontrolę operacji finansowych.

Objęte kontrolą sprawozdania sporządzono prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. W rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych PUW za 2020 r. ujęto m.in. wszystkie zaległości z tytułu kosztów postępowania wynikających z orzeczeń wydanych przez Wojewódzką Komisję ds. Orzekania o Zdarzeniach Medycznych. Wyeliminowano tym samym nieprawidłowość stwierdzoną w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r.

(akta kontroli str. 760-775, 832-844, 1117-1174)

W okresie od 1 stycznia do 16 marca 2020 r. korekty sprawozdań Rb-27ZZ za 2020 r. złożyło 40 j.s.t. Nie było przypadków korygowania rocznych sprawozdań Rb-28 przez jednostki budżetowe podległe Wojewodzie Podlaskiemu. Korektę sprawozdań Rb-27 złożył 10 lutego 2021 r. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Białymstoku oraz 1 marca 2021 r. PUW. Sprawozdania w skorygowanej wersji włączono do sprawozdań łącznych za 2020 r.

(akta kontroli str. 1175-1196, 1364-1365)

W okresie objętym kontrolą wystąpiły trzy sytuacje, w których system Trezor działał nieprawidłowo. W okresie od 11 do 15 grudnia 2020 r. zablokowane były możliwości rozdysponowania kwot do zablokowania dysponentom podległym (16 grudnia usterkę usunięto). W dniu 25 grudnia 2020 r. w systemie Trezor pokazała się błędna kwota wydatków zablokowanych przez Ministra Finansów, zaś w nagłówku decyzji widniał „Wojewoda Podlaski”. W dniu 28 grudnia 2020 r. system nie pozwalał na podpisanie decyzji przez Wojewodę Podlaskiego. Usterkę usunięto 30 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 1348-1348)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie objęte kontrolą sprawozdania dysponenta części 85/20 oraz Urzędu. Sprawozdania łączne sporządzone przez dysponenta części 85/20 były zgodne ze sprawozdaniami jednostkowymi, zaś kwoty wykazane w sprawozdaniach PUW jako dysponenta trzeciego stopnia były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

⁷⁰ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393, ze zm.).

⁷¹ 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); uchylone od 1 stycznia 2021 r.

⁷² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 704, ze zm.).

V. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Dokonywanie odpisów nieściągalnych należności budżetowych zgodnie z art. 35b ustawy o rachunkowości.
2. Terminowe publikowanie ogłoszeń o udzielonych zamówieniach publicznych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁷³ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

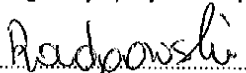
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

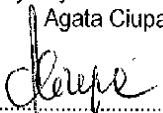
Białystok, dnia 15 kwietnia 2021 r.

Kontrolerzy:

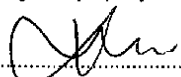
Władysław Radgowski
główny specjalista k. p.


podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Agata Ciupa


podpis

Krzysztof Gołębiewski
główny specjalista k. p.


podpis

⁷³ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.