



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.001.01.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 85/04 województwo kujawsko-pomorskie.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontrolerzy</i>	1. Jan Pierzyński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98333 z dnia 8 stycznia 2016 r. 2. Łukasz Burczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98334 z dnia 8 stycznia 2016 r. 3. Sylwia Woźniak-Waszak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98382 z dnia 9 marca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4, 7-8)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy, ul. Jagiellońska 3; 85-950 Bydgoszcz (dalej: „Urząd” lub „KPUW”)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Mikołaj Bogdanowicz – Wojewoda Kujawsko-Pomorski (dalej: „Wojewoda”) ¹ (dowód: akta kontroli str. 11)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej² na rok 2015 w części 85/04 województwo kujawsko-pomorskie. Wojewoda ustanowił dwóch dysponentów II stopnia (wraz z 38 podległymi im dysponentami III stopnia) oraz 12 dysponentów III stopnia.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- 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 Wojewodę jako dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³.

Zrealizowane w 2015 r. dochody budżetu państwa w części 85/04 wyniosły 140 521,9 tys. zł, natomiast wydatki budżetu państwa wyniosły 1 946 251,2 tys. zł. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 44 857,5 tys. zł.

¹ Powołany na stanowisko Wojewody Kujawsko-Pomorskiego 9 grudnia 2015 r. Do 8 grudnia 2015 r. Wojewodą Kujawsko-Pomorskim była Ewa Mes.

² Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153) znowelizowana ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. poz. 2195), dalej: „ustawa budżetowa”.

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm., dalej: „ufp”.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁴ wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 85/04 województwo kujawsko-pomorskie.

Pozytywnie oceniono realizację wydatków budżetu państwa, które w 2015 r. wyniosły 1 946 251,2 tys. zł, i wydatków budżetu środków europejskich, które w tym okresie wyniosły 44 857,5 tys. zł. Oceny dokonano z uwzględnieniem uzyskanych rzeczowych efektów prowadzonej działalności oraz realizacji zakładanych celów. Zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano środki rezerw celowych, a także w sposób prawidłowy udzielano i rozliczano objęte kontrolą dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego⁵ na realizację zadań. Zbadane w trakcie kontroli wydatki w części 85/04 w kwocie 241 155,0 tys. zł oraz wydatki Urzędu w kwocie 5 919,0 tys. zł⁶ w większości zostały poniesione w sposób celowy i gospodarny, w ramach kwot określonych w planie finansowym, a także z uwzględnieniem przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych⁷. Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację budżetu w kontrolowanej części i związane były z wykonywaniem budżetu przez Urząd jako dysponenta III stopnia. Nieprawidłowości te dotyczyły: nieujęcia w księgach rachunkowych siedmiu środków trwałych, przyznawania świadczeń socjalnych niezgodnie z obowiązującym regulaminem Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych Urzędu⁸, niepobrania i nieodprowadzenia na rachunki właściwych urzędów skarbowych zaliczek na podatek dochodowy należnych od wartości przyznanych świadczeń rzeczowych z ZFŚS.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne łączne sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez dysponenta części 85/04 województwo kujawsko-pomorskie oraz sprawozdania jednostkowe Urzędu. Sprawozdania łączne dysponenta części 85/04 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe Urzędu na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań Urzędu. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁹, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁰, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹¹.

Pozytywną ocenę uzasadnia również prawidłowe prowadzenie przez Wojewodę nadzoru i kontroli nad wykonywaniem budżetu w części województwo kujawsko-pomorskie.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna.

⁵ Dalej: „jst”.

⁶ W tym ze środków europejskich 13,2 tys. zł.

⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164), dalej: „Pzp”.

⁸ Dalej: „ZFŚS”.

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119 ze zm.).

¹⁰ 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).

¹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe¹²

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 dochody budżetu państwa w części 85/04 zostały ustalone w wysokości 125 990,0 tys. zł. W znowelizowanej ustawie budżetowej dochody budżetu państwa w tej części ustalono w wysokości 136 683 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 140 521,9 tys. zł, co stanowiło 102,8% kwoty zaplanowanej i 104,6% dochodów osiągniętych w 2014 r. (134 349,0 tys. zł).

Wyższa od planowanej realizacja dochodów wynikała przede wszystkim z wyższych o 4 010,5 tys. zł dochodów z tytułu gospodarowania przez jst gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa.

Głównymi źródłami dochodów budżetowych (stanowiącymi 86,6% wartości ogółem) były:

- dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zleczanych jst (§ 2350) w kwocie 65 982,1 tys. zł (46,9%), w tym 55 923,9 tys. zł z tytułu gospodarowania przez jst gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa (rozdz. 70005),
- grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych (§ 0570) w kwocie 35 050,2 tys. zł (24,9%), w tym 34 881,1 tys. zł z tytułu mandatów karnych (rozdz. 75011),
- wpływy z różnych opłat (§ 0690) w kwocie 20 682,1 tys. zł (14,7%), w tym 13 387,3 tys. zł z tytułu opłat pobieranych przez powiatowe inspekcje weterynaryjne (rozdz. 01034).

(dowód: akta kontroli str.112-118, 167-170, 218-226)

Dochody KPUW (jako dysponenta III stopnia) w 2015 r. wyniosły 41 015,3 tys. zł i stanowiły 96,7% planu oraz 107,6% dochodów zrealizowanych w 2014 r.¹³ Najwyższe dochody uzyskano z tytułu: grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (§ 0570) – 35 008,7 tys. zł i z wpływów z różnych opłat (§ 0690) – 5 352,6 tys. zł. Dochody KPUW stanowiły 29,2% dochodów ogółem części 85/04 budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str.119-120, 129-141)

Na koniec 2015 r. w części 85/04 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 637 568,3 tys. zł, w tym zaległości netto 618 102,2 tys. zł. W porównaniu do 2014 r. należności ogółem były wyższe o 94 082,9 tys. zł, tj. o 17,3%, a zaległości netto wyższe o 85 792,9 tys. zł, tj. o 16,1%. Przyczyną tego wzrostu było przede wszystkim zwiększenie o kwotę 197 910,3 tys. zł (56,3%) zaległości z tytułu świadczeń alimentacyjnych. Wojewoda podejmował działania kontrolne¹⁴ w gminach w celu sprawdzenia prawidłowości ściągania tych należności.

(dowód: akta kontroli str.170, 218-226, 541)

Na koniec 2015 r. w Urzędzie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 38 128,8 tys. zł, w tym zaległości netto 37 461,6 tys. zł (94,1 % ich wysokości dotyczyło grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych). W porównaniu do 2014 r. należności ogółem były wyższe o 88,8 tys. zł, a zaległości netto wyższe o 256,9 tys. zł. Przyrost zaległości o 0,2% wynikał ze wzrostu liczby wystawionych tytułów wykonawczych za mandaty karne, a także z rozłożenia części należności na raty.

(dowód: akta kontroli str.119-120, 129-141)

Nadzór Wojewody w zakresie prawidłowości pobierania dochodów sprawowany był m.in. poprzez analizę kwartalnych, półrocznych i rocznych sprawozdań przekazywanych przez

¹² Kontrolę dochodów budżetowych w części 85/04 województwo kujawsko-pomorskie w 2015 r. ograniczono do analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

¹³ Odpowiednio plan w 2015 r. – 42 402,0 tys. zł, wykonanie w 2014 r. – 38 126,8 tys. zł. Dochody niższe od planowanych (o 1 118,9 tys. zł) osiągnięto w § 0570 grzywny, mandaty i inne kary pieniężne (rozdz. 75011).

¹⁴ W 2015 r. Wydział Finansów i Budżetu KPUW (dalej: „WFB”) przeprowadził 30 kontroli w tym zakresie.

jst. W ramach nadzoru nad podległymi jednostkami organizacyjnymi przeprowadzonych zostało siedem kontroli dotyczących prawidłowości pobierania i przekazywania dochodów budżetowych oraz terminowości ich odprowadzania na centralny rachunek dochodów budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 346)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Analiza realizacji wydatków

W ustawie budżetowej na rok 2015 wydatki budżetu państwa w części 85/04 zostały ustalone w wysokości 1 394 360,0 tys. zł. W znowelizowanej ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa w tej części ustalono w wysokości 1 391 807,0 tys. zł.

W 2015 r. wydatki w części 85/04 wyniosły 1 946 251,2 tys. zł, co stanowiło 139,8% planu określonego w znowelizowanej ustawie budżetowej (1 391 807,0 tys. zł) i 98,4% planu po zmianach (1 978 483,3 tys. zł). W porównaniu do 2014 r. wydatki były wyższe o 54 469,1 tys. zł, tj. o 2,9%. W 2015 r. środkami budżetowymi sfinansowano głównie (80,6%) zadania z zakresu:

- pomocy społecznej (50,2% w dz. 852), na które wydatkowano 978 023,8 tys. zł (98,7% planu po zmianach), z czego 631 909,3 tys. zł przeznaczono na wypłatę świadczeń rodzinnych, z funduszu alimentacyjnego oraz zasiłki dla opiekunów (rozdz. 85212), a 108 359,3 tys. zł na wypłatę zasiłków i pomoc w naturze (rozdz. 85214);
- ochrony zdrowia (12,9% w dz. 851), na które wykorzystano 250 254,1 tys. zł (99,1% planu po zmianach), z tego 109 773,8 tys. zł na ratownictwo medyczne (rozdz. 85141), a 73 451,3 tys. zł na składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego (rozdz. 85156);
- rolnictwa i łowiectwa (8,4% w dz. 010), na które wydatkowano 162 783,7 tys. zł (95,8% planu po zmianach), z czego 66 819,7 tys. zł (§ 201 w rozdz. 01095) na zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego do produkcji rolnej, a 28 584,5 tys. zł na powiatowe inspektoraty weterynarii (rozdz. 01034);
- bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej (7,3% w dz. 754), na które wykorzystano 142 147,4 tys. zł (99,6% planu po zmianach), w tym 111 722,2 tys. zł na komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej¹⁵ (rozdz. 75411).

(dowód: akta kontroli str. 171-174, 227-253)

Największe kwoty niewykorzystanych środków wystąpiły w pięciu rozdziałach: 85214, 85415, 01022, 85212 i 85156¹⁶ (w łącznej wysokości 19 955,0 tys. zł). Niewykorzystanie środków w tych rozdziałach było niezależne od dysponenta części budżetowej i wynikało przede wszystkim:

- w rozdz. 85214 (6 427,1 tys. zł – 5,6% planu) i 85212 (3 130,2 tys. zł – 0,5% planu) z niższego od planowanego przez gminy wydatkowania środków odpowiednio na wypłaty zasiłków okresowych oraz świadczenia rodzinne i z funduszu alimentacyjnego;
- w rozdz. 85415 (4 977,0 tys. zł – 12,9% planu) – z mniejszej liczby wniosków o stypendia złożonych przez uczniów, problemów gmin z zapewnieniem 20% udziału środków własnych, przy jednoczesnym braku uprawnień Wojewody do dokonywania przesunięć pomiędzy jst;

¹⁵ Dalej: „PSP”.

¹⁶ Rozdz. 85214 Zasiłki i pomoc w naturze, rozdz. 85415 Pomoc materialna dla uczniów, rozdz. 01022 Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt i produktach pochodzenia zwierzęcego, rozdz. 85212 Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, rozdz. 85156 Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego.

- w rozdz. 01022 (3 133,7 tys. zł – 35,3% planu) z braku konieczności wykorzystania środków zabezpieczonych na zagrożenia epidemiologiczne i epizootyczne (afrykański pomór świń, salmonella w stadach kur);
- w rozdz. 85156 (2 287,0 tys. zł – 3,0% planu) z mniejszej niż planowano liczby składek na ubezpieczenie zdrowotne za osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku oraz uczniów przebywających w placówkach resocjalizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 171-174, 227-253, 348-350)

W dziewięciu działach klasyfikacji budżetowej Wojewoda na podstawie art. 177 ust. 1 pkt. 3, ust. 2 i ust. 3 pkt. 2 ufp pięcioma decyzjami dokonał we wrześniu i grudniu 2015 r. blokady środków w łącznej kwocie 35 563,5 tys. zł¹⁷. Głównymi powodami dokonanych blokad były mniejsze od planowanych wydatki związane m.in. z: zmianami do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w szczególności związanymi z profilowaniem bezrobotnych oraz wprowadzeniem nowych instrumentów aktywizacji zawodowej (11 230,2 tys. zł); niższymi od szacowanych przez jst. środków przeznaczonych na wypłatę zasiłków okresowych (5 777,0 tys. zł); oszczędnościami przetargowymi dot. robót budowlano-montażowych przy realizacji programu „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” w ramach PROW 2007-2013 (3 311,0 tys. zł); mniejszą liczbą pobieranych próbek do badań przez powiatowych lekarzy weterynarii (602,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 207-208)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone o 586 676,3 tys. zł, tj. o 42,1%, z tego 6 014,3 tys. zł z rezerwy ogólnej i 580 662,0 tys. zł z rezerw celowych. Dotacje zwiększone zostały o 423 769,5 tys. zł, świadczenia osobowe o 585,1 tys. zł, wydatki bieżące o 19 905,7 tys. zł, a wydatki majątkowe o 142 415,9 tys. zł. Wojewoda wydał 97 decyzji zmieniających plan wydatków budżetowych Wojewody i 11 decyzji zmieniających plan w budżecie środków europejskich. Minister Finansów zmienił plan w budżecie Wojewody 194 decyzjami.

Środki z rezerwy ogólnej przeznaczono na dofinansowanie zadania inwestycyjnego Centrum Onkologii w Bydgoszczy pn. „Budowa Polikliniki Centrum” (rozdz. 85111 – kwota 5 000,0 tys. zł), finansową pomoc dla Gminy Strzelno na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego dla rodzin poszkodowanych wskutek pożaru w marcu 2015 r. (rozdz. 70005 – kwota 808,5 tys. zł) oraz konserwację malowideł i odbudowę zniszczonego w wyniku pożaru zabytkowego kościoła parafialnego w Rogowie (rozdz. 92120 – kwota 205,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 177, 350, 374-418)

Badaniem w zakresie prawidłowości przeniesień środków z rezerw celowych objęto siedem decyzji zwiększających plan wydatków¹⁸ na łączną kwotę 256 989,8 tys. zł, tj. 43,8% środków, które zwiększyły wydatki części. Środki te zostały przeznaczone na: zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (rozdz. 01095 – w kwocie 46 221,1 tys. zł), dotacje dla gmin i powiatów na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach programu wieloletniego „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych”¹⁹ (rozdz. 60014 i 60016 – w kwocie 60 210,0 tys. zł), dotacje dla gmin na realizację zadań własnych w zakresie wychowania przedszkolnego (rozdz. 80103 i 80104 – w kwocie 76 833,9 tys. zł), dotacje dla gmin na realizację świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego (rozdz. 85212 – w kwocie 52 482,5 tys. zł), dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów (rozdz. 85415 – w kwocie 21 242,3 tys. zł).

¹⁷ Bez środków europejskich, w których dokonano blokady w kwocie 4 640,9 tys. zł.

¹⁸ O najwyższych kwotach w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej w części 85/04, w tym w dz. 600 i 801 po dwie decyzje.

¹⁹ Dalej: „NPPDL”

Przeniesienia środków były celowe, a kwoty zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Po otrzymaniu ww. decyzji wprowadzano odpowiednie zmiany w planie finansowym zarówno w układzie tradycyjnym, jak i zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 374-418)

Rezerwa, o której mowa w art. 140 ust. 4 ufp²⁰, została wykorzystana w pełnej wysokości, tj. 716,0 tys. zł, w tym kwotę 324,0 tys. zł przeznaczono na pokrycie wydatków Urzędu, 125,0 tys. zł na dotacje inwestycyjne dla Państwowej Straży Pożarnej (dofinansowanie budowy strażnicy w Żninie, budowy ośrodka szkoleniowego w Łubiance, budowy fundamentu pod trenażer ratowniczy i opracowania koncepcji architektonicznej rozbudowy obiektów Komendy Wojewódzkiej PSP w Toruniu), 50,0 tys. zł na pokrycie kosztów odnowienia lasów w powiecie świeckim zniszczonych w 2012 r. w wyniku przejścia trąby powietrznej, a 48,9 tys. zł na dofinansowanie zadań inwestycyjnych Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Bydgoszczy (wykonanie instalacji gazów specjalnych w laboratorium we Włocławku oraz zakup aparatury kontrolno-pomiarowej, sprzętu i materiałów eksploatacyjnych).

(dowód: akta kontroli str. 567-569)

Plan wydatków Urzędu (43 175,0 tys. zł) został w ciągu roku zwiększony do kwoty 50 967,8 tys. zł, tj. o 18,0%. Wydatki Urzędu w 2015 r. wyniosły 50 420,2 tys. zł, co stanowiło 98,9% planu po zmianach. Urząd uzyskał środki z rezerw celowych na łączną kwotę 4 490,6 tys. zł. Badanie wydatków z rezerw oraz celowości ich dokonania przeprowadzono na podstawie wszystkich (22) decyzji dotyczących rozdziałów 60031, 70005 i 85321 w łącznej wysokości 3 987,5 tys. zł (88,8% środków przyznanych z rezerw celowych). Środki uzyskane z rezerw celowych zostały wykorzystane m.in. na: uregulowanie zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z wyroków sądowych (1 573,5 tys. zł), sporządzenie operatów szacunkowych (1 138,2 tys. zł), wydatki bieżące i inwestycyjne związane z utrzymaniem lotniczego przejścia granicznego (1 059,8 tys. zł), dofinansowanie działalności zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności (216,0 tys. zł). Środki z ww. rezerw celowych wykorzystane zostały w całości na cele określone w decyzjach.

(dowód: akta kontroli str. 121, 142-149, 570-574)

2.1.2. Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe poniesione w 2015 r. w wysokości 153 771,2 tys. zł stanowiły 7,9% wydatków ogółem części. Plan wydatków majątkowych (155 969,5 tys. zł) zrealizowano w 98,6%. Największe kwoty dotyczyły dotacji inwestycyjnych dla jst – 123 523,5 tys. zł (80,3%), w tym m.in.: NPPDL²¹ (59 307,3 tys. zł), inwestycji zapobiegających skutkom klęsk żywiołowych²² (17 419,2 tys. zł), inwestycji w szpitalach ogólnych²³ (12 385,8 tys. zł), inwestycji na melioracje wodne (6 340,0 tys. zł) oraz inwestycji dla PSP (5 185,0 tys. zł).

Niewykorzystanie limitu wydatków nastąpiło przede wszystkim: w rozdz. 01008 (kwota 757,6 tys. zł) – w związku z oszczędnościami przetargowymi dotyczącymi robót budowlano-montażowych; w rozdz. 75410 (503,3 tys. zł) – w związku ze zmianą terminu prac przy budowie strażnicy dla KPPSP w Żninie i w związku z odstąpieniem od zakupu trenażera ratowniczego oraz interfejsów Systemu Wspomagania Decyzji PSP; w rozdz. 60016 (802,0 tys. zł) - w wyniku powstałych oszczędności przetargowych.

Wydatki majątkowe państwowych jednostek budżetowych²⁴ wyniosły w 2015 r. 30 130,8 tys. zł i stanowiły 99,7% planu. Wydatki te poniesiono na inwestycje w kwocie 18 536,0 tys. zł oraz zakupy inwestycyjne 11 594,8 tys. zł. Największe kwoty wydatkowano m.in. na budowę infrastruktury ratowniczej i szkoleniowej na wypadek powodzi i innych zagrożeń naturalnych i technologicznych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego

²⁰ W części budżetu państwa, której dysponentem jest Wojewoda, może być tworzona rezerwa w wysokości do 1% planowanych wydatków, z wyłączeniem dotacji dla jst.

²¹ W rozdz. 60014, 60016.

²² W rozdz. 01078, 60078.

²³ Na dofinansowanie zadań: Innowacyjne Forum Medyczne w Bydgoszczy (7 385,8 tys. zł) oraz Centrum Onkologii w Bydgoszczy pn. „Budowa Polikliniki Centrum” (5 000,0 tys. zł).

²⁴ Dalej: „pjb”.

Województwa Kujawsko-Pomorskiego (14 895,0 tys. zł), zakup sprzętu laboratoryjnego dla Wojewódzkiej Inspekcji Weterynaryjnej w Bydgoszczy (2 563,4 tys. zł) i termomodernizację budynków jednostek organizacyjnych PSP (1 126,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str.350-351, 353-358, 370-373)

Plan wydatków majątkowych KPUW (2 986,9 tys. zł) zrealizowano w 98,6% – 2 945,5 tys. zł. Niezrealizowanie limitu wydatków majątkowych w kwocie 41,4 tys. zł wynikało z oszczędności przetargowych powstałych przy zakupie dwóch komputerów dla Placówki Straży Granicznej w Bydgoszczy oraz z rezygnacji z zakupu Switcha dla Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego z powodu braku możliwości jego dostarczenia w terminie do 31 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str.123, 654-655)

2.1.3. Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 2 075,1 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach i 94,2% wydatków poniesionych w 2014 r. Najwyższe kwoty przeznaczono na wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń (590,3 tys. zł w § 3020), stypendia dla uczniów (584,1 tys. zł w § 3240) i zasądzone renty (332,7 tys. zł w § 3050). Świadczenia stanowiły 0,1% wydatków ogółem części. Spośród wszystkich świadczeń wypłaconych w Urzędzie na łączną kwotę 423,2 tys. zł, 78,0% stanowiły zasądzone renty (330,0 tys. zł w § 3050).

(dowód: akta kontroli str.123,142-149, 227-253,370-373)

2.1.4. Wydatki bieżące jednostek budżetowych i zatrudnienie

Zrealizowane wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 190 411,0 tys. zł, tj. 97,4% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2014 r. o 1 854,7 tys. zł, tj. o 1,0%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (76%) stanowiły wynagrodzenia i pochodne wynoszące 144 678,8 tys. zł²⁵. Na zakup materiałów i usług²⁶ wydatkowano 22 614,6 tys. zł (11,9%), a na usługi remontowe 3 677,8 tys. zł (1,9%). Wydatki bieżące KPUW (47 051,5 tys. zł) stanowiły 24,7% wszystkich wydatków pjb w części 85/04 budżetu państwa i charakteryzowały się podobną jak dla części strukturą.

(dowód: akta kontroli str. 123,142-149, 227-253,370-373)

Przeciętne zatrudnienie²⁷ w części 85/04 wyniosło 2 463 osób i było wyższe w porównaniu do zatrudnienia w 2014 r. o 27 osób²⁸. Wydatki na wynagrodzenia²⁹ wzrosły w porównaniu do 2014 r. o 1 272,7 tys. zł, tj. o 1,2% i wyniosły 108 892,8 tys. zł. Przeciętne wynagrodzenie w 2015 r. wyniosło 3 684 zł³⁰ i było zbliżone do przeciętnego wynagrodzenia w 2014 r. (3 682 zł).

(dowód: akta kontroli str.175-176, 258-261)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w części 85/04 wyniosły 16 067,9 tys. zł (93,4% planu po zmianach) i w porównaniu do 2014 r. wzrosły o 0,3%. W wyniku zwiększeń dokonanych w trakcie roku budżetowego z rezerw celowych limit wydatków na wynagrodzenia bezosobowe wzrósł z 14 660,0 tys. zł do 17 200,3 tys. zł, tj. o 17,3%. Najwyższe kwotowo zwiększenia wystąpiły w rozdz.: 01022 (2 896,2 tys. zł), 80195 (183,7 tys. zł) i 85321 (194,0 tys. zł)³¹.

(dowód: akta kontroli str.179-206, 351-352)

²⁵ W tym również wynagrodzenia bezosobowe.

²⁶ W §§ 421 i 430.

²⁷ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

²⁸ Największe różnice wystąpiły w grupie: 01 (osoby nieobjęte mnożnikowym systemami wynagrodzeń) - wzrost o 13 etatów i 03 (członkowie korpusu służby cywilnej) - wzrost o 14 etatów.

²⁹ Podano kwoty wynagrodzeń brutto z list płac, na podstawie sprawozdania Rb-70.

³⁰ Wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.

³¹ W rozdz. 01022 wzrost limitu o 2 896,2 tys. zł nastąpił decyzjami MF z rezerwy celowej przeznaczonej na przeciwdziałanie chorobom zakaźnym zwierząt. W rozdz. 80195 zwiększenia na kwotę 183,7 tys. zł dotyczyły sfinansowania prac komisji kwalifikacyjnych powołanych w 2015 r. do spraw awansu zawodowego nauczycieli oraz finansowania zadań związanych z dystrybucją podręczników do klasy I i II szkoły podstawowej. W rozdz. 85321 zwiększenia na kwotę 194,0 tys. zł dotyczyły finansowania działalności zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności.

Realizując zapisy ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej³² w zakresie wynagrodzeń bezosobowych:

- wszystkie jednostki budżetowe oraz wydziały Urzędu zostały poinformowane o limicie wynagrodzeń bezosobowych oraz o konieczności każdorazowego występowania do Wojewody z wnioskiem o wyrażenie zgody na zwiększenie posiadanego limitu w ramach ogólnego limitu w części 85/04;
- wynikający z ustawy budżetowej limit nie został przekroczony.

(dowód: akta kontroli str.351-352)

Przeciętne zatrudnienie w Urzędzie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wyniosło 620 etatów i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2014 r. o 49 etatów, tj. o 8,6%. Wykonanie wydatków na wynagrodzenia wyniosło 28 780,5 tys. zł i było wyższe o 450,3 tys. zł (1,6%) od wykonania w 2014 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2015 r. w przeliczeniu na pełnozatrudnionego wyniosło 3 868 zł i było niższe o 6,4% od średniego wynagrodzenia w 2014 r.

W grupie pracowników KPUW nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, tj. ze statusem zatrudnienia 01, przeciętne miesięczne wynagrodzenie zmalało z 3 327 zł w 2014 r. do 3 018 zł w 2015 r. (o 9,3%) przy jednoczesnym wzroście liczby zatrudnionych w tej grupie ze 163 do 191 osób.

Również w grupie członków korpusu służby cywilnej ze statusem 03 przeciętne miesięczne wynagrodzenie zmalało z 4 419 zł w 2014 r. do 4 190 zł w 2015 r. (5,2%) przy jednoczesnym wzroście zatrudnienia w tej grupie z 405 do 426 osób.

Wzrost liczby zatrudnionych w 2015 r. ogółem o 49 osób wynikał m.in. z: zatrudnienia w trakcie roku 20 operatorów alarmowych numeru 112, psychologa oraz administratora systemu do Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego, dwóch osób do obsługi spraw dotyczących cudzoziemców, powołania nowego Wojewody i Wicewojewody przy jednoczesnym utrzymaniu przez trzy miesiące zatrudnienia osób odwołanych, zatrudnienia w poszczególnych wydziałach pracowników na zastępstwa.

(dowód: akta kontroli str.122, 155-156, 216)

2.1.5. Zobowiązania

Zobowiązania w części 85/04 budżetu państwa na koniec 2015 r. wyniosły 9 693,7 tys. zł i były niższe o 68,7 tys. zł, tj. o 0,7% od kwoty zobowiązań na koniec 2014 r. Dotyczyły one przede wszystkim zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, wynagrodzeń bezosobowych i pochodnych od wynagrodzeń (94,3%) oraz faktur, których termin płatności przypadał na rok następny. Zobowiązania KPUW (2 574,5 tys. zł) stanowiły 26,5 % wszystkich zobowiązań w części i charakteryzowały się podobną strukturą.

(dowód: akta kontroli str.124, 142-149, 178, 227-253)

2.1.6. Dotacje

Najistotniejszą grupę wydatków (88,6%) w części 85/04 stanowiły dotacje – 1 723 634,2 tys. zł. Na dotacje zaplanowano kwotę 1 214 178,0 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 1 750 184,5 tys. zł. Zrealizowana kwota stanowiła 98,5% planu po zmianach i była wyższa od wydatków poniesionych na dotacje w 2014 r. o 34 966,7 tys. zł (o 2,1%). Dotacje zostały przeznaczone na:

- a) dotacje bieżące w wysokości 1 599 993,8 tys. zł (92,8% dotacji i 82,2% ogółu wydatków):
 - w kwocie 1 044 964,1 tys. zł (60,6% dotacji) na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jst, w tym największe kwoty przeznaczono na finansowanie świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz zasiłków dla opiekunów wypłacanych przez gminy (630 378,7 tys. zł w rozdz. 85212) oraz na działalność PSP (106 537,2 tys. zł w rozdz. 75411);

³² Dz. U. poz. 1877 ze zm.

- w kwocie 427 554,7 tys. zł (24,8%) na dofinansowanie zadań własnych jst, z tego na wypłatę zasiłków i pomocy w naturze oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (108 359,3 tys. zł w rozdz. 85214), wychowanie przedszkolne (76 983,6 tys. zł w rozdz. 80103-80106), zasiłki stałe (53 345,0 tys. zł w rozdz. 85216) oraz domy pomocy społecznej (48 854,0 tys. zł w rozdz. 85202);
- w kwocie 115 820,4 tys. zł (6,7%) dla stowarzyszeń i fundacji, pozostałych jednostek sektora finansów publicznych oraz jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych. Największe kwoty przekazano na finansowanie zespołów ratownictwa medycznego (109 210,6 tys. zł w rozdz. 85141);
- w kwocie 11 150,2 tys. zł (0,6 %) na pozostałe zadania realizowane przez jst, w tym dla gmin uzdrowiskowych (5 847,6 tys. zł w rozdz. 75814) oraz na zakup podręczników dla uczniów w ramach programu „Wyprawka szkolna” (2 442,6 tys. zł w rozdz. 85415);
- w kwocie 467,7 tys. zł na zadania bieżące gmin i powiatów realizowane na podstawie porozumień, z tego na utrzymanie obiektów grobownictwa wojennego przez gminy (203,9 tys. zł w rozdz. 71035) oraz programy „Bezpieczna i przyjazna szkoła” oraz „Razem bezpieczniej” (23,5 tys. zł w rozdz. 80195 i 114,7 tys. zł w rozdz. 75495);

b) dotacje majątkowe w wysokości 123 640,4 tys. zł (7,2% dotacji i 6,4% ogółu):

- w kwocie 25 628,7 tys. zł (1,5 %) na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jst, w tym dla samorządu województwa na melioracje wodne (6 340,0 tys. zł w rozdz. 01008) i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (12 000,0 tys. zł w rozdz. 01078) oraz dla powiatów na działalność PSP (5 185,0 tys. zł w rozdz. 75411);
- w kwocie 97 876,7 tys. zł (5,7%) na dofinansowanie zadań własnych jst, w tym na NPPDL (59 307,3 tys. zł³³) oraz na budowę Innowacyjnego Forum Medycznego w Bydgoszczy i Centrum Onkologii w Bydgoszczy pn. „Budowa Polikliniki Centrum” (odpowiednio 7 385,8 tys. zł i 5 000,0 tys. zł w rozdz. 85111);
- w kwocie 116,9 tys. zł dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych, w tym: 75,1 tys. zł w rozdz. 85305 – żłobki, 36,0 tys. zł w rozdz. 85307 – dzienni opiekunowie oraz 5,8 tys. zł w rozdz. 75415 dla ratownictwa górskiego i wodnego.

Beneficjentami najwyższych kwot dotacji przeznaczonych dla jst (1 607 696,9 tys. zł) były gminy (73,9%).

(dowód: akta kontroli str.227-253, 370-373)

Prawidłowo wykonano zaplanowane wydatki na dotacje budżetowe dla jst:

- dokonując podziału środków dotacji ujętych w projekcie i w ustawie budżetowej na rok 2015 dotrzymano terminów dotyczących przekazywania informacji, wynikających z art. 143 ust. 1 oraz art. 148 ufp, tj.: odpowiednio do 25 października o kwotach przyjętych w projekcie ustawy budżetowej oraz w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej o kwotach przyznanych dotacji;
- suma kwot dotacji przekazanych jst była zgodna z kwotami ujętymi w planie;
- zmian kwot dotacji celowych dla jst na zadania zlecone i własne dokonywano odpowiednio do 15 i 30 listopada 2015 r., zgodnie z art. 170 ust. 1 ufp;
- w przypadkach stwierdzenia wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem dysponent podejmował działania w celu zwrotu środków. W 2015 r. dotyczyło to trzech gmin, które zwróciły środki wraz z należnymi odsetkami w łącznej wysokości 2,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 278-279, 341-342)

Na podstawie dobranej próby wydatków na dotacje³⁴ dla jst ustalono m.in., że:

- zachowana została reguła określona w art. 128 ust. 2 ufp, zgodnie z którą kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić

³³ Rozdz. 60014 i 60016.

³⁴ Badaniem objęto wybrane celowo wydatki w kwocie 241 155,0 tys. zł (15% wydatków na dotacje dla jst) na dotacje: z zakresu spraw obywatelskich, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, NPPDL oraz zadanie własne związane z dofinansowaniem dróg wojewódzkich.

więcej niż 80% kosztów realizacji tych zadań. Badanie szczegółowe w tym zakresie przeprowadzono dla 10 jednostek, które otrzymały dotacje w rozdz. 60014 i 60016, z tym że dotacja udzielona na realizację NPPDL stanowiła – zgodnie z zasadami tego programu – nie więcej niż 50% kosztów realizacji zadania;

- prawidłowo została określona wielkość naliczonych do wypłaty kwot dotacji, a przed przekazaniem środków oceniano rzeczywiste zapotrzebowanie;
- w umowach dotacji zostały zabezpieczone interesy Skarbu Państwa³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 341-342)

W wyniku przekazanych środków na realizację badanych zadań³⁶:

- programem NPPDL objęto 186,2 km dróg lokalnych (109,3 km gminnych i 76,9 km powiatowych), na które ze środków dotacji wydatkowano 59 307,3 tys. zł (wkład własny jst wyniósł 60 717,7 tys. zł). W wyniku realizacji tego programu przebudowano 156,7 km dróg (93,1 km gminnych i 63,6 km powiatowych), wybudowano 10,7 km dróg (9,1 km gminnych i 1,6 km powiatowych) oraz wyremontowano 18,7 km dróg (7,1 km gminnych i 11,6 km powiatowych). W NPPDL udział wzięło 57 jst: 31 gmin wiejskich, 13 gmin miejsko-wiejskich, jedna gmina miejska, jedno miasto na prawach powiatu i 11 powiatów ziemskich;
- dotacja dla samorządu województwa kujawsko-pomorskiego na realizację zadania własnego związanego z budową, remontem oraz utrzymaniem dróg wojewódzkich, a także zarządzaniem tymi drogami wyniosła 20 252,2 tys. zł, z tego 12 525,4 tys. zł na bieżące utrzymanie dróg oraz 7 726,8 tys. zł na wydatki inwestycyjne. W wyniku otrzymanych kwot dotacji odnowiono 5,391 km nawierzchni dróg, utrwalono powierzchniowo łącznie 17,233 km dróg, wybudowano zatokę autobusową, przebudowano dwa przepusty oraz wykonano siedem dokumentacji projektowych. Ponadto przeprowadzono remonty dróg na powierzchni 176 375,2 m², zakupiono 1 931,36 ton soli, 228 ton mieszanki mineralno-asfaltowej, 7 419 sztuk oraz 7 973,8 m² materiałów betonowych;
- w zakresie dotacji na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich w latach 2013-2015³⁷ wydatkowano odpowiednio: 19 114,7 tys. zł (plan 19 138,6 tys. zł), 19 930,2 tys. zł (plan 19 932,0 tys. zł), 17 368,4 tys. zł (plan 18 637,7 tys. zł). W wyniku niedoboru środków na realizację ww. zadania w 2015 r. Wojewoda skorzystał z możliwości dofinansowania zadania z poz. 47 rezerw celowych budżetu państwa w kwocie 758,7 tys. zł;
- świadczenia rodzinne i z funduszu alimentacyjnego wypłacono 118 715 rodzinom.

(dowód: akta kontroli str. 341-342, 280-283, 287-315, 316-318)

Dysponent części dokonywał oceny stopnia realizacji przez jst zadań sfinansowanych z budżetu państwa poprzez prowadzenie kontroli w zakresie prawidłowości wykorzystania udzielonych dotacji oraz bieżący monitoring stopnia wykorzystania dotacji sprawowany na podstawie sprawozdań resortowych i danych finansowych. Ponadto jst przekazywały do KPUW półroczne i roczne analizy wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, które zawierały m.in. rzeczowy opis wykonywanych zadań (w tym sposób wykorzystania dotacji, przyczyny ewentualnych różnic między planem a wykonaniem).

³⁵ W badanej próbie umowy sporządzane były na realizację inwestycji w ramach NPPDL. W umowach zawarto zapisy o zwrocie niewykorzystanej dotacji, obowiązku jej rozliczenia, uprawnieniach Wojewody do kontroli i inspekcji zadania oraz odpowiedzialności wobec osób trzecich za szkody powstałe w związku z realizacją zadania.

³⁶ Osiągnięte efekty rzeczowe pokazano z uwzględnieniem – NPPDL: rozdz. 60014 i 60016, zadanie własne w zakresie dróg wojewódzkich: rozdz. 60013, zadania zlecone z zakresu administracji rządowej – sprawy obywatelskie i świadczenia z funduszu alimentacyjnego odpowiednio rozdz. 75011 i 85212.

³⁷ W latach 2013-2014 wysokość dotacji celowej na zadania zlecone finansowane w ramach rozdz. 75011 Urzędy wojewódzkie ustaliły dla poszczególnych gmin w oparciu o liczbę etatów kalkulacyjnych. Nie dokonywano podziału na poszczególne zadania zlecone. Przy ustalaniu liczby etatów niezbędnych do realizacji zadań zleconych przyjęto 1 etat kalkulacyjny do współpracy z urzędem wojewódzkim, a pozostałe etaty uzależniono od liczby mieszkańców gmin. Od 2015 r. przyjęło jednolity dla całego kraju sposób kalkulacji wysokości kosztów zadań z zakresu spraw obywatelskich, do którego przyjęto: przedstawiony przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych katalog zadań wynikających z ww. ustaw, medianę czasu realizacji zadań wg danych przedstawionych przez wojewodów, medianę stawki roboczo-godzinny ze wszystkich województw, liczbę zdarzeń przedstawioną przez poszczególne województwa wg spraw za 2013 r.

Zgodnie z obowiązującym regulaminem KPUW zadania Wojewody m.in. w zakresie nadzoru nad realizacją przez jst zadań z zakresu administracji rządowej realizowali dyrektorzy poszczególnych wydziałów Urzędu. Opracowywano kwartalne analizy dotyczące realizowanych przez jst zadań i stopnia wykorzystania dotacji. W trakcie roku dokonywano również bieżącej analizy stopnia realizacji tych zadań, a w razie wystąpienia braku środków dokonywano odpowiednich przesunięć w planie wydatków, bądź występowano o odpowiednie środki z rezerw celowych budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str.341-342, 556)

2.1.7. Wydatki KPUW jako dysponenta III stopnia

Wydatki zrealizowane przez KPUW w 2015 r. wyniosły 50 420,2 tys. zł i stanowiły 98,9% planu po zmianach oraz 98,2% wydatków poniesionych w 2014 r. Główne tytuły wydatków to wynagrodzenia i pochodne – 35 311,5 tys. zł (70,0% ogółu wydatków i 75,0% wydatków bieżących) oraz wydatki majątkowe – 2 945,5 tys. zł (5,8% ogółu wydatków). Wydatki KPUW stanowiły 2,6% wydatków ogółem części 85/04 budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 121, 123, 142-149)

Badaniem bezpośrednim objęto 90 dowodów księgowych na łączną kwotę 5 905,8 tys. zł³⁸. Wydatki objęte badaniem stanowiły 11,7% wydatków Urzędu oraz 0,3% wydatków części. Stwierdzono, że zostały one rzetelnie skalkulowane, dokonane w sposób oszczędny, celowy oraz umożliwiający terminową realizację zadań. We wszystkich przypadkach – gdy wydatku dokonano bez stosowania Pzp – zachodziły przesłanki określone w art. 4 pkt. 8 Pzp. Za wyjątkiem siedmiu przypadków, zakupione środki trwałe zostały prawidłowo zaewidencjonowane i poprawnie sklasyfikowane, tj. zaliczone do właściwej kategorii środków trwałych³⁹. Objęte badaniem wydatki zostały dokonane terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 575-578)

Badaniem objęto ponadto wydatki z ZFŚS KPUW w łącznej wysokości 258,7 tys. zł, poniesione na wypłaty bezzwrotnych zapomóg pieniężnych (96,9 tys. zł), dofinansowanie uczestnictwa w imprezach kulturalno – oświatowych i sportowo – rekreacyjnych (111,7 tys. zł) i zakup paczek świątecznych dla dzieci (50,1 tys. zł)⁴⁰. Skontrolowane wydatki stanowiły 17,9% ogółu wydatków z ZFŚS poniesionych w 2015 r. (1 441,7 tys. zł). Ustalono, że wydatki te były, poza nielicznymi wyjątkami, poniesione zgodnie z obowiązującymi w KPUW procedurami przyznawania świadczeń socjalnych i zostały należycie udokumentowane. Pomocy socjalnej udzielano, poza nielicznymi wyjątkami, osobom do tego uprawnionym.

(dowód: akta kontroli str. 670-672, 722-733)

W 2015 r. w Urzędzie udzielono 32 zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego (na łączną kwotę 4 003,9 tys. zł) i czterech w trybie z wolnej ręki (na łączną kwotę 633,9 tys. zł). Unieważniono cztery postępowania (w trybie przetargu nieograniczonego). Badanie prawidłowości udzielania zamówień przeprowadzono na próbie czterech postępowań w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 1 029,6 tys. zł oraz jednego postępowania w trybie z wolnej ręki na kwotę 50,7 tys. zł. Udzielone zamówienia dotyczyły: dostawy ciężkiego kombinezonu pirotechnicznego dla Straży Granicznej, dostawy i montażu linii kontroli bagażu wraz z integracją skanera rentgenowskiego z systemem kontroli bagażu funkcjonującym na lotniczym przejściu granicznym w Bydgoszczy, przebudowy sanitariatów w budynkach Urzędu (dwa postępowania) oraz zakupu usług hotelarsko-gastronomicznych związanych z organizacją szkoleń z zakresu obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego i spraw obronnych. Objęte badaniem zamówienia zostały zrealizowane zgodnie z przepisami Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 579-596)

³⁸ Z tego 80 dowodów w kwocie 5 436,1 tys. zł wylosowanych metodą monetarną oraz 10 dowodów na kwotę 469,6 tys. zł dobranych w sposób celowy.

³⁹ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (Dz. U. Nr 242, poz. 1622).

⁴⁰ Wymienione świadczenia przyznano odpowiednio 146, 628 i 343 osobom.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Do ksiąg rachunkowych KPUW nie wprowadzono zdarzeń polegających na przyjęciu do użytkowania przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (dalej: WBiZK) siedmiu środków trwałych na łączną kwotę 109,0 tys. zł (dwóch radiotelefonów cyfrowych, dwóch agregatów prądotwórczych i trzech pneumatycznych namiotów ratowniczych). Stanowiło to naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴¹, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Powyższe skutkowało nieuwzględnieniem ww. wyposażenia w ewidencji środków trwałych oraz brakiem jego odpowiedniego oznaczenia numerem inwentarzowym środka trwałego Urzędu⁴², jak również zaniżeniem o 109,0 tys. zł (3,4%) nakładów poniesionych na środki trwałe, wykazanych w sprawozdaniu GUS o stanie i ruchu środków trwałych za 2015 r. Nieprawidłowość w ww. zakresie miała również wpływ na roczną sprawozdawczość finansową (zaniżenie wartości środków trwałych w bilansie).

Główny Księgowy KPUW Pani Marta Szuścicka wyjaśniła m.in., że nie posiadała wiedzy na temat planowanego przez WBiZK przeznaczenia i sposobu zagospodarowania zakupionego sprzętu, przez co nie była w stanie podjąć decyzji co do właściwego ujęcia go w księgach rachunkowych.

NIK zauważa, iż w wyniku opisanej wyżej nieprawidłowości księgi rachunkowe KPUW - w zakresie środków trwałych - nie odpowiadały wymogom⁴³, o których mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 597-657)

2. W KPUW odstąpiono od naliczenia, pobrania i odprowadzenia na rachunki właściwych urzędów skarbowych zaliczek na podatek dochodowy w łącznej wysokości 8,0 tys. zł. Dotyczyło to przyznanych w grudniu 2015 r. 210 świadczeń rzeczowych z ZFŚS w postaci paczek świątecznych dla dzieci pracowników, emerytów i rencistów Urzędu⁴⁴, co stanowiło naruszenie art. 31 w zw. z art. 12 ust. 1 i art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴⁵. Od świadczeniobiorców przyjęto pisemne oświadczenia, że wyrażają oni zgodę na osobiste rozliczenie tej części podatku w ramach corocznego rozliczenia z urzędem skarbowym, co jednak nie odpowiadało wymogom ww. przepisów. Kwoty dochodów uzyskanych w związku z przyznanymi świadczeniami rzeczowymi zostały uwzględnione w przekazanych przez KPUW i WINB urzędem skarbowym deklaracjach PIT-11 za 2015 r.,⁴⁶ sporządzonych dla wszystkich świadczeniobiorców. Zaliczek nie pobrano od 87,5% osób, które skorzystały z wymienionego świadczenia⁴⁷.

Główny Księgowy KPUW wyjaśniła, że opisana wyżej praktyka była stosowana w Urzędzie od kilku lat i wynikała z braku możliwości odpowiednio wczesnego rozliczenia przez Biuro Kadrowo-Organizacyjne całości świadczeń z ZFŚS, w tym w postaci paczek świątecznych, przekazywanych beneficjentom do 10 grudnia. Zdaniem Głównego Księgowego ze względu na to, że wynagrodzenie w miesiącu grudniu jest wypłacane pracownikom KPUW pomiędzy 17-tym a 19-tym dniem tego miesiąca, to bez rozliczenia ZFŚS i określenia kwot podatku do

⁴¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm., dalej: „ustawa o rachunkowości”.

⁴² Wymaganego § 45 ust. 20 pkt. 5 „Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy”, stanowiącej załącznik Nr 1 do zarządzenia Nr 21/2013 Dyrektora Generalnego Urzędu z dnia 31 grudnia 2013 r. (dalej: „Instrukcja”).

⁴³ Księgi rachunkowe powinny być prowadzone m.in. rzetelnie, bezbłędnie i bieżąco.

⁴⁴ a także Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy (dalej: „WINB”), z którym KPUW prowadził wspólną działalność socjalną.

⁴⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 361 ze zm., dalej: „ustawa o podatku dochodowym”.

⁴⁶ „Informacja o dochodach oraz o pobranych zaliczkach na podatek dochodowy”.

⁴⁷ W pozostałych 30 przypadkach podatek od wartości świadczenia nie był należny, na podstawie art. 21 ust. 1 pkt. 67 ustawy o podatku dochodowym (29 osób), bądź został wpłacony w kasie Urzędu (jedna osoba).

15 grudnia nie było możliwości potrącenia go pracownikowi z wynagrodzenia i odprowadzenia stosownej zaliczki do urzędu skarbowego.

(dowód: akta kontroli str. 653-657, 759-790)

3. Niezgodnie z obowiązującym Regulaminem⁴⁸ wydatkowano w 2015 r. środki ZFŚS w łącznej wysokości 6,2 tys. zł, przyznając świadczenia socjalne osobom do tego nieuprawnionym. W przypadku 129 osób (110 pracowników oraz 19 emerytów i rencistów KPUW) częściową refundacją kosztów uczestnictwa w imprezach kulturalno-oświatowych i sportowo-rekreacyjnych objęto również niepozostających na ich utrzymaniu współmałżonków. Stanowiło to naruszenie §§ 8 i 9 Regulaminu, zgodnie z którymi osoby te nie były uprawnione do otrzymywania pomocy socjalnej z ZFŚS.

Starszy inspektor wojewódzki w Biurze Kadrowo-Organizacyjnym Urzędu wyjaśniła m.in., że komórka organizacyjna obsługująca ZFŚS realizowała złożone wnioski na podstawie zawartych tam informacji w zaufaniu do ich prawdziwości.

(dowód: akta kontroli str. 722-743, 755-758)

4. Niezgodnie z § 1 ust. 5 porozumienia z WINB w sprawie prowadzenia wspólnej działalności socjalnej⁴⁹ Urząd, będący koordynatorem i organizatorem tej działalności, nie naliczał i nie obciążał WINB częścią ponoszonych kosztów obsługi działalności socjalnej i obsługi konta bankowego Funduszu, która winna zostać wyliczona proporcjonalnie do liczby osób uprawnionych po stronie WINB do świadczeń finansowanych z ZFŚS. Według sporządzonego przez Urząd oszacowania, w 2015 r. koszt obsługi ZFŚS w części odnoszącej się do WINB wynosił ok. 0,7 tys. zł.

Główny Księgowy KPUW wyjaśniła, że nie był jej znany ww. zapis porozumienia z WINB oraz że Biuro Kadrowo-Organizacyjne zajmujące się merytoryczną obsługą ZFŚS nie informowało jej o konieczności dokonywania jakichkolwiek obciążeń z tym związanych.

(dowód: akta kontroli str. 653-657, 791-795)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w części 85/04 zostały ujęte w ustawie budżetowej w kwocie 13 601,0 tys. zł. W trakcie roku plan wydatków został zwiększony do kwoty 50 419,6 tys. zł, tj. o 36 818,6 tys. zł. Dokonane w trakcie roku zmiany w planie tych wydatków były celowe.

(dowód: akta kontroli str. 419)

Wydatki budżetu środków europejskich w części 85/04 wyniosły 44 857,5 tys. zł i stanowiły 89% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. wydatki były wyższe o 20 917,3 tys. zł (tj. o 87,4%).

Z budżetu środków europejskich finansowano projekty realizowane w ramach:

- Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (dalej: PROW), na które przeznaczono 8 942,1 tys. zł (tj. 19,9% ogółu wydatków),
- Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego (dalej: RPO WK-P), na które przeznaczono 20 861,8 tys. zł, tj. 46,5%,
- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (dalej: POLIŚ), na który przeznaczono 15 053,6 tys. zł (tj. 33,6%).

Największe kwotowo wydatki z budżetu środków europejskich poniesiono w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (35 902,3 tys. zł, tj. 80%); którego beneficjentem była Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej⁵⁰.

⁴⁸ „Regulamin Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy oraz Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy”, przyjęty zarządzeniem Nr 2/2013 Dyrektora Generalnego Urzędu z dnia 27 lutego 2013 r. (dalej: „Regulamin”).

⁴⁹ Porozumienie w sprawie prowadzenia wspólnej działalności socjalnej zawarte w dniu 30 grudnia 2009 r. pomiędzy KPUW a WINB na czas nieokreślony.

⁵⁰ Zrealizowano m.in. zadania: budowa strażnicy Komendy Powiatowej PSP w Żninie i ośrodka szkolenia w Łubiance, modernizacja budynków siedmiu komend powiatowych i miejskich PSP, nabycie pojazdów i sprzętu ratowniczo-gaśniczego. Niewykorzystanie limitu wydatków (916,3 tys. zł, tj. 2,5%) wynikało m.in. z niewywiązania się wykonawcy z umowy

W 2015 r. realizowane były następujące projekty:

- Budowa infrastruktury ratowniczej i szkoleniowej na wypadek powodzi oraz innych zagrożeń naturalnych i technologicznych – etap I (w ramach RPO WK-P);
- Budowa infrastruktury ratowniczej i szkoleniowej na wypadek powodzi oraz innych zagrożeń naturalnych i technologicznych – etap II (RPO WK-P);
- Termomodernizacja budynków jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej województwa kujawsko-pomorskiego (RPO WK-P);
- Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych (POLiŚ);
- Usprawnienie ratownictwa na drogach – etap III (POLiŚ);
- Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego (POLiŚ);
- Unowocześnienie infrastruktury ICT⁵¹ Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy poprzez budowę i rozbudowę sieci gwarantującej bezpieczeństwo połączeń oraz wdrożenie innowacji w zakresie systemów teleinformatycznych (RPO WK-P, beneficjent - KPUW).

(dowód: akta kontroli str.419-423)

Niskie wykonanie wydatków stwierdzono w PROW⁵² – 65,8%. Niewykorzystanie środków wynikało m.in. z oszczędności przetargowych oraz braku możliwości wykorzystania ww. oszczędności w związku z zakończeniem okresu programowania.

(dowód: akta kontroli str. 424-441)

KPUW w 2015 r. wydatkował z budżetu środków europejskich kwotę 13,2 tys. zł związaną z promocją projektu „Unowocześnienie infrastruktury ICT Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy poprzez budowę i rozbudowę sieci gwarantującej bezpieczeństwo połączeń oraz wdrożenie innowacji w zakresie systemów teleinformatycznych” (ogłoszenie prasowe, wykonanie i montaż tablic pamiątkowych, wynagrodzenia). Podstawę realizacji zadania stanowiło porozumienie z 12 marca 2014 r. pomiędzy Zarządem Województwa Kujawsko-Pomorskiego (Instytucją Zarządzającą) a KPUW. Wydatkowana kwota na projekt w 2015 r. stanowiła 73,2% wartości planowanej (18,0 tys. zł). Badaniem objęto całą ww. kwotę (tj. stanowiącą 75% dofinansowania projektu z budżetu środków europejskich). Objęte badaniem wydatki zostały zakwalifikowane do sfinansowania z budżetu środków europejskich, wynikały z zawartych umów, stanowiły podstawę przekazanych do BGK zleceń płatności, były zgodne z kategoriami wydatków wynikającymi z umowy, zostały poniesione w okresie kwalifikowalności i należycie udokumentowane. W ramach projektu zostały osiągnięte wskaźniki planowanych produktów⁵³ i rezultatów⁵⁴.

Do realizacji w 2015 r. złożono zlecenia płatności na kwotę 13,2 tys. zł, które były zgodne z wielkością zrealizowanych płatności i wykonanych wydatków. Termin przekazania przez Urząd do BGK zleceń płatności pozwalał na terminowe uregulowanie zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 446-466)

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

Najwyższe kwoty w budżecie państwa w części 85/04 (łącznie 1 226 776,3 tys. zł, stanowiące 63% kwoty ogółem) przeznaczono na realizację pięciu nw. zadań:

o dostawę trenażera ratowniczego, zmiany terminu zakończenia inwestycji dotyczącej budowy strażnicy w Żninie oraz uzyskania oszczędności w trakcie realizacji zakupów związanych z budową ośrodka szkolenia w Łubiance.

⁵¹ Information and Communication Technologies.

⁵² W ramach PROW zrealizowano zadania: 1. Retencja małych zbiorników wodnych na terenach wiejskich; 2. Przebudowa wału przeciwpowodziowego Sartowice-Nowe na odcinku od km 5+500 do km 7+015; 3. Melioracje gruntów rolnych – Kruszyn III; 4. Melioracje gruntów rolnych Czolpin i Kolonia Bodzanowska; 5. Przebudowa wału przeciwpowodziowego Niziny Nieszawskiej odcinku od km 0+000 do km 10+320; 6. Melioracje użytków rolnych Przysiersk I, gm. Bukowiec. Decyzją Wojewody Nr WFB.I.3120.4.3.2015 z dnia 18 września 2015 r. dokonano zwiększenia dotacji niepodzielonych w dz. 010 – Rolnictwo i łowiectwo, rozdz. 01008 § 6517 o kwotę 4 640 921 zł, zmniejszając w tej samej podziale klasyfikacji budżetowej dotację dla Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz dokonano blokady planowanych wydatków w dz. 010, rozdz. 01008 § 6517 o ww. kwotę.

⁵³ Zakupiono: sprzęt komputerowy wraz z oprogramowaniem – 300 szt., urządzenia sieci bezprzewodowej – 10 szt., uruchomiono 2 serwery.

⁵⁴ Jedna jednostka korzystająca z utworzonych aplikacji.

- 1) 632 007,9 tys. zł na wypłatę świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, zasiłków dla opiekunów oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, stanowiącą 99,5% kwoty planowanej (rozdz. 85212). W porównaniu do 2014 r. na zadania te wydatkowano o 20 941,0 tys. zł więcej, tj. 3,4%;
- 2) 290 708,9 tys. zł na wsparcie finansowe jst. w realizacji zadań pomocy społecznej, stanowiącą 97,1% kwoty planowanej (dz. 852)⁵⁵. W porównaniu do 2014 r. na zadanie te wydatkowano o 18 979,6 tys. zł więcej, tj. 7,0%;
- 3) 109 773,8 tys. zł na realizację świadczeń przez zespoły ratownictwa medycznego, stanowiącą 100% kwoty planowanej (rozdz. 85141). W porównaniu do 2014 r. na zadania te wydatkowano o 57,7 tys. zł więcej, tj. 0,05%;
- 4) 111 722,2 tys. zł na finansowanie działalności komend powiatowych PSP, stanowiącą 100% planu (rozdz. 75411). W porównaniu do 2014 r. na zadanie te wydatkowano o 3 999,3 tys. zł więcej, tj. 3,7%;
- 5) 82 563,5 tys. zł na składki na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego, stanowiącą 97,1% planu (rozdz. 85156, 85213). W porównaniu do 2014 r. na zadania te wydatkowano o 12 739,4 tys. zł mniej, tj. 13,4%.

Wszystkie wydatki zostały sfinansowane środkami z budżetu państwa, tj. bez udziału budżetu środków europejskich. Przyjęte mierniki umożliwiały ocenę skuteczności realizowanych zadań oraz zostały osiągnięte.

[1] Najwyższe kwotowo realizowane w części 85/04 zadanie dotyczyło dotacji przekazanych na wypłaty świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz zasiłków dla opiekunów. Wartość wskaźnika mierzącego stopień realizacji celu została zaplanowana na poziomie 119 041 rodzin pobierających świadczenie rodzinne i z funduszu alimentacyjnego. Zrealizowano go na poziomie 118 715 rodzin. W ramach tego zadania przede wszystkim gminy wypłaciły:

- 1 522 361 zasiłków rodzinnych na kwotę 154 493,4 tys. zł oraz 697 424 dodatków do zasiłków rodzinnych na kwotę 75 860,7 tys. zł (głównie dodatków z tytułu wychowania dziecka w rodzinie wielodzietnej, podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania, kształcenia i rehabilitacji dziecka oraz samotnego wychowywania dziecka);
- 750 466 świadczeń opiekuńczych na łączną kwotę 215 711,3 tys. zł;
- 276 497 świadczeń z funduszu alimentacyjnego na kwotę 100 804,1 tys. zł;

[2] Wsparcie finansowe jst. w realizacji zadań pomocy społecznej polegało na przekazaniu dotacji (na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych oraz na zadania własne bieżące). W wyniku przekazanych środków pomocą w 2015 r. objęto 210 218 osób.

[3] Środki na realizację w 2015 r. świadczeń przez zespoły ratownictwa medycznego (dalej: „ZRM”) wydatkowano na poziomie zbliżonym do roku 2014⁵⁶. W ramach dotacji celowej przekazanej Kujawsko-Pomorskiemu Oddziałowi NFZ w Bydgoszczy sfinansowano świadczenie udzielane⁵⁷ przez 87 Zespołów Ratownictwa Medycznego, w tym 34 typu specjalistycznego oraz 53 typu podstawowego⁵⁸. W 2015 r. czasu dojazdu wynosił dla miast 6,21 min, a poza miastem – 10,24 min. Parametr ten był niższy niż ustawowa norma wynosząca odpowiednio do 8 i do 15 min⁵⁹.

⁵⁵ W rozdz. 85202, 85214, 85216, 85218, 85219, 85231, 85278, 85295.

⁵⁶ Wyższym w 2015 r. o 57,7 tys. zł.

⁵⁷ Wyłącznie osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego w warunkach pozaszpitalnych.

⁵⁸ Zespół specjalistyczny – zespół, w skład którego wchodzi co najmniej 3 osoby uprawnione do wykonywania medycznych czynności ratunkowych, w tym lekarz systemu oraz pielęgniarka systemu lub ratownik medyczny. Zespół podstawowy – zespół, w skład którego wchodzi co najmniej 2 osoby uprawnione do wykonywania medycznych czynności ratunkowych, w tym pielęgniarka systemu lub ratownik medyczny.

⁵⁹ Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2013, poz. 757 ze zm.) mediana czasu dotarcia - w skali każdego miesiąca - jest nie większa niż 8 minut w mieście powyżej 10 tysięcy mieszkańców i 15 minut poza miastem powyżej 10 tysięcy mieszkańców.

[4] Wydatkowane środki dotyczyły kosztów funkcjonowania komend powiatowych PSP, Udział zdarzeń dużych i średnich⁶⁰ w całkowitej liczbie zdarzeń wyniósł 2,3%.

[5] Środki dotyczyły dotacji wypłacanych jst. na zadania bieżące zlecone i własne⁶¹, przeznaczonych na opłacanie i refundację składek na ubezpieczenia zdrowotne za osoby uprawnione. W 2015 r. najwięcej wypłacono za osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku lub stypendium - 1 253 156 takich świadczeń oraz za osoby pobierające zasiłek stały - 105 361 takich świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 296-315, 368-369, 417, 503-511)

2.4. Działania nadzorcze, w tym w zakresie zapewnienia efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym

Opis stanu faktycznego

Obowiązki związane z nadzorem i kontrolą nad jednostkami podległymi Wojewodzie sprawowane były stosownie do przepisów art. 175 ust. 1 i 2 ufp, a mianowicie:

- wydziały KPUW oraz kierownicy jednostek budżetowych sporządzali okresowe, kwartalne oceny (analizy) z realizacji dochodów i wydatków budżetowych oraz kwartalne analizy z realizacji dotacji przez jst wraz z informacją, jakie zadania były realizowane i w jakiej wysokości dotacje zostały wykorzystane;
- na podstawie comiesięcznych sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) oraz kwartalnych sprawozdań o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (Rb-50) analizowany był stopień realizacji i wykorzystania przekazanych środków finansowych;
- WFB występował⁶² do wydziałów KPUW o dokonanie szczegółowej analizy wydatków, ze szczególnym uwzględnieniem dotacji i wskazanie oszczędności, których przesunięcie pozwoliłoby na wsparcie finansowe innych zadań oraz pełne wykorzystanie wydatków w budżecie Wojewody;
- informowano⁶³ kierowników jednostek budżetowych oraz dyrektorów wydziałów o konieczności przeanalizowania stopnia realizacji zadań i zgłoszenia niewykorzystanych środków do ujęcia w decyzji o blokadzie;
- jst sporządzały i przekazywały do WFB półroczną i roczną analizę z wykonania dochodów oraz wykorzystania dotacji przydzielonych z budżetu Wojewody. Rzeczowy opis wykonywanych zadań z zakresu wydatków (dotacji) zawierał sposób wykorzystania dotacji celowych udzielonych z budżetu państwa, przyczyny powstania różnic między planem a wykonaniem, dotacje na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej. Analiza zawierała również część opisową dotyczącą wielkości uzyskanych dochodów z tytułu realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, z wyszczególnieniem paragrafów określających źródło powstania dochodów.

(dowód: akta kontroli str.556)

Dyrektor WFB podała, że poszczególne wydziały KPUW na bieżąco dokonują analizy stopnia realizacji dotowanych zadań, a Wojewoda dokonuje stosownych przesunięć planu wydatków między rozdziałami lub jst. Ponadto niedobory zgłaszane są do ministerstw resortowych, które dokonują podziału rezerw celowych budżetu państwa pozostających w ich dyspozycji. Przyznanie dodatkowych środków z rezerw celowych stanowi podstawę do wystąpienia do Ministra Finansów o wydanie decyzji finansowej zwiększającej budżet Wojewody.

(dowód: akta kontroli str. 534-537)

⁶⁰ Wg zasad ewidencjonowania zdarzeń w zmodernizowanym Systemie Wspomagania Decyzji zdarzenie średnie lub duże to np. pożar, w wyniku którego zostały spalone lub zniszczone: [a] obiekty lub ich części, ruchomości, materiały, urządzenia itp. o powierzchni ponad 70m² lub objętości ponad 350 m³ lub [b] lasy, uprawy, trawy itp. o powierzchni ponad 1 ha lub miejscowe zagrożenie, w którym wystąpiła więcej niż 1 ofiara śmiertelna lub wystąpiły więcej niż 3 osoby, które wymagały medycznych działań lub brało udział więcej niż 4 zastępy.

⁶¹ W rozdz. 85156, 85213.

⁶² Pismo z 2 listopada 2015 r. Nr WFB.I.3127.149.2015.

⁶³ Pismo z 9 grudnia 2015 r. Nr WFB.I.3127.175.2015.

W 2015 r. komórki organizacyjne Urzędu przeprowadziły ogółem 440 kontroli, z tego 396 planowych i 44 doraźne. Przeprowadzono 63 kontrole wykonania przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej⁶⁴ dotowanych z budżetu państwa oraz 132 kontrole⁶⁵ na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁶⁶. Zakres kontroli obejmował m.in.: prawidłowość wykorzystania dotacji celowych udzielonych z budżetu Wojewody oraz prawidłowość pobierania i rozliczania dochodów budżetowych związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, sprawdzenie wykonania wniosków i zaleceń pokontrolnych, realizacji wybranych zadań zawartych w ustawie z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie⁶⁷, realizacji wybranych zadań z zakresu administracji rządowej określonych w ustawie z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁶⁸, realizację przez gminy zadań związanych z wypłatą dodatków energetycznych, realizację zadań współfinansowanych w ramach NPPDL, zgodności działalności komisji dyscyplinarnej z regulacjami wewnętrznymi i powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, prawidłowości rozliczania podróży służbowych i gospodarowania środkami transportu.

Stwierdzono pojedyncze przypadki nierealizowania dotowanych zadań, nadmiernie pobranej dotacji oraz wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem⁶⁹.

W związku z ww. przeprowadzonymi kontrolami do jednostek kontrolowanych wystosowano uwagi, wnioski i zalecenia pokontrolne dotyczące podjęcia działań w celu wyeliminowania stwierdzonych w wyniku kontroli uchybień i nieprawidłowości. Wszystkie środki, które w wyniku kontroli zostały uznane za nadmiernie pobrane i wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, zostały zwrócone do budżetu państwa w toku kontroli lub po kontroli, ale przed sporządzeniem dokumentacji pokontrolnej.

(dowód: akta kontroli str.539-545)

Stosownie do uwagi sformułowanej przez NIK podczas kontroli w 2015 r., KPUW przeprowadził kontrolę w Kujawsko-Pomorskim Oddziale Wojewódzkim NFZ w zakresie sprawdzenia prawidłowości wykorzystania dotacji celowej z budżetu państwa z części, której dysponentem jest Wojewoda Kujawsko-Pomorski, z przeznaczeniem na finansowanie zadań zespołów ratownictwa medycznego. W jej wyniku nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości, nie formułowano zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str.546-554, 557-566)

Nadzór nad realizacją celów przyjętych w budżecie Wojewody w układzie zadaniowym (poprzez monitorowanie poziomu osiągniętych wartości mierników) został określony w regulaminie KPUW jako zakres wspólnych zadań i obowiązków dyrektorów wydziałów.

Przy każdorazowej zmianie planu finansowego w układzie tradycyjnym WFB dokonywał zmian planu wydatków w układzie zadaniowym. O dokonanych zmianach informowane były wnioskujące wydziały Urzędu i kierownicy jednostek organizacyjnych. Kierownicy jednostek informowali WFB o dokonanych decyzjami wewnętrznymi zmianach w klasyfikacji zadaniowej. Analiza realizacji planów w układzie zadaniowym opierała się na monitoringu wykorzystania środków publicznych, okresowej sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

Analiza wybranych czterech działań⁷⁰, na realizację których wydatkowano najwyższe kwoty (1 073 940,7 tys. zł, tj. 53,9% wydatków ogółem), wykazała że mierniki były monitorowane

⁶⁴ Na podstawie 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.).

⁶⁵ W tym m.in. Wydział Nadzoru i Kontroli przeprowadził 41 kontroli, Wydział Finansów i Budżetu 41 kontroli, Wydział Infrastruktury i Rozwoju 20 kontroli.

⁶⁶ Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

⁶⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 2168 ze zm.

⁶⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1286 ze zm.

⁶⁹ WFB w trakcie kontroli 9 jst stwierdził pobranie dotacji w nadmiernej wysokości w łącznej wysokości 17,4 tys. zł, natomiast w 3 jednostkach wykorzystanie dotacji w łącznej kwocie 2,2 tys. zł niezgodnie z przeznaczeniem. Jst dokonały zwrotu kwoty ww. dotacji wraz z odsetkami.

w sposób systematyczny przez jednostki Urzędu oraz jednostki podległe i nadzorowane przez Wojewodę, m.in. na podstawie sprawozdań resortowych, składanych wniosków czy danych ewidencjonowanych na bieżąco w systemach informatycznych. W 2015 r. KPUW przeprowadził sześć kontroli⁷¹ podległych i nadzorowanych jednostek budżetowych podległych Wojewodzie w zakresie prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej tych jednostek, w tym efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów⁷². Weryfikacja pięciu mierników wykorzystujących w algorytmie ich wyliczania liczbę mieszkańców województwa⁷³ wykazała, że przyjęta liczba mieszkańców była we wszystkich przypadkach taka sama. Świadczy to o zrealizowaniu wniosku pokontrolnego NIK z kontroli przeprowadzonej w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str.556-557)

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Prawidłowość i rzetelność rocznych łącznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Według stanu na 31 grudnia 2015 r. w części 85/04 funkcjonowały 52 jednostki budżetowe. Wojewoda ustanowił dwóch dysponentów II stopnia (wraz z 38 podległymi im dysponentami III stopnia) oraz 12 dysponentów III stopnia.

Sprawozdania jednostkowe nadesłane przez podległych dysponentów były sprawdzane przez służby finansowe Wojewody pod względem formalno-rachunkowym i poprawności merytorycznej. Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta części rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r.:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- 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 Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 UE),
- 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),

a także

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

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 85/04 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Przyjęta koncepcja systemu

⁷⁰ 2.3.1.2. interwencje ratowniczo-gaśnicze, 13.1.1.1. wsparcie finansowe jst w realizacji zadań pomocy społecznej, 13.4.1.1. świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego, 19.1.1.4. „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II – Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”.

⁷¹ W Powiatowych Inspektoratach Weterynarii w: Toruniu, Nakle nad Notecią, Tucholi, Rypinie, Włocławku, Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Bydgoszczy.

⁷² Jednostki objęte kontrolą realizowały zakładane cele określone w planie w układzie zadaniowym, na podstawie planowanych i osiągniętych wartości mierników stopnia realizacji celów, dążąc do osiągnięcia jak najwyższej efektywności i skuteczności przy wykonywaniu statutowych zadań.

⁷³ 13.1, 13.4, 16.1.2.1, 20.1, 20.5.

kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str.209-210, 217-266, 420-422, 467-489, 503-512)

3.2. Prawidłowość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych dysponenta III stopnia (KPUW).

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez KPUW rocznych jednostkowych sprawozdań za 2015 r. (Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 UE), sprawozdań w zakresie operacji finansowych Rb-N i Rb-Z za IV kw. 2014 r. oraz sprawozdania Rb-BZ1. Sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z zapisami na odpowiednich kontach księgowych.

(dowód: akta kontroli str.127-166, 447-449, 490-502)

V. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷⁴, wnosi o:

1. Prawidłowe ujmowanie w księgach rachunkowych Urzędu zdarzeń dotyczących środków trwałych.
2. Naliczanie i odprowadzanie zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych należnych od wartości świadczeń z ZFŚS.
3. Udzielanie świadczeń z ZFŚS tylko osobom uprawnionym, zgodnie z Regulaminem ZFŚS Urzędu.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania 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.

⁷⁴ Dz. U. z 2015 r., poz.1096.

Bydgoszcz, dnia kwietnia 2016 r.

Kontrolerzy
Jan Pierzyński
specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

Sylwia Woźniak-Waszak
specjalista k.p.

.....
podpis

.....
podpis