



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura NIK w Bydgoszczy

LBY.410.001.01.2018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 85/04 województwo kujawsko-pomorskie
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy ¹ ul. Jagiellońska 3, 85-001 Bydgoszcz
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Mikołaj Bogdanowicz – Wojewoda Kujawsko-Pomorski ² (dowód: akta kontroli str. 1095)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura NIK w Bydgoszczy
<i>Kontrolerzy</i>	1. Sylwia Woźniak-Waszak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/1/2018 z 8 stycznia 2018 r. 2. Leszek Murat, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/15/2018 z 19 stycznia 2018 r. 3. Marta Ostrowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/2/2018 z 8 stycznia 2018 r. 4. Marcin Mościcki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/16/2018 z 19 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 85/04 województwo kujawsko-pomorskie w związku z wykonywaniem budżetu państwa i planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,
- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2017 oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez Wojewodę w trybie art. 175 ustawy o finansach publicznych⁴.

¹ Dalej: „K-PUW” lub „Urząd”.

² Dalej: „Wojewoda”.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej: „ustawa o NIK”.

Celem kontroli było także dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2017 r. Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego (jako dysponenta III stopnia, będącego urzędem obsługującym Wojewodę), pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,
- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2017 oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza wykonania planu dochodów i stanu należności pozostałych do zapłaty;
- szczegółowa kontrola prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości;
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków oraz stanu zobowiązań;
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 85/04 województwo kujawsko-pomorskie w trakcie roku budżetowego;
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych;
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad;
- szczegółowa analiza wybranej próby – 10% wydatków dysponenta III stopnia;
- analiza wybranych 11 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań.

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 85/04 województwo kujawsko-pomorskie wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2017 r. K-PUW i wykorzystania dotacji przez kontrolowanych beneficjentów⁵.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

Z budżetu Wojewody jako dysponenta części 85/04 finansowane były zadania 52 jednostek podległych Wojewodzie (w tym służb, inspekcji i straży)⁶ oraz niektóre zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego (144 gminy, 23 powiaty i województwo samorządowe), finansowane lub dofinansowane w formie dotacji celowych. Obsługę finansową dysponenta części wykonywał Wydział Finansów i Budżetu Urzędu⁷.

Dochody budżetu państwa w części 85/04 w 2017 r. zrealizowano w kwocie 129,6 mln zł, co stanowiło 123,4% kwoty zaplanowanej. Wydatki tej części wyniosły 3 428,6 mln zł, co stanowiło 119,5% planu określonego w ustawie budżetowej⁸ i 98,0% planu po zmianach. Wielkości te obejmowały odpowiednio 0,04% dochodów i 0,92% wydatków budżetu państwa ogółem. Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego⁹ stanowiły 90% wydatków budżetu Wojewody.

⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, dalej: „ufp”.

⁵ Urząd Gminy w Obrowie, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Obrowie, Urząd Gminy Inowrocław, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Inowrocławiu, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

⁶ W kontrolowanym okresie w części 85/04 było dwóch dysponentów II stopnia (wraz z 38 podległymi im dysponentami III stopnia) oraz 12 dysponentów III stopnia, w tym Dyrektor Generalny Urzędu.

⁷ Dalej: „WFiB”.

⁸ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. poz. 108, ze zm.), dalej: „ustawa budżetowa”, oraz ustawa z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. poz. 2162).

⁹ Dalej: „jst”.

Wydatki budżetu środków europejskich w części 85/04 w 2017 r. wyniosły 3,3 mln zł, tj. 16,2% planu po zmianach. Wielkość ta stanowiła 0,007% wydatków budżetu środków europejskich ogółem.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹⁰ wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 85/04 województwo kujawsko-pomorskie.

W wyniku kontroli 19,4% wydatków budżetu państwa zrealizowanych w części 85/04 i 10% wydatków Urzędu stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności. Wojewoda rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 85/04.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała sporządzone przez dysponenta części 85/04 oraz Urząd sprawozdania budżetowe za rok 2017 i w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r., z wyjątkiem rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów dysponenta części. System kontroli zarządczej w zakresie analizy i weryfikacji przedkładanych przez jst. sprawozdań nie zapewniał kompleksowego sprawdzenia ich poprawności. Należności pozostałe do zapłaty zostały zaniżone o 14,3 mln zł (tj. o 1,8%) a zaległości o 23,2 mln zł (tj. o 3%).

Ujawnione w toku kontroli NIK pozostałe nieprawidłowości polegały m.in. na nieterminowym dokonaniu przypisu należności w kwocie 51,5 tys. zł i niespisanie należności umorzonej w kwocie 50 tys. zł, przeprowadzeniu zamówienia publicznego w sposób nierzetelny na etapie zawierania umowy z wyłonionym wykonawcą, skutkujący poniesieniem wydatku w kwocie 3,6 tys. zł.

Nieprawidłowości te nie miały zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność i nie spowodowały obniżenia pozytywnej oceny wykonania budżetu państwa w części 85/04.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2017 dochody budżetu państwa w części 85/04 zostały zaplanowane w kwocie 105 009,0 tys. zł. Zrealizowano je w kwocie 129 632,0 tys. zł, co stanowiło 123,4% kwoty zaplanowanej i 108,1% dochodów osiągniętych w 2016 r. (119 942,9 tys. zł).

Głównymi źródłami dochodów budżetowych (stanowiącymi 94,3% wartości ogółem) były:

- dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zleczanych jst. (§ 2350) w kwocie 74 654,1 tys. zł (57,6%), w tym 64 239,4 tys. zł z tytułu gospodarowania przez jst. gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa (rozd. 70005);
- wpływy z różnych opłat (§ 0690) w kwocie 19 063,7 tys. zł (14,7%), w tym 15 365,9 tys. zł z tytułu opłat pobieranych przez powiatowe inspekcje weterynaryjne (rozd. 01034);

¹⁰ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna.

- wpływy z pozostałych odsetek (§ 0920) w kwocie 11 874,7 tys. zł (9,2%), w tym 11 782,1 tys. zł z tytułu odsetek od świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (rozdz. 85502);
- wpływy z usług (§ 0830) w kwocie 8 661,6 tys. zł (6,7%), z tego 5 440,6 tys. zł z tytułu usług realizowanych przez inspekcję sanitarną (rozdz. 85132);
- wpływy z opłat paszportowych oraz pozostałych opłat konsularnych (§ 0930) w kwocie 5 362,3 tys. zł (4,1% w rozdz. 75011);
- grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych (§ 0570) w kwocie 2 609,1 tys. zł (2,0%), w tym 2 353,3 tys. zł z tytułu mandatów karnych (rozdz. 75011).

(dowód: akta kontroli str. 503-512, 556-570, 2057-2060)

Na koniec 2017 r. w części 85/04 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 785 689,9 tys. zł, w tym zaległości netto 762 671,5 tys. zł¹¹. W porównaniu do 2016 r. należności ogółem były wyższe o 71 794,6 tys. zł, tj. o 10,1%, a zaległości netto wyższe o 68 871,6 tys. zł, tj. o 9,9%. Wzrost ten wynikał przede wszystkim ze zwiększenia należności pozostałych do zapłaty o 76 997,0 tys. zł (z tego 73 705,2 tys. zł stanowiły zaległości netto) z tytułu świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (rozdz. 85502). Należności z tego tytułu stanowiły 93,1% wszystkich należności ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 503-512, 556-570, 2063-2065)

Dochody dysponenta III stopnia w 2017 r. wyniosły 12 183,9 tys. zł i stanowiły 74,2% planu oraz 75,8% dochodów zrealizowanych w 2016 roku¹². Najwyższe dochody uzyskano z tytułu: wpływu z opłat paszportowych (§ 0930) – 5 362,3 tys. zł, grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (§ 0570) – 2 428,8 tys. zł oraz z wpływów z różnych opłat (§ 0690) – 2 467,5 tys. zł. Dochody K-PUW stanowiły 9,4% dochodów ogółem części 85/04 budżetu państwa. Niższa od planowanej realizacja dochodów wynikała przede wszystkim z niższych o 7 771,2 tys. zł dochodów z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych.

(dowód: akta kontroli str. 300-303, 1809-1812, 2057-2062)

Dochody przypisane w K-PUW wyniosły 4 770,0 tys. zł, natomiast dochody nieprzypisane 7 413,9 tys. zł. Sposób ewidencji dochodów nieprzypisanych umożliwiał ustalenie ich wysokości zgodnie z rozporządzeniem w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹³.

Analiza 33 wylosowanych zapisów księgowych¹⁴ dotyczących dochodów budżetowych na łączną kwotę 1 659,3 tys. zł (13,6% dochodów dysponenta III stopnia) wykazała, że dochody zostały prawidłowo zakwalifikowane do kategorii dochodów przypisanych lub nieprzypisanych. Należności ewidencjonowano na właściwych kontach księgowych, w zależności od przypadającego terminu ich płatności.

(dowód: akta kontroli str. 1861-1867, 1904)

¹¹ Według sprawozdania Rb-27 za 2017 rok dysponenta części z 16 lutego 2018 r.

¹² Plan w 2017 r. – 16 416,0 tys. zł, wykonanie w 2016 r. – 16 073,5 tys. zł.

¹³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

¹⁴ Zaewidencjonowanych na koncie 720 - Przychody z tytułu należności budżetowych.

Według stanu na 31 grudnia 2017 r. w Urzędzie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 14 023,5 tys. zł, w tym zaległości netto 13 102,2 tys. zł (71,9% ich wysokości dotyczyło grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych)¹⁵. W porównaniu do 2016 r. należności ogółem były niższe o 8 846,4 tys. zł, tj. 38,7%, a zaległości netto niższe o 9 192,9 tys. zł, tj. 41,2%.

(dowód: akta kontroli str. 300-303, 1809-1812, 2066)

Analiza 20 należności na łączną kwotę 1 581,6 tys. zł wykazała, że w Urzędzie prowadzono kontrolę terminowości zapłaty, informowano właściwe organy o wpłatach, terminowo wystawiono i bezzwłocznie wysyłano upomnienia oraz tytuły wykonawcze.

(dowód: akta kontroli str. 1905-1996)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W księgach rachunkowych K-PUW nie dokonano – w odpowiednim okresie sprawozdawczym – odpisu należności umorzonej i przypisu należności spornej, co było niezgodne z art. 20 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁶:

a) umorzenie należności z tytułu opłaty legalizacyjnej w wysokości 50,0 tys. zł¹⁷ zaksięgowano dopiero w marcu 2018 r. - w księgach rachunkowych dotyczących 2018 r., zamiast w październiku 2017 roku. Tym samym kwota należności wykazana w sprawozdaniach: z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) za 2017 r. oraz o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) za IV kwartał 2017 r. została zawyżona o kwotę tego umorzenia.

Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła m.in., że podczas wykonywania inwentaryzacji aktywów i pasywów drogą weryfikacji sald, zespół stwierdził błędne ujęcie przedmiotowej decyzji umorzeniowej. W związku z powyższym dokonano wyksięgowania mylnego zapisu w 2018 r. i ujęło umorzenie w księgach rachunkowych 2017 r. doprowadzając do rzetelności ksiąg rachunkowych. Ponadto podała, że sporządziła korektę ww. sprawozdań, które zostaną przekazane do WFiB około 20 kwietnia br., po odblokowaniu przez Ministerstwo Finansów systemu Trezor.

(dowód: akta kontroli str.1881-1903)

b) należność wynikającą z wytoczonego przez K-PUW powództwa wobec firmy ubezpieczeniowej zaksięgowano w 2017 r. zamiast w 2015 roku. Powództwo dotyczyło zapłaty części odszkodowania w wysokości 70,7 tys. zł, z tytułu szkody powstałej w grudniu 2012 r.¹⁸ Należność została wykazana w księgach rachunkowych po wpływie w czerwcu 2017 r. odszkodowania wraz z odsetkami (51,5 tys. zł) zasądzonego od ubezpieczyciela na rzecz K-PUW wyrokiem sądu¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1880-1882, 2004-2056)

Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła m.in., że należność powyższa nie została ujęta w księgach rachunkowych roku 2015 ze względu na niedostarczenie do Oddziału Finansowo-Księgowego Urzędu wymaganych do zaksięgowania dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 1880-1882)

¹⁵ Według sprawozdania jednostkowego Rb-27 za 2017 rok Urzędu.

¹⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 395, ze zm., dalej „ur”.

¹⁷ Sprawa WFB.V.3150.2.4.2017-9, decyzja Wojewody nr 19/2017 z 5 października 2017 r.

¹⁸ W wyniku awarii instalacji przeciwpożarowej 24 grudnia 2012 r. zalaniu uległy pomieszczenia na wszystkich kondygnacjach w części budynku Urzędu przy ul. Jagiellońskiej 3 w Bydgoszczy. W latach 2012-2015 prowadzono pozasądowe działania w celu wyegzekwowania wypłaty odszkodowania w wysokości pokrywającej koszty robót remontowych.

¹⁹ Wyrok z 13 czerwca 2017 r., I C 3388/16.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. W 2017 r. wydatki w części 85/04 wyniosły 3 428 641,9 tys. zł, co stanowiło 119,5% planu określonego w ustawie budżetowej (2 869 447,0 tys. zł) i 98,0% planu po zmianach (3 498 504,3 tys. zł). W porównaniu do 2016 r. wydatki były wyższe o 416 818,3 tys. zł, tj. o 13,8%. Główną przyczyną wzrostu wydatków w części 85/04 była realizacja rządowego Programu Rodzina 500+²⁰. Na program ten, w kontrolowanej części budżetowej, wydatkowano 1 311 889,5 tys. zł.

W 2017 r. środkami budżetowymi sfinansowano głównie (96,8% wydatków części) zadania z zakresu:

- rodziny (61,4% w dz. 855), na które wydatkowano 2 106 809,2 tys. zł (98,5% planu po zmianach), z czego 1 311 889,5 tys. zł przeznaczono na wypłatę świadczeń wychowawczych (rozdz. 85501), a 768 205,7 tys. zł na wypłatę świadczeń rodzinnych, z funduszu alimentacyjnego (rozdz. 85502);
- pomocy społecznej (11,4% w dz. 852), na które wydatkowano 389 343,1 tys. zł (97,3% planu po zmianach), z czego 84 643,6 tys. zł przeznaczono na zasiłki okresowe, celowe i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (rozdz. 85214), 58 977,5 tys. zł na zasiłki stałe (rozdz. 85216), a 56 065,4 tys. zł na usuwanie skutków klęsk żywiołowych (rozdz. 85278);
- ochrony zdrowia (6,7% w dz. 851), na które wykorzystano 228 225,0 tys. zł (98,5% planu po zmianach), z czego 112 271,1 tys. zł przeznaczono na ratownictwo medyczne (rozdz. 85141), 56 787,8 tys. zł na Inspekcję Sanitarną (rozdz. 85132), a 56 744,2 tys. zł na składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego (rozdz. 85156);
- rolnictwa i łowiectwa (4,8% w dz. 010), na które wydatkowano 165 199,7 tys. zł (95,2% planu po zmianach), z czego 72 752,9 tys. zł (§ 2010 w rozdz. 01095) na zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego do produkcji rolnej, a 32 315,6 tys. zł na powiatowe inspektoraty weterynarii (rozdz. 01034);
- bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej (4,0% w dz. 754), na które wykorzystano 137 072,1 tys. zł (99,6% planu po zmianach), w tym 121 886,5 tys. zł na komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej²¹ (rozdz. 75411);
- transportu i łączności (3,3% w dz. 600), na które wydatkowano 112 554,9 tys. zł (95,3% planu po zmianach), w tym 35 220,1 tys. zł na krajowe pasażerskie przewozy autobusowe (rozdz. 60003);
- oświaty i wychowania (3,1%, w dz. 801), na które wykorzystano 106 953,1 tys. zł (98,2% planu po zmianach), w tym 49 714,6 tys. zł na przedszkola (rozdz. 80104);

²⁰ Program określony ustawą z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2017 r. poz. 1851, ze zm.), dalej: „ustawa o pomocy w wychowywaniu dzieci”.

²¹ Dalej: „PSP”.

- administracji publicznej (2,1% w dz. 750), na które wydatkowano 72 508,1 tys. zł (99,2% planu po zmianach), w tym 67 320,0 tys. zł w rozdz. 75011 urzędy wojewódzkie.

(dowód: akta kontroli str. 513-542, 697-590)

2.1.2. Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki zostały zwiększone w trakcie roku o 629 057,3 tys. zł, tj. o 21,9%, z tego 626 242,1 tys. zł z rezerw celowych, 2 299,2 tys. zł z rezerwy ogólnej i 516 tys. zł w ramach przeniesienia²². Dotacje zwiększone zostały o 513 823,8 tys. zł, świadczenia osobowe o 589,3 tys. zł, wydatki bieżące o 22 696,9 tys. zł, a wydatki majątkowe o 91 947,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 697)

Badaniem w zakresie prawidłowości przeniesień środków z rezerw celowych objęto 11 decyzji zwiększających plan wydatków²³ na kwotę 124 067,4 tys. zł, tj. 19,7% środków, które zwiększyły wydatki części. Przeniesienia środków były celowe, a kwoty zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Po otrzymaniu ww. decyzji o zwiększeniach wydatków wprowadzano odpowiednie zmiany w planie finansowym zarówno w układzie tradycyjnym, jak i w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 700, 707-830)

W 2017 r. środkami z rezerw celowych (poz. 26²⁴ i 90²⁵) sfinansowano wyposażenie 491 gabinetów profilaktyki zdrowotnej w szkołach²⁶ (spośród 501 wnioskowanych) o łącznej kwocie 2 683,7 tys. zł, co stanowiło 93,3% przyznanych środków.

Kierownik Oddziału Rejestru i Nadzoru w Ochronie Zdrowia Urzędu podał, że *niewykorzystanie dotacji w pełnej wysokości było spowodowane brakiem na rynku sprzętu specjalistycznego, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie treści art. 31d ustawy z dnia 27 sierpnia o 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²⁷ oraz bardzo krótkim terminem na dokonanie zakupów, tj. do końca 2017 r. Dofinansowania nie otrzymały dwa podmioty, które nie spełniły wymogów formalnych. (...) W przypadku niemożliwości realizacji zadania z powodu niedostępności sprzętu na rynku, kwoty niewykorzystane przez beneficjentów były zwracane.*

(dowód: akta kontroli str. 652-683)

Badaniem w zakresie prawidłowości przeniesień środków z rezerwy ogólnej objęto pięć decyzji zwiększających plan wydatków²⁸ na łączną kwotę 2 299,2 tys. zł, tj. 0,4% środków, które zwiększyły wydatki części. Przeniesienia środków były celowe, a kwoty zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 701-706)

²² Z części 29 – Obrona narodowa, z przeznaczeniem na realizację przez PSP zadań wynikających z ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017-2020” (Dz. U. poz. 2140) w zakresie sprzętu, informatyki i łączności.

²³ W rozdziałach: 01078 i 85278 (poz. 4), 60013 (poz. 54), 75410 (poz. 98), 80101, 80102, 80110, 80111, 80120, 80123, 80130, 80132, 80134, 80150 (poz. 26), 85502 (poz. 34), 85501 i 85508 (poz. 77), 80101, 80102, 80120 i 80130 (poz. 90).

²⁴ Stosownie do ustawy z dnia 15 września 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach zapewniających poprawę jakości i dostępności świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U. poz. 1774).

²⁵ Stosownie do ustawy z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2017 r. (Dz. U. poz. 2161).

²⁶ Z tego: w 356 szkołach podstawowych, 10 gimnazjach, 52 liceach ogólnokształcących i 73 szkołach zawodowych i artystycznych.

²⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1938, ze zm.

²⁸ W rozdz. 80101 na łączną kwotę 2 180,0 tys. zł i rozdz. 80104 na kwotę 119,2 tys. zł z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań inwestycyjnych dotyczących przebudowy, budowy, nadbudowy oraz zmiany sposobu użytkowania budynków szkół podstawowych i przedszkola.

2.1.3. W 2017 r. Wojewoda czterema decyzjami dokonał blokady wydatków w trybie art. 177 ufp na łączną kwotę 31 477,8 tys. zł. Wynikały one z okoliczności powstałych w trakcie realizacji budżetu. Największe kwotowo wydatki zgłoszone do blokady stanowiły:

- 17 029,0 tys. zł (tj. 54,1%) – blokada w wydatkach budżetu środków europejskich na 2017 r., co opisano w dalszej części wystąpienia;
- 5 202,9 tys. zł (rozdz. 60003) – niewykorzystana kwota powstała w wyniku nieprzekazania przewoźnikom dopłat za okres od 6 do 31 grudnia 2017 r. z powodu rozliczenia dopłat w terminie do 10 dnia następującego po miesiącu, którego dotyczyło rozliczenie;
- 3 005,0 tys. zł (rozdz. 01008) – niewykorzystanie środków nastąpiło w związku z brakiem możliwości zapewnienia finansowania przedsięwzięć Kujawsko-Pomorskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020²⁹ w ramach działania 2.1. Adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne oraz monitoring środowiska;
- 1 535,8 tys. zł (rozdz. 85156) – pochodzące z oszczędności powstałych na skutek spadku liczby osób bezrobotnych, w tym bezrobotnych bez prawa do zasiłku, za których winna być odprowadzana składka na ubezpieczenie zdrowotne;
- 1 184,7 tys. zł (rozdz. 70005) – nadwyżka środków wynikała z kar umownych naliczanych rzeczoznawcom majątkowym, przesunięcia części postępowań do realizacji na 2018 r., opóźnienia w wydawaniu decyzji ZRID³⁰ oraz z rezygnacji z przyznanych dotacji na prowadzenie postępowań odszkodowawczych przez niektóre powiaty.

(dowód: akta kontroli str. 603-605, 697-698, 831-864)

W 2017 r. wystąpił jeden przypadek wydatków niewygasających w wysokości 480,0 tys. zł, dotyczący zadania „Zakup sprzętu i wyposażenia niezbędnego do podjęcia działań związanych z likwidacją zagrożeń w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego”³¹.

(dowód: akta kontroli str. 528, 698)

2.1.4. Najistotniejszą grupę wydatków (93,6%) w części 85/04 stanowiły dotacje – 3 210 725,4 tys. zł. Zrealizowana kwota stanowiła 98,0% planu po zmianach i była wyższa od wydatków poniesionych na dotacje w 2016 r. o 411 035,9 tys. zł (o 14,7%). Dotacje zostały przeznaczone na:

a) dotacje bieżące w wysokości 3 128 757,1 tys. zł (97,4% dotacji i 91,3% ogółu wydatków), w tym m.in.:

- w kwocie 1 311 889,4 tys. zł na realizację świadczeń wychowawczych (rozdz. 85501);
- w kwocie 767 890,1 tys. zł na finansowanie świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (rozdz. 85502);

²⁹ Dalej: „POLiŚ”.

³⁰ Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

³¹ Dz. 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdz. 75410 (§ 4210 – 126 000 zł, § 6060 – 354 000 zł). Wydatek wskazany w rozporządzeniu Rady Ministrów z 21 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2426).

- w kwocie 120 586,5 tys. zł na działalność PSP (rozd. 75411);
- w kwocie 112 271,1 tys. zł na finansowanie ratownictwa medycznego (rozd. 85141);
- w kwocie 84 643,6 tys. zł na wypłatę zasiłków okresowych, celowych i pomoc w naturze oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (rozd. 85214);

b) dotacje majątkowe w wysokości 81 968,2 tys. zł (2,6% dotacji i 2,4% ogółu wydatków), w tym m.in.:

- w kwocie 9 763,9 tys. zł na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jst., w tym dla samorządu województwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych (6 136,0 tys. zł w rozdz. 01078) oraz dla powiatów na działalność PSP (1 300,0 tys. zł w rozdz. 75411);
- w kwocie 71 139,1 tys. zł na dofinansowanie zadań własnych jst., w tym na program wieloletni pn. „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”³² (48 043,9 tys. zł);
- w kwocie 892,5 tys. zł dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (w rozdz. 85505 – tworzenie i funkcjonowanie żłobków).

(dowód: akta kontroli str. 513-542, 591-592)

Badanie próby wydatków na dotacje przekazanych jst.³³ nie wykazało nieprawidłowości. Przekazywanie i rozliczenie dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w ufp i obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 865-1090)

W wyniku przekazanych środków na realizację badanych zadań m.in.:

- na koniec grudnia 2017 r. liczba rodzin mających ustalone prawo do świadczenia wychowawczego w ramach Programu Rodzina 500+ wyniosła 130 821;
- łącznie w 2017 r. wypłacono 2 595 204 świadczeń wychowawczych (zarówno w formie pieniężnej, jak też rzeczowej lub w formie opłacania usług);
- należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych wynosiły 550,6 tys. zł, natomiast odzyskane, nienależnie pobrane świadczenia na koniec 2017 r. wynosiły 269,3 tys. zł;
- w 2017 r. gminy wypłaciły 242 928 świadczeń z funduszu alimentacyjnego, według stanu na 31 grudnia 2017 r. świadczenie z funduszu alimentacyjnego pobierało 12 085 rodzin.

(dowód: akta kontroli str. 866, 902-903)

Wydatki na świadczenia wychowawcze finansowane z dotacji celowej z budżetu państwa wyniosły 1 292 915,2 tys. zł, natomiast wydatki na obsługę świadczeń wychowawczych sfinansowane z dotacji wyniosły 18 870,4 tys. zł³⁴ (tj. stanowiły 1,46% wydatków na świadczenia wychowawcze poniesionych w 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 904)

Odnośnie do sposobu obliczania 1,5% kosztów obsługi świadczenia wychowawczego³⁵ Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej³⁶ Urzędu poinformowała, że *Wydział ustalając comiesięczne potrzeby finansowe gmin na realizację zadania*

³² W rozdz. 60014 (23 780,5 tys. zł), 60016 (24 263,4 tys. zł).

³³ Badaniem objęto wybrane celowo wydatki w kwocie 538 034,6 tys. zł (17,4% wydatków na dotacje dla jst.) na dotacje: świadczenia wychowawcze (rozd. 85501), świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (rozd. 85502).

³⁴ Bez uwzględnienia wydatków podlegających refundacji poniesionych w 2017 r. ze środków własnych jst., a niezwróconych w tym przez dysponenta środków budżetu państwa w wysokości 103,2 tys. zł.

³⁵ Stosownie do art. 29 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

³⁶ Dalej: „WPS”.

otrzymuje za pośrednictwem aplikacji CAS jedną kwotę zapotrzebowania. W kwocie tej zawarte są potrzeby zarówno na wypłatę świadczeń wychowawczych dla osób uprawnionych jak i na koszty zadania. Informacje o faktycznych wydatkach na wypłatę świadczeń i koszty obsługi zadania przedstawiane są przez gminy w comiesięcznych sprawozdaniach³⁷. W zakresie wyliczeń 1,5% dotacji na koszty obsługi zadania (...) uwzględniane są wytyczne Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej³⁸. Dane wykazywane w comiesięcznych sprawozdaniach gmin w części F wiersz 2.2. obliczane są zgodnie z określonymi przez ministerstwo w aplikacji CAS regułami weryfikacyjnymi. Wartość ta stanowi 1,5% dotacji otrzymanej przez gminę wykazywanej w części F wiersz 2. Weryfikowana po zakończeniu roku kalendarzowego zasada, określona i kontrolowana przez departament merytoryczny MRPiPS stanowi, że suma miesięcznych wydatków na koszty obsługi finansowanych z dotacji nie może przekroczyć wartości wykazanej w przedmiotowej części sprawozdania.(...)

Na podstawie wskazań MRPiPS po zakończeniu roku kalendarzowego suma wydatków wykazywanych przez gminy w formularzu jako wydatki na koszty obsługi finansowane z dotacji budżetu państwa odniesiona została do wartości 1,5% przekazanej dotacji (wykazanej w sprawozdaniu). W przypadkach przekroczenia wymienionego progu gminy dokonywały korekty przekazanych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 906-909, 945-958)

NIK zwraca uwagę na różnice pomiędzy danymi w zakresie wykorzystania środków na realizację wypłat świadczeń wychowawczych i kosztów obsługi zadania sfinansowanych z budżetu państwa. Na koniec 2017 r. wydatki na świadczenia wychowawcze według miesięcznych zbiorczych sprawozdań rzeczowo-finansowych były niższe o 0,6 tys. zł niż wykazano w rocznym sprawozdaniu Rb-28.

(dowód: akta kontroli str. 945-958)

Dyrektor WPS wyjaśniła, że wskazane terminy przekazania formularzy sprawozdań rzeczowo-finansowych są wcześniejszymi w stosunku do sprawozdania Rb-28, w związku z powyższym na etapie przekazywania formularzy do Ministerstwa WPS nie miał możliwości odniesienia się do danych w nich zawartych. Ponadto formularze sprawozdawcze Rb nie są sporządzane przez WPS (...) Objasnienia do sporządzania sprawozdań rzeczowo-finansowych, przygotowane przez MRPiPS, określają zasadę, że w częściach A.1 i A.2 formularza liczba i kwota wypłaconych świadczeń nie jest pomniejszana o zwroty świadczeń nienależnie pobranych. Zasada ta utrudnia rozliczenie wydatków na świadczenia wychowawcze w przypadku gdy środki ze zwrotów nienależnie pobranych świadczeń wykorzystywane są na tzw. wznowienie wydatków. (...)

(dowód: akta kontroli str. 945-958, 2071)

2.1.5. Zobowiązania w części 85/04 budżetu państwa na koniec 2017 r. wyniosły 10 622,1 tys. zł i były wyższe o 302,8 tys. zł, tj. o 2,9% od kwoty zobowiązań na koniec 2016 r. Dotyczyły one przede wszystkim zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, wynagrodzeń bezosobowych i ich pochodnych (93,2%) oraz faktur, których termin płatności przypadał na rok następny.

(dowód: akta kontroli str. 513-542, 593)

³⁷ Których wzór określają m.in. przepisy z rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 września 2017 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego (Dz.U. poz. 1813).

³⁸ Dalej: „MRPiPS”.

2.1.6. W ramach sprawowanego nadzoru, w 2017 r. K-PUW przeprowadził łącznie 454 kontrole w 386 jednostkach, spośród których największa liczba dotyczyła jst. (229). W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono m.in. nieterminowe prowadzenie postępowań administracyjnych, brak realizacji zadań ustawowych dotyczących obrony cywilnej i ochrony ludności, brak opracowania planów ochrony zabytków. Kontrole przyczyniły się do pozyskania dodatkowych dochodów lub przychodów budżetu państwa lub K-PUW w łącznej wysokości 41,5 tys. zł, m.in. z powodu zwrotu nadmiernie pobranych i wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem środków z dotacji celowej.

(dowód: akta kontroli str. 237-254)

2.1.7. Plan wydatków Urzędu (47 867,0 tys. zł) został w ciągu roku zwiększony do kwoty 54 812,7 tys. zł, tj. o 11,4%. Wydatki Urzędu wyniosły 53 482,8 tys. zł, co stanowiło 97,6% planu po zmianach.

Badanie wydatków z rezerw oraz celowości ich dokonania przeprowadzono na podstawie siedmiu decyzji³⁹ w łącznej wysokości 3 787,0 tys. zł (54,5% środków zwiększających plan). Środki uzyskane z rezerw celowych zostały wykorzystane w całości na cele określone w decyzjach. W jednym przypadku Wojewoda dokonał blokady środków.

(dowód: akta kontroli str. 65-66, 168-175, 693-696)

Zobowiązania K-PUW (2 741,5 tys. zł) stanowiły 25,8% wszystkich zobowiązań w części 85/04 i dotyczyły przede wszystkim zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

(dowód: akta kontroli str. 46-66, 158-163)

Główne tytuły wydatków zrealizowanych przez Urząd w 2017 r. (53 482,8 tys. zł) stanowiły wynagrodzenia i pochodne – 35 976,6 tys. zł (67,3% ogółu wydatków) oraz wydatki majątkowe – 2 699,3 tys. zł (5,0% ogółu wydatków). Wydatki K-PUW stanowiły 1,6% wydatków części 85/04.

(dowód: akta kontroli str. 46-66, 158-163)

2.1.8. Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków Urzędu w kwocie 5 373,3 tys. zł, tj. 10,1% poniesionych wydatków⁴⁰. Kwota 4 981,4 tys. zł dotyczyła 75 wydatków wylosowanych metodą monetarną MUS⁴¹, a 391,9 tys. zł dotyczyła dziewięciu wydatków dobranych celowo.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 158-167, 176, 1636-1644)

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Badane 84 wydatki sprawdzono również pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴². Nie stwierdzono nieprawidłowych działań w powyższym zakresie.

³⁹ Dotyczących rozdziałów: 01095, 60031, 70005, 75011, 75478 i 85321.

⁴⁰ Doboru próby wydatków dokonano na podstawie zapisów konta 130 – „Rachunek bieżący jednostki – subkonto wydatków budżetowych”.

⁴¹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji.

⁴² Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm., dalej: „Pzp”.

W 2017 r. K-PUW przeprowadził 16 postępowań w trybie przetargu nieograniczonego⁴³, w wyniku których udzielono zamówień na 2 067,2 tys. zł, oraz trzy postępowania z wolnej ręki, na 467,6 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto 10 postępowań przeprowadzonych w procedurze przetargu nieograniczonego (których wartość wyniosła 95,6% wartości wszystkich tych zamówień) oraz jedno postępowanie z wolnej ręki (którego wartość wyniosła 84% wartości wszystkich tych zamówień)⁴⁴. Wszystkie usługi i dostawy zostały zrealizowane prawidłowo i terminowo. Postępowania były poprzedzone złożeniem przez właściwe merytorycznie jednostki dokumentu zapotrzebowania, zawierającego wskazanie szacunkowej wartości zamówienia. W odniesieniu do postępowań w sprawie zamówień publicznych Urząd procedował w sposób prawidłowy, za wyjątkiem jednego postępowania na kwotę 39,7 tys. zł⁴⁵ (1,6% wartości ogółu postępowań), co opisano poniżej.

(dowód: akta kontroli str. 1238-1801)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Jedno z postępowań o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego⁴⁶ Urząd przeprowadził w sposób nierzetelny na etapie zawierania umowy z wyłoniętym wykonawcą, co skutkowało poniesieniem wydatku wyższego o 3,6 tys. zł.

Urząd w sposób prawidłowy dokonał otwarcia ofert⁴⁷ i wyboru wykonawcy, a następnie zawiadomienia i ogłoszenia o wyborze⁴⁸. Podpisanie przez Dyrektora Generalnego K-PUW umowy nastąpiło w przedostatni dzień związania ofertą, a jej przekazanie do wykonawcy celem podpisania nastąpiło w ostatni dzień związania ofertą⁴⁹.

Wykonawca nie potwierdził otrzymania umowy i nie odesłał jej. Po wezwaniu przez K-PUW do zajęcia stanowiska w sprawie⁵⁰ wykonawca powiadomił Urząd⁵¹, że nie może przystąpić do zawarcia umowy, ponieważ nie jest w stanie zagwarantować warunków określonych w ofercie, z uwagi na upływ terminu związania tą ofertą. Wskazał także, że K-PUW powinien dokonać zwrotu wadium.

W efekcie nie doszło do zawarcia umowy z pierwotnie wyłoniętym wykonawcą, a Urząd zwrócił wniesione przez niego wadium. Korzystając z uprawnienia określonego w art. 94 ust. 3 Pzp zamawiający wybrał ofertę najkorzystniejszą spośród pozostałych ofert bez przeprowadzania ich ponownego badania i oceny⁵². Wybrana oferta była wyższa od pierwotnej kwoty brutto o 3 582,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1673-1781)

⁴³ W ich wyniku zawarto umowy z 15 wykonawcami, dwa postępowania zostały unieważnione.

⁴⁴ Postępowania w trybie przetargu nieograniczonego dotyczyły m.in. zakupów na potrzeby Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (dalej: „WBZK”) w tym, w celu uzupełnienia zasobów Magazynu Obrony Cywilnej, w zakresie dostaw sprzętu – elektronicznych syren alarmowych, plandek okryciowych, agregatów prądotwórczych, radiotelefonów. K-PUW zakupił również dwa samochody terenowe – dla Państwowej Straży Łowieckiej oraz dla WBZK, a także wyłonił wykonawcę usług ochrony dla Delegatur Urzędu - w Toruniu i we Włocławku. Największą inwestycją przeprowadzoną w 2017 r. były roboty budowlane polegające na remoncie niektórych pomieszczeń K-PUW przy ul. Jagiellońskiej w Bydgoszczy. Firma, która wykonywała prace remontowe zamówione w trybie przetargu nieograniczonego wykonała również roboty w ramach zamówienia z wolnej ręki (roboty te miały tożsamy charakter).

⁴⁵ Kwota ceny netto zawartej umowy.

⁴⁶ Zamówienie nr BFI.II.272.2.14.2017 na dostawę agregatów prądotwórczych jednofazowych dla WBZK.

⁴⁷ W dniu 24 października 2017 r.

⁴⁸ Zawiadomienie i ogłoszenie o wyborze nastąpiło 14 listopada 2017 r.

⁴⁹ Podpisanie umowy 22 listopada 2017 r., przekazanie umowy pocztą oraz przesłanie skanu elektronicznie 23 listopada 2017 r.

⁵⁰ W dniu 6 grudnia 2017 r.

⁵¹ W dniu 14 grudnia 2017 r.

⁵² Ogłoszenie o wyborze 15 grudnia 2017 r.

Dyrektor Generalny wyjaśniła, że Urząd nie mógł przewidzieć, że do zawarcia umowy nie dojdzie, nie wskazywało na to w szczególności zachowanie wykonawcy, który deklarował zamiar jej zawarcia w prowadzonych rozmowach telefonicznych. Wskazała również, że przyczyną przekroczenia terminu do zawarcia umowy było także przedłużenie procedury przetargowej na jej początkowym etapie, tj. przed zawiadomieniem o wyborze oferty, spowodowane występującymi w „międzyczasie” dniami wolnymi od pracy.

(dowód: akta kontroli str. 1782-1793)

NIK zauważa, że Urząd nie dochował w przedmiotowej sprawie należytej staranności. Z uwagi na zbliżający się termin związania ofertą Zamawiający powinien zapewnić jego dotrzymanie i wykorzystać przysługujące mu uprawnienia. W szczególności K-PUW mógł zwrócić się do wykonawcy z wnioskiem o przedłużenie terminu związania ofertą na podstawie art. 85 ust. 2 Pzp. Istniała także możliwość zaproszenia wykonawcy do siedziby zamawiającego w celu zawarcia umowy w stosownym terminie, jak również nadanie dokumentów kurierem, a także skorzystanie z dyspozycji art. 78 § 1 kodeksu cywilnego⁵³, tj. jednocześnie nadanie podpisanych przez strony umów sobie nawzajem.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w części 85/04 zostały ujęte w ustawie budżetowej w kwocie 17 029,0 tys. zł na realizację przez Samorząd Województwa dwóch zadań, tj. „Modernizacja wału przeciwpowodziowego Niziny Nieszawskiej na terenie miejskim w km 0+000 – 3+350, miasto Toruń” oraz „Przebudowa wału przeciwpowodziowego Łęgnowo - Otorowo od km 0+000 do km 5+600, gmina Solec Kujawski, miasto Bydgoszcz”.

W 2017 r. plan został zwiększony do kwoty 20 311,5 tys. zł (tj. o 3 282,5 tys. zł) z przeznaczeniem na realizację dwóch projektów dofinansowanych w ramach POIiŚ realizowanych przez Komendę Wojewódzką PSP w Toruniu, tj.:

- „Usprawnienie systemu ratownictwa w transporcie kolejowym – etap I”⁵⁴;
- „Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych”⁵⁵.

Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich na koniec 2017 r. wynosiło 3 282,5 tys. zł, tj. 16,2% planu po zmianach.

W sierpniu 2017 r. Wojewoda dokonał blokady wydatków 17 029,0 tys. zł w związku z brakiem możliwości zapewnienia finansowania przedsięwzięć realizowanych przez Kujawsko-Pomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku ze środków POIiŚ.

(dowód: akta kontroli str. 594-607, 2067-2069)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁵³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.).

⁵⁴ W ramach zadania zakupiono: trzy lekkie samochody zaopatrzeniowe, jeden kontener z agregatem prostownym, trzy przyczepy do przewozu kontenerów.

⁵⁵ W ramach zadania zakupiono: jeden samochód z podnośnikiem hydraulicznym SHD 40, jeden kontener paliwowy (bez paliwa).

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Badanie rezultatów i efektów rzeczowych osiągniętych w ramach zadań finansowanych środkami publicznymi w części 85/04 przeprowadzono na próbie pięciu podzadań⁵⁶. Najwięcej środków (61,4% budżetu) przeznaczono na zadanie wspieranie rodziny. W ramach zadań finansowanych środkami publicznymi osiągnięto rezultaty polegające m.in. na:

- wsparciu 2 467 pracowników młodocianych w uzyskaniu kwalifikacji zawodowych,
- zapewnieniu 1 382 nauczycielom możliwości doskonalenia i doskonalenia zawodowego,
- zapewnieniu 5 514 uczniom o specjalnych potrzebach edukacyjnych odpowiednich warunków nauki,
- wydaniu 51 919 dokumentów paszportowych,
- zweryfikowaniu w trybie nadzoru 14 220 aktów prawnych jst.,
- dokonaniu refundacji do 1 575,9 tys. przejazdów komunikacją publiczną,
- przeprowadzeniu kontroli w 25,8% gmin uzdrowiskowych oraz zakładów lecznictwa uzdrowiskowego w zakresie jakości infrastruktury leczniczej,
- objęciu pracami geodezyjno-kartograficznymi na potrzeby rolnictwa gruntów o łącznej powierzchni 204,7 tys. ha.

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

Przy każdorazowej zmianie planu finansowego w układzie tradycyjnym WFiB dokonywał zmian planu wydatków w układzie zadaniowym. O zmianach informowane były wnioskujące wydziały Urzędu i kierownicy jednostek organizacyjnych. Kierownicy jednostek informowali WFiB o dokonanych decyzjach wewnętrznych zmianach w klasyfikacji zadaniowej.

(dowód: akta kontroli str. 131-138, 157, 191-203, 265)

NIK zwraca uwagę, że w ośmiu podzadaniach przyjęto mierniki, na które dysponent nie miał wpływu, tj.:

- 13.4.1⁵⁷: „liczba osób otrzymujących wsparcie”;
- 13.4.2⁵⁸: a) „liczba osób objętych pomocą asystenta rodziny”, b) „stosunek liczby dzieci objętych pieczą zastępczą do liczby dzieci w województwie”;
- 16.1.1⁵⁹: „liczba uchylonych rozstrzygnięć przez Wojewodę w stosunku do liczby wydanych rozstrzygnięć”;
- 16.1.3⁶⁰: „liczba spraw prowadzonych przez Urząd dotyczących obywatelstwa”;
- 16.1.4⁶¹: „stosunek liczby aktów prawnych, które wpłynęły do publikacji do liczby ogłoszonych aktów prawnych”;
- 19.5.1⁶²: „przeciętne obniżenie kosztów przejazdu komunikacją publiczną”;

⁵⁶ Po jednym w ramach zadań: 13.4. Wspieranie rodziny, 16.1. Administracja publiczna i obsługa administracyjna obywatela, 19.5. Wspieranie zrównoważonego rozwoju transportu, 20.2. Ratownictwo medyczne oraz 21.3. Ochrona zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia publicznego.

⁵⁷ Nazwa podzadania: „Wspieranie rodzin wychowujących dzieci i opiekujących się osobami niepełnosprawnymi”.

⁵⁸ Nazwa podzadania: „Wspieranie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz pieczą zastępczą nad dzieckiem”.

⁵⁹ Nazwa podzadania: „Ewidencja ludności, rejestracja stanu cywilnego oraz dokumenty tożsamości”.

⁶⁰ Nazwa podzadania: „Prowadzenie spraw dotyczących obywatelstwa polskiego i repatriacji”.

⁶¹ Nazwa podzadania: „System administracji publicznej i współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego”.

⁶² Nazwa podzadania: „Wspieranie transportu przyjaznego środowisku”.

- 21.3.1⁶³: (1) „stosunek liczby podmiotów i/lub jednostek skontrolowanych do liczby podmiotów i/lub jednostek nadzorowanych, planowanych do skontrolowania zgodnie z przepisami prawa i analizą ryzyka w zakresie ochrony zdrowia i zwalczania chorób zakaźnych zwierząt”; (2) „stosunek liczby nieprawidłowości do liczby czynności inspekcyjnych”; (3) „stosunek liczby dodatnich wyników badań do liczby wszystkich badań w zakresie ochrony zdrowia i zwalczania chorób zakaźnych zwierząt”;
- 21.3.2⁶⁴: (1) „stosunek liczby podmiotów i/lub jednostek skontrolowanych do liczby podmiotów i/lub jednostek nadzorowanych, planowanych do skontrolowania zgodnie z przepisami prawa i analizą ryzyka w zakresie bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego i pasz”; (2) „stosunek liczby dodatnich wyników badań do liczby wszystkich wykonanych badań w zakresie bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego i pasz”.

(dowód: akta kontroli str. 191-215, 266-267)

Zgodnie z ust. 64 pkt. 4 załącznika nr 49 do rozporządzenia Ministra Finansów⁶⁵, mierniki powinny odnosić się do tego, na co dysponenci realizujący zadania publiczne mają wpływ.

Dyrektor WFIB wyjaśniła m.in., że w ramach podzadań 13.4.1 oraz 13.4.2 brak jest możliwości ustalenia miernika, na którego wartość Wojewoda miałby wpływ. Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Urzędu podał m.in., że na wartości mierników podzadań 16.1.1 oraz 16.1.3 dysponent nie miał wpływu; wartość realizacji miernika 16.1.1 uzależniona jest od liczby wydanych rozstrzygnięć z zakresu spraw obywatelskich przez jst., natomiast wartość realizacji miernika 16.1.3 zależy od liczby złożonych wniosków dotyczących obywatelstwa. Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli Urzędu w odniesieniu do miernika podzadania 16.1.4. wyjaśniła m.in., że nie można z góry określić liczby aktów, jakie wpłyną do publikacji oraz ile aktów zostanie opublikowanych. Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa Urzędu wyjaśnił m.in., że dysponent nie miał wpływu na wartość mierników podzadań 21.3.1 oraz 21.3.2, a zadania nałożone na Inspekcję Weterynaryjną zgodnie z przepisami prawa muszą być zrealizowane niezależnie od posiadanych środków, ponieważ chodzi o ochronę zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowie publiczne. Ponadto podał, że w odniesieniu do miernika podzadania 19.5.1 dane w zakresie wartości biletów pozyskiwane są od Marszałka Województwa, który posiada zbiorcze dane pochodzące z informacji przekazanych przez przewoźników.

(dowód: akta kontroli str. 191-215, 266-267)

NIK zwraca uwagę na fakt, że pomimo znacznego zwiększenia zaplanowanych wydatków na niektóre podzadania nie dokonano podwyższenia zaplanowanej wartości mierników odnoszących się do pomiaru stopnia ich realizacji:

- pomimo znacznego zwiększenia zaplanowanych wydatków na podzadanie 21.3.1 (o 50%) nie zmieniono zaplanowanej wartości miernika odnoszącego się do pomiaru stopnia jego realizacji: „stosunek liczby podmiotów i/lub jednostek skontrolowanych do liczby podmiotów i/lub jednostek nadzorowanych, planowanych do skontrolowania zgodnie z przepisami prawa i analizą ryzyka w zakresie ochrony zdrowia i zwalczania chorób zakaźnych zwierząt”;

⁶³ Nazwa podzadania: „Ochrona zdrowia, zwalczanie chorób zakaźnych i dobrostan zwierząt”.

⁶⁴ Nazwa podzadania: „Bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego, produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, produktów pochodnych i pasz w miejscach ich pozyskiwania, wytwarzania, przetwarzania, składowania oraz transportu”.

⁶⁵ Rozporządzenie z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. poz. 735).

- pomimo znacznego zwiększenia zaplanowanych wydatków na podzadanie 13.4.2 (o 30%) nie zmieniono zaplanowanej wartości miernika odnoszącego się do pomiaru stopnia jego realizacji: „stosunek liczby dzieci objętych pieczą do liczby dzieci w województwie”;
- pomimo znacznego zwiększenia zaplanowanych wydatków na podzadanie 16.1.3 (o 92%) nie zmieniono zaplanowanej wartości miernika odnoszącego się do pomiaru stopnia jego realizacji: „liczba spraw prowadzonych przez Urząd dotyczących obywatelstwa”.

Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa Urzędu podał, że nie zmieniono miernika podzadania 21.3.1 z powodu konieczności wykonania zadań niezależnie od skali uzyskanego dofinansowania. Dyrektor WFiB podała m.in., że zmiana planowanych wydatków w podzadaniu 16.1.3 nie miała wpływu na wartość docelową miernika, zaś wartość miernika podzadania 13.4.2 nie jest sumą mierników z poszczególnych działań, a sumowaniu podlegają wydatki budżetu państwa.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Izba zauważyła, że przy zwiększeniu nakładów finansowych na realizowane działania, poprawie ulec powinny także zakładane efekty tych działań, a tym samym planowane wartości mierników.

(dowód: akta kontroli str. 204-212, 268-271, 310)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2017 r. w zakresie ponoszonych wydatków. Stwierdzona w ww. obszarze nieprawidłowość nie miała zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2017 r. przez dysponenta części 85/04 - województwo kujawsko-pomorskie i sprawozdań jednostkowych K-PUW (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 w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE WPR),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz

- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 85/04 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej na dzień ich sporządzenia. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym (za wyjątkiem nieprawidłowości wskazanych poniżej dotyczących sprawozdań Rb-27 i Rb-N).

(dowód: akta kontroli str. 513-585, 594-596, 2070)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Kwota należności wykazana w sprawozdaniach Urzędu: z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) za 2017 r. oraz o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) za IV kwartał 2017 r. została zawyżona o kwotę 50,0 tys. zł (dz. 710, rozdz. 71015 § 0690), tj. o 0,4%. Powyższe miało wpływ na zawyżenie należności w sprawozdaniach łącznych sporządzonych przez dysponenta części 85/04. Przyczyną tego było niewykazanie w księgach rachunkowych K-PUW za 2017 r. dokonanego w październiku 2017 r. umorzenia należności z tytułu opłaty legalizacyjnej w wysokości 50,0 tys. zł. Umorzenie zaksięgowano w marcu 2018 r. w księgach rachunkowych dotyczących 2018 roku.

(dowód: akta kontroli str. 1880-1903)

Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła m.in. że sporządzono korektę rocznego sprawozdania Rb-27 oraz sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2017 r., które zostaną przekazane do WFiB około 20 kwietnia br. po odblokowaniu przez Ministerstwo Finansów systemu Trezor.

(dowód: akta kontroli str. 1880-1882)

2. Dysponent części nierzetelnie zweryfikował 21 sprawozdań z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jst. ustawami (Rb-27ZZ) za IV kwartał 2017 r., przed uwzględnieniem kwot należności i zaległości z nich wynikających w sprawozdaniu Rb-27 za 2017 rok. Dokonana przez NIK analiza danych sprawozdawczych dla:

a) wybranych 14 jst.⁶⁶ wskazała, że jednostki te nie wykazały w sprawozdaniach Rb-27ZZ⁶⁷ odsetek od zaległości w rozdziale 85502 (§ 0920), pomimo wykazywania zaległości w tym rozdziale z tytułu świadczeń z funduszu alimentacyjnego w łącznej wysokości 40 634,3 tys. zł. Z informacji uzyskanych w trakcie kontroli z tych 14 gmin wynikało, że odsetki powinny wynieść 14 210 tys. zł.

Miało to wpływ na zaniżenie w sprawozdaniu rocznym Rb-27 sporządzonym przez dysponenta części 85/04 (dz. 855, rozdz. 85502) należności pozostałych do zapłaty o 14 289,7 tys. zł⁶⁸ oraz zaległości o 14 254,1 tys. zł⁶⁹;

⁶⁶ Tj. gminy: Nieszawa, Mogilno, Cekcyn, Obrowo, Papowo Biskupie, Raciążek, Rogowo, Rypin, Skrwilno, Włocławek, Żławieś Wielka; Chodecz, Dobrzyń nad Wisłą, Świecie.

⁶⁷ Dane ze sprawozdań Rb-27ZZ dołączane są do danych księgowych ze sprawozdania jednostkowego WFiB i przekazywane do zatwierdzenia łącznie z pozostałymi sprawozdaniami w części 85/04 województwo kujawsko-pomorskie.

⁶⁸ Należność główna była również zaniżona w trzech jst. łącznie o 79,7 tys. zł.

⁶⁹ Zaległość główna była również zaniżona w dwóch jst. łącznie o 44,1 tys. zł.

b) wybranych siedmiu jst.⁷⁰ wskazała, że jednostki te ujęły w sprawozdaniach Rb-27ZZ w rozdz. 85502 należności pozostałe do zapłaty w § 0920 w łącznej wysokości 8 927,6 tys. zł, natomiast nie wykazały zaległości z tego tytułu. Z informacji uzyskanych od tych gmin wynikało, że nie ujęły ich ze względu na pomyłkę lub przyjęty sposób wykazywania odsetek wynikający z interpretacji prawnej.

Miało to wpływ na zaniżenie o 8 927,6 tys. zł zaległości wykazanych w sprawozdaniu rocznym Rb-27 sporządzonym przez dysponenta części 85/04 (dz. 855, rozdz. 85502).

(dowód: akta kontroli str. 304-305, 307-309, 556-570, 2072-2119)

Dyrektor WFiB wyjaśniła m.in. że po uzyskaniu telefonicznych informacji od poszczególnych jst. posiada wiedzę, że powyższe jednostki dokonają stosownych korekt swoich sprawozdań przed 30 kwietnia 2018 r. Dodała, że WFiB po przeanalizowaniu przekazanych korekt od poszczególnych jednostek sporządzi swoją korektę sprawozdania Rb-27 do 30 kwietnia 2018 r., czyli w terminie wynikającym z rozporządzenia o sprawozdawczości budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 307-309)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych z wyjątkiem sprawozdania Rb-27 dysponenta części. System kontroli zarządczej w zakresie analizy i weryfikacji przedkładanych przez jst. sprawozdań nie zapewniał kompleksowego sprawdzenia ich poprawności. Należności pozostałe do zapłaty zostały zaniżone o 14,3 mln zł (tj. o 1,8%) a zaległości o 23,2 mln zł (tj. o 3%).

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. terminowe dokonywanie odpisów należności umorzonych i przypisów należności spornych;
2. zapewnienie sprawności procesu zawierania umów o zamówienia publiczne;
3. rzetelne weryfikowanie sprawozdań jst. przed włączeniem danych do sprawozdania Rb-27 dysponenta części.

VII. 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 wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁷⁰ Tj. gminy: Brodnica, Aleksandrów Kujawski, Rojewo, Lubicz, Więcbork, Chełmno i Śliwice.

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.

Bydgoszcz, kwietnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

Kontrolerzy:
Sylvia Woźniak-Waszak
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

Leszek Murat
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Marta Ostrowska
specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis