



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura NIK w Łodzi

LLO.410.001.01.2020

Pan
Tobiasz Adam Bocheński
Wojewoda Łódzki
Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.067.2020 Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 18 maja 2020 r.

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85/10 – województwo łódzkie

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź, zwany dalej także „ŁUW”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tobiasz Adam Bocheński, Wojewoda Łódzki, od dnia 25 listopada 2019 r. do chwili obecnej. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił także Zbigniew Włodzimierz Rau, Wojewoda Łódzki, w okresie od dnia 9 grudnia 2015 r. do dnia 11 listopada 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	Maciej Kończalik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/228/2019 z 31 grudnia 2019 r. Zuzanna Sieradzka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/227/2019 z 31 grudnia 2019 r. Małgorzata Chojnacka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/24/2020 z 13 marca 2020 r.

(akta kontroli str. 1-9)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 85/10 oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:
Zakres kontroli	– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, – sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych, – system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań, – nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej ufp), w tym: nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek, nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 85/10 – województwo łódzkie. Celem kontroli było także dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2019 r. Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: – realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, – sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych, – system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz badanie skuteczności podejmowanych przez dysponenta działań windykacyjnych.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

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

- analizy wykonania planu dochodów,
- szczegółowej kontroli prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 85/10 w trakcie roku budżetowego, w tym wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części 85/10 limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 85/10.

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

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 85/10 – województwo łódzkie wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2019 r. w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Łodzi i wykorzystania dotacji przez Urząd Miasta Skierniewice, Urząd Miejski w Łasku oraz Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi.

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 85-10 – województwo łódzkie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku podjętych działań kontrolnych nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia działań windykacyjnych, umarzania i rozkładania należności na raty. Skontrolowane wydatki zostały zrealizowane w sposób celowy i gospodarny, zgodny z zasadami gospodarowania środkami publicznymi. Stwierdzona nieprawidłowość, dotycząca przeniesienia planowanych wydatków majątkowych bez wymaganej zgody Ministra Finansów, z uwagi na skalę nie spowodowała obniżenia oceny. Nadzór nad wykorzystaniem środków prowadzony był w sposób rzetelny. W rezultacie ich wydatkowania osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w budżecie zadaniowym.

Roczne sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone terminowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek), a sprawozdania jednostkowe ŁUW jako dysponenta III stopnia – na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość, dotycząca wykazywania niepodlegających egzekucji opłat legalizacyjnych jako zaległość/należność wymagalna, z uwagi na skalę nie spowodowała obniżenia oceny. Wdrożony system kontroli zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzanych sprawozdań. Pozostałe nieprawidłowości miały charakter formalny i dotyczyły niewłaściwego zawiadamiania strony postępowania o nowym terminie załatwienia sprawy oraz przekroczenia terminu przewidzianego na opublikowanie ogłoszenia o udzieleniu jednego z badanych zamówień.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

1.1 Dochody zrealizowane w części 85/10 w 2019 r. w kwocie 171.231,1 tys. zł stanowiły 109,9% dochodów planowanych (155.842 tys. zł) i 100,5 % dochodów uzyskanych w roku 2018 (170.461,2 tys. zł). Głównym źródłem dochodów były wpływy w dziale 700 Gospodarka mieszkaniowa (60.898,6 tys. zł), m.in. z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, a także w dziale 010 Rolnictwo i łowiectwo (48.538,6 tys. zł), uzyskane głównie z opłat za czynności weterynaryjne osiąganych przez powiatowe inspektoraty weterynarii województwa łódzkiego (46.604,6 tys. zł). Na wyższą realizację dochodów wpłynęły m.in. większe niż planowano zwroty świadczeń wyegzekwowanych od dłużników alimentacyjnych (o 4.058,9 tys. zł), opłat paszportowych i opłat za wydanie cudzoziemcom zezwoleń na pracę (o 4.418,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 16-31, 3266-3291)

Dochody zrealizowane przez ŁUW wyniosły 16.873,6 tys. zł i stanowiły 155,8% kwoty planowanej (10.830 tys. zł) oraz 108,3% kwoty wykonanej w roku 2018 (15.586 tys. zł). Zwiększenie dochodów w stosunku do planu oraz do roku poprzedniego wynikało m.in. z wyższych wpływów z opłat paszportowych, opłat za

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

zezwoleń, akredytacje i opłaty ewidencyjne, w tym za częstotliwości, a także wpłat za karty pobytu.

(akta kontroli str. 10-15, 3242-3248)

1.2 Na koniec 2019 r. w części 85/10 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 834.673,5 tys. zł, w tym zaległości netto w wysokości 794.370,7 tys. zł (95,2%). Zaległości dotyczyły głównie niewyegzekwowanych świadczeń alimentacyjnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego wynikających z wydanych decyzji administracyjnych w związku z bezskuteczną ich egzekucją (692.094,9 tys. zł) oraz nieregulowanych opłat za wieczyste użytkowanie gruntów przez przedsiębiorstwa postawione w stan likwidacji (55.566,4 tys. zł). W porównaniu do 2018 r. należności były wyższe o 42.486,2 tys. zł, tj. o 5,4%, a zaległości o 67.559,8 tys. zł, tj. o 9,3%. Wzrost zaległości wystąpił przede wszystkim w dziale 855 Rodzina (70.530,4 tys. zł) i 700 Gospodarka mieszkaniowa (2.851,5 tys. zł) i wynikał głównie z bezskutecznej egzekucji świadczeń alimentacyjnych oraz nieregulowania opłat za gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 37-48, 3266-3269, 3281-3295)

W ŁUW stan należności pozostałych do zapłaty na koniec 2019 r. wyniósł 21.518 tys. zł, w tym zaległości netto 20.313,6 tys. zł (94,4%). W porównaniu do roku poprzedniego należności były niższe o 5.095,6 tys. zł, tj. o 19,1%, a zaległości netto o 4.813,6 tys. zł, tj. o 19,2%, co spowodowane było w głównej mierze umorzeniem należności z tytułu opłat legalizacyjnych (672,5 tys. zł), a także zdjęciem z ewidencji księgowej ŁUW przedawnionych należności z tytułu mandatów karnych oraz innych należności wskutek przekształceń i likwidacji podmiotów. Należności ŁUW, które w 2019 r. uległy przedawnieniu wyniosły 19,7 tys. zł i dotyczyły przede wszystkim mandatów karnych i grzywien bezskutecznie egzekwowanych przez organy egzekucyjne.

(akta kontroli str. 32-36, 49-63, 580-582, 3231, 3244-3246)

Analizę w zakresie prawidłowości prowadzenia przez ŁUW windykacji przeprowadzono na próbie 20 zaległości na kwotę 9.296,8 tys. zł (45,8%). W wyniku analizy stwierdzono, iż w ŁUW podejmowano stosowne działania celem wyegzekwowania zaległości, a efekty tych działań podlegały bieżącemu monitorowaniu. Jednocześnie ustalono, iż w księgach rachunkowych ŁUW nie spisano z kont rozrachunkowych należności przedawnionej oraz należności nieściągalnych, co miało wpływ na roczną sprawozdawczość budżetową. Nieprawidłowość ta opisana została szczegółowo w wystąpieniu w punkcie poświęconym sprawozdawczości.

(akta kontroli str. 64-287, 552-574)

W ŁUW w roku 2019 umorzono 24 należności na łączną kwotę 1.014,2 tys. zł oraz rozłożono na raty 19 należności na kwotę ogółem 578,6 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji 16 spraw⁵ nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie umarzania i rozkładania na raty należności. We wszystkich skontrolowanych postępowaniach, w związku z niemożnością załatwienia sprawy w terminie, wysyłano do stron zawiadomienia o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy, przy czym w pięciu przypadkach nie wskazano konkretnego terminu zakończenia postępowania, co szczegółowo opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 288-551)

1.3 Działania nadzorcze nad realizacją dochodów budżetowych realizowane były przez dysponenta części 85/10 w formie okresowych, pisemnych analiz wykonania budżetu, zawierających wnioski i zalecenia kierowane do jednostek podległych

⁵ Skontrolowano 10 należności umorzonych (591,7 tys. zł, 58,3%) i sześć rozłożonych na raty (377,8 tys. zł, 65,3%).

i nadzorowanych. W przypadku tych jednostek, których dochody budżetowe odprowadzane były indywidualnie na wyodrębniony centralny rachunek bieżący budżetu państwa, kierowano korespondencję w zakresie pełnej realizacji dochodów oraz podjęcia stosownych działań mających na celu prawidłowe zakończenie roku budżetowego. Dysponenci podlegli mieli dodatkowo obowiązek każdorazowego opisywania przyczyn powstałych należności oraz podejmowanych działań windykacyjnych w odniesieniu do zaległości w kwartalnych informacjach opisowych z wykonania budżetu w układzie tradycyjnym. Działania nadzorcze nad realizacją dochodów budżetowych prowadzone były także w postaci bieżącego monitoringu terminowości i prawidłowej wysokości odprowadzania dochodów budżetowych przez jednostki samorządu terytorialnego.

W 2019 r. w jednostkach podległych i nadzorowanych przeprowadzono dwie kontrole za rok 2018 w zakresie terminowości i prawidłowości przekazywania dochodów, w których nie stwierdzono nieprawidłowości. Ponadto w planie kontroli na rok 2020 zaplanowano osiem kontroli w państwowych jednostkach budżetowych za rok 2019.

(akta kontroli str. 2918-2923)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W ŁUW z opóźnieniem i w niewłaściwy sposób informowano strony postępowania o nowym terminie załatwienia sprawy. Nieprawidłowość w tym zakresie stwierdzono w pięciu postępowaniach na 16 badanych (31,3%), dotyczących umarzania i rozkładania na raty należności. W zawiadomieniach o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, wysłanych w ramach wszystkich pięciu postępowań, nie wskazano konkretnego, nowego terminu załatwienia sprawy, a jedynie podano, że postępowanie zostanie zakończone w ciągu miesiąca/dwóch miesięcy od dnia otrzymania informacji z innego podmiotu. W konsekwencji przez okres od około dwóch do 12 miesięcy strona postępowania pozostawała w oczekiwaniu, bez informacji od organu o przebiegu sprawy. Powyższe działanie stanowiło naruszenie art. 36 kpa⁶, zgodnie z którym o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony wskazując nowy termin załatwienia sprawy, również w przypadku zwłoki wynikającej z przyczyn niezależnych od organu. NIK zwraca uwagę, iż termin załatwienia sprawy należy wyznaczać w sposób konkretny, w oparciu o art. 57 kpa, tj. w dniach, tygodniach lub miesiącach.

Dyrektor Generalny ŁUW wyjaśnił, iż wskazanie konkretnej daty nie wypełnia dyspozycji art. 36 §1 kpa, gdyż przepis ten nakłada na organ jedynie obowiązek wskazania nowego terminu, nie określa natomiast od kiedy ten termin powinien rozpoczynać swój bieg, pozostawiając tę kwestię organowi. Wskazany przez organ termin powinien korespondować z przyczyną, dla której sprawa nie może być załatwiana w terminie. Przyjęty sposób wyznaczania terminów uzasadniony był faktem, że w omawianych sprawach trudno było określić, kiedy organ prowadzący postępowanie otrzyma przedmiotowe dokumenty. Wyznaczenie terminu niezwiązanego z ustaniem przyczyny zwłoki mogłoby prowadzić do konieczności wielokrotnego zawiadamiania strony o niemożności załatwienia sprawy w terminie z tej samej przyczyny, co z punktu widzenia ekonomiki procesowej byłoby nieuzasadnione oraz wywoływałoby mylne przeświadczenie, że do danego dnia sprawa zostanie załatwiona, co nie byłoby zgodne z zasadą pogłębiania zaufania do władzy publicznej, wyrażoną w art. 8 kpa.

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256) dalej „kpa”.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniach. Przywołany przepis należy bowiem odczytywać w kontekście art. 35 §3 kpa oraz poprzednich zawiadomień wysyłanych do strony, w których informowano o terminie załatwienia sprawy. Należy też zauważyć, że w świetle art. 36 § 2 kpa, ten sam obowiązek powiadamiania ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od tego organu. W ocenie NIK przyjęty sposób zawiadamiania o niezakończonym terminie sprawy w terminie był nieprawidłowy i nie dostarczał stronie wyczerpującej informacji o okolicznościach faktycznych oraz prawnych postępowania.

(akta kontroli str. 288-563)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w obszarze dochodzenia należności.

Na podstawie badanych prób nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia windykacji, a także w zakresie umarzania i rozkładania należności na raty. Nieprawidłowość dotycząca niewłaściwego zawiadamiania strony o niezakończonym terminie sprawy w terminie miała charakter formalny i nie spowodowała obniżenia oceny częściowej.

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2019⁷ w części 85/10 w kwocie 3.092.976 tys. zł zostały zwiększone w trakcie roku budżetowego do kwoty 4.142.548,3 tys. zł, tj. o 1.049.572,3 tys. zł środkami pochodzącymi z rezerwy ogólnej (6.256,1 tys. zł) oraz rezerw celowych (461.469,9 tys. zł), a także na podstawie decyzji Ministra Finansów oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów⁸ (wynikowo o 581.846,3 tys. zł).

Wydatki budżetu państwa w części 85/10 wyniosły 4.106.760,9 tys. zł, co stanowiło 99,1% planu po zmianach i 114,5% wydatków roku 2018 (3.586.702,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 2359-2419)

Na niewykorzystane w stosunku do planu wydatki w wysokości 35.787,4 tys. zł składały się głównie zwroty dotacji dokonane przez jednostki samorządu terytorialnego w kwocie 24.160,3 tys. zł oraz dotacje nieprzekazane ww. jednostkom w kwocie 3.116,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 2496-2501)

Ponad połowę wydatków z budżetu Wojewody Łódzkiego (65,7%) przeznaczono na zadania z zakresu rodziny - 2.721.416,7 tys. zł w dziale 855 Rodzina. Środki te wykorzystano głównie na świadczenia wychowawcze (1.867.946,4 tys. zł), świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (726.268,8 tys. zł). Znaczącą pozycję stanowiły także wydatki na zadania z zakresu pomocy społecznej (dział 852), zrealizowane w kwocie 325.602,7 tys. zł (7,9% wydatków w części 85/10), poniesione w szczególności na wypłatę zasiłków okresowych i stałych z pomocy społecznej (120.654,8 tys. zł) oraz dofinansowanie działalności bieżącej ponadgminnych domów pomocy społecznej (64.268,9 tys. zł) i ośrodków wsparcia (49.254,1 tys. zł).

(akta kontroli str. 2415-2419)

Wydatki na utrzymanie ŁUW wyniosły 80.491 tys. zł i stanowiły 97,3% planu (82.193,3 tys. zł), 119,3% wydatków wykonanych w 2018 r. (67.460,8 tys. zł) i 2%

⁷ Ustawa budżetowa na 2019 r. z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198).

⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2019 r. w sprawie przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, na rok 2019 (Dz. U. poz. 344).

wydatków zrealizowanych w części 85/10. Środki finansowe wykorzystane zostały głównie na wynagrodzenia⁹ (47.200,9 tys. zł) oraz pochodne od wynagrodzeń (8.584,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 2420-2426)

Dysponent części 85/10 przyznane środki z rezerwy ogólnej (6.256,1 tys. zł) wykorzystał w kwocie 5.901,2 tys. zł, tj. w 94,3%, natomiast środki z rezerw celowych (461.469,9 tys. zł) w wysokości 442.100,2 tys. zł, tj. w 95,8%.

Analiza wykorzystania środków z rezerwy ogólnej w kwocie 5.901,2 tys. zł (100%) oraz wybranych czterech pozycji rezerw celowych¹⁰ w kwocie 58.242,5 tys. zł (13,1%) wykazała, że wydatki wynikały z faktycznych potrzeb i poniesione zostały na cele określone w decyzjach Ministra Finansów, w tym m.in. na:

- wyposażenie szkół w podręczniki i materiały edukacyjne (16.592,8 tys. zł),
- realizację wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019 – 2023 (10.834,2 tys. zł),
- realizację programu „Maluch+”¹¹ (3.951,9 tys. zł),
- realizację programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017 – 2020 (10.277 tys. zł),
- realizację programu „Aktywna tablica”¹² (2.797,4 tys. zł)¹³,
- realizację zadania pn. „Wieruszów, Klasztor Ojców Paulinów, kościół p.w. Zesłania Ducha Świętego (XVII w.)” (1.000 tys. zł);
- dofinansowanie zadania pn. „Przebudowa, rozbudowa i nadbudowa istniejącego budynku szkoły wraz ze zmianą sposobu użytkowania na budynek biurowy Urzędu Gminy w Brąszewicach” (676,5 tys. zł).

Niższe niż zakładano wykorzystanie środków z rezerwy ogólnej wynikało m.in. z uzyskanych oszczędności po przeprowadzeniu przetargów o udzielenie zamówienia publicznego.

(akta kontroli str. 703-1210, 1400-1434)

W 2019 r. dysponent części 85/10 wystąpił o środki z rezerwy poz. 16 w kwocie 5.275,5 tys. zł, w tym z przeznaczeniem na spłatę niemożliwych do zaplanowania zobowiązań wymagalnych (5.259,1 tys. zł) oraz na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego i jego wypłatę (16,4 tys. zł). Przekazane środki wykorzystano w 100%. Przyczyną występowania o uruchomienie środków był brak dysponowania odpowiednimi kwotami w danej klasyfikacji budżetowej oraz art. 8 ust. 3 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego¹⁴. Na ww. zadania, nie dokonano uprzednio blokady środków na podstawie art. 177 ufp.

(akta kontroli str. 1158-1182)

W wyniku analizy wszystkich decyzji Wojewody Łódzkiego w sprawie blokowania planowanych na 2019 r. wydatków budżetu państwa (17.101,1 tys. zł) ustalono, że blokowania dokonano niezwłocznie po stwierdzeniu przesłanek wskazujących na brak możliwości wydatkowania środków na pierwotnie zaplanowane cele oraz po upewnieniu się, że nie będą one potrzebne do zabezpieczenia innych wydatków. Wszystkie decyzje dotyczące blokad zostały niezwłocznie wprowadzone do Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR. Brak możliwości wykorzystania zaplanowanych kwot wynikał z mniejszego niż pierwotnie zakładano zapotrzebowania na środki przewidziane m.in. na wypłatę świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz zasiłku dla opiekuna, a także na

⁹ Bez wynagrodzeń bezosobowych, według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

¹⁰ Skontrolowano pozycje rezerw o numerach 26, 27, 58, 69.

¹¹ Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH+” 2019, dalej: program MALUCH+.

¹² Rządowy program rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na lata 2017-2019 „Aktywna tablica”, dalej: program Aktywna tablica.

¹³ W tym: dotacje 2.778,6 tys. zł oraz na obsługę zadania 18,8 tys. zł.

¹⁴ Ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 2188), dalej „ustawa o zwrocie podatku akcyzowego”.

wspieranie organizacji doradztwa metodycznego na obszarze województwa łódzkiego. Blokady środków dokonano również w związku z przesunięciem terminu inwestycji realizowanej przez Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014 -2020, w związku z powstaniem oszczędności po przeprowadzonych przetargach oraz zaistnieniem okoliczności, których nie można było przewidzieć w momencie podpisania umowy.

(akta kontroli str. 2436-2469)

Struktura wydatków według grup ekonomicznych nie uległa istotnym zmianom w porównaniu do roku poprzedniego. Dominującą pozycję (90,9% wydatków ogółem) stanowiły dotacje, które wyniosły 3.733.941,3 tys. zł¹⁵. Wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 302.266,6 tys. zł (7,4% wydatków), wydatki majątkowe 43.977,4 tys. zł (1,1%), a wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych 3.396,1 tys. zł (0,1%). Na finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej wydatkowano 23.179,5 tys. zł (0,6%).

Uwzględniając dotacje inwestycyjne oraz dotacje na finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej, kwota zaplanowanych na 2019 r. dotacji budżetowych wyniosła 3.810.455,2 tys. zł. Środki te zostały wykorzystane w kwocie 3.781.273,8 tys. zł, tj. w 99,2%, przez jednostki samorządu terytorialnego (3.630.438,1 tys. zł) oraz inne jednostki, w tym zaliczane i niezaliczane do sektora finansów publicznych (150.835,6 tys. zł¹⁶).

(akta kontroli str. 2470-2473, 3154-3164)

Wojewoda Łódzki dokonał podziału środków finansowych na poszczególne jednostki oraz przekazał informacje o przyznanych kwotach dotacji w terminach określonych w art. 143 ust. 1 oraz w art. 148 ufp. Przyznanie dotacji poprzedzone było analizą zgłaszanych przez poszczególne jednostki zapotrzebowań, z uwzględnieniem wielkości dotacji wykorzystanych w 2018 r. Zmian kwot dotacji celowych dokonano z zachowaniem terminów określonych w art. 170 ufp.

(akta kontroli str. 2097-2101, 2359-2419, 2521-2532)

U dysponenta części szczegółową analizą objęto dobrane w sposób celowy dotacje w kwocie 1.913.753,9 tys. zł (46,6% wydatków ogółem), wydatkowane na:

- zadania zlecone z zakresu administracji rządowej związane z realizacją świadczenia wychowawczego stanowiącego pomoc państwa w wychowywaniu dzieci (1.867.922,9 tys. zł), dodatku wychowawczego (19.146,3 tys. zł) i dodatku do zryczałtowanej kwoty (3.364,4 tys. zł),
- dofinansowanie zadań w zakresie zapewnienia uczniom objętym obowiązkiem szkolnym dostępu do bezpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych (16.592,8 tys. zł),
- realizację programu rządowego „Aktywna tablica¹⁷” (2.778,6 tys. zł),
- realizację Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch +” 2019 (3.951,9 tys. zł).

Skontrolowane dotacje naliczono z uwzględnieniem potrzeb zgłaszanych przez jednostki samorządu terytorialnego, w oparciu o składane przez nie zapotrzebowania. Przekazywanie i rozliczenie dotacji odbywało się zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.

(akta kontroli str. 703-732, 1158-1200, 121-1407, 2096-2358, 2533-2613)

Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach wydatki na wynagrodzenia w części 85/10 wyniosły 170.432 tys. zł i w porównaniu do roku

¹⁵ Kwota ta nie obejmuje dotacji wykazanych w pozostałych grupach ekonomicznych, tj. dotacji inwestycyjnych (33.236,6 tys. zł) oraz dotacji na finansowanie projektów realizowanych z udziałem środków UE (14.095,9 tys. zł).

¹⁶ W tym dotacja dla Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w wysokości 2.120,6 tys. zł.

¹⁷ Rządowy program rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na lata 2017-2019 „Aktywna tablica”.

2018 zwiększyły się o 18.767,3 tys. zł (12,4%). Wzrost ten wynikał z przyznania przez Ministra Finansów dodatkowych środków pochodzących z rezerw celowych¹⁸, z przeznaczeniem na sfinansowanie: podwyżek wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych oraz wynagrodzeń wraz z pochodnymi, w związku z realizacją nowych zadań wynikających z poszczególnych ustaw resortowych. Ze środków z rezerw (poz. 26, 49, 69 i 73), zwiększających w 2019 r. plan wydatków na wynagrodzenia i pochodne w części 85/10 o 8.985,6 tys. zł¹⁹, na podwyżki dla 1,4 tys. dotychczasowych pracowników wykorzystano 5.881,5 tys. zł, a na 84 nowozatrudnionych pracowników kwotę 739,7 tys. zł. Okres podwyżki obejmował od 5 do 12 miesięcy.

(akta kontroli str. 2614-2620, 2628-2629, 3266-3307)

Według sprawozdania Rb-70 przeciętne zatrudnienie²⁰ w części 85/10 wyniosło 2.805 osób i zmalało w stosunku do 2018 r. o 54 osoby, w związku z przejęciem z dniem 1 stycznia 2019 r. zadań wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w zakresie realizacji zadań związanych z państwowym monitoringiem środowiska oraz działalności laboratoriów przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska²¹. W ŁUW przeciętne zatrudnienie wyniosło 785 osób i wzrosło w stosunku do 2018 r. o 24 osoby. Wzrost ten spowodowany był m.in. zwiększeniem liczby pracowników realizujących zadania związane z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego oraz nowe zadania wynikające z ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych²².

Według sprawozdania Rb-70 przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w części 85/10 wyniosło 5.063 zł i było wyższe o 642 zł, tj. o 14,5% niż w roku poprzednim (4.421 zł). W ŁUW wynagrodzenie to wyniosło 5.009 zł i wzrosło w porównaniu do wynagrodzenia w roku poprzednim (4.542 zł) o 467 zł, tj. o 10,3%.

Limit wydatków przewidzianych na wynagrodzenia nie został przekroczony.

(akta kontroli str. 2614-2625, 1522-1558)

Wydatki ŁUW na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 1.128,2 tys. zł i stanowiły 82% wydatków planowanych (1.374,1 tys. zł) oraz 131,9% wydatków poniesionych w 2018 r. (1.128,2 tys. zł). Wzrost wydatków był spowodowany m.in. zwiększeniem liczby posiedzeń Wojewódzkiej Komisji ds. Orzekania o Zdarzeniach Medycznych (ze 110 do 141), wzrostem stawek za wydanie orzeczenia o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności dla lekarzy, psychologów, doradców zawodowych, pracowników socjalnych i pedagogów, zmianą sposobu ustalania dodatkowego wynagrodzenia członków oraz pracowników średniego personelu medycznego wyznaczonych do powiatowych komisji lekarskich orzekających o stopniu zdolności do czynnej służby wojskowej²³.

(akta kontroli str. 2632, 1522-1558)

Wydatki majątkowe w części 85/10, ujęte w ustawie budżetowej na rok 2019 w kwocie 18.286 tys. zł, zostały zwiększone w ciągu roku budżetowego do 57.525,4 tys. zł środkami pochodzącymi z rezerwy ogólnej oraz rezerw celowych (37.069,3 tys. zł), a także w wyniku przeniesień w ramach budżetu Wojewody

¹⁸ Podwyżki wynagrodzeń z rezerw celowych cz. 83, poz. 26, 44, 49, 69 i 73.

¹⁹ Ponadto z rezerwy poz. 44 zwiększono o 161,7 tys. zł plan wydatków na wynagrodzenia i pochodne Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Łodzi, z przeznaczeniem na sfinansowanie zadań wynikających z ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 810). Środki te wydawkowano w kwocie 135,2 tys. zł, na wypłatę wynagrodzeń dla 3 pracowników realizujących program GMO.

²⁰ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

²¹ Na podstawie art. 16 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1479).

²² Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych (Dz. U. poz. 2161 ze zm.).

²³ W związku wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania dodatkowego wynagrodzenia osób wchodzących w skład komisji lekarskich oraz pracowników średniego personelu medycznego wyznaczonych do powiatowych komisji lekarskich orzekających o stopniu zdolności do czynnej służby wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 97).

(2.170,1 tys. zł). Zmiany w planie wydatków majątkowych wynikały z faktycznych potrzeb, a przeniesień między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej, z jednym wyjątkiem (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*), dokonano zgodnie z dyspozycją art. 171 ust. 3 i 4 ufp.

Wydatki majątkowe w części 85/10 wyniosły 56.304,7 tys. zł²⁴ i stanowiły 97,9% kwoty planowanej oraz 48,7% wydatków majątkowych roku 2018 (115.636 tys. zł, łącznie z wydatkami niewygasającymi w kwocie 610,6 tys. zł). Z wydatków, które w 2018 roku nie wygasły z upływem roku budżetowego, sfinansowano zadanie pn. „Budowa bazy ratownictwa wodnego KP PSP w Sieradzu. Zbiornik Jeziorsko”. Środki wykorzystano w pełnej wysokości, zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczono.

Najwyższe wydatki zrealizowano w 2019 r. w dziale 600 Transport i łączność – 17.438,2 tys. zł, tj. 31% ogółu wydatków majątkowych, z przeznaczeniem głównie na rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 785 (13.500 tys. zł) oraz w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – 9.062 tys. zł, tj. 16,1% ogółu wydatków majątkowych, poniesionych przede wszystkim na zakupy inwestycyjne zrealizowane przez Komendę Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w ramach programów realizowanych ze środków UE (5.516,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 621-702, 2415-2419, 2470, 2633-2638, 2924-3020, 3183-3197)
Pierwotny plan wydatków majątkowych ŁUW na 2019 r. w kwocie 5.716 tys. zł, przewidujący realizację 15 zadań, został zmniejszony w ciągu roku budżetowego wynikowo do 5.284,6 tys. zł, tj. o 7,5%. Zmiany planu były uzasadnione i wynikały m.in. z rezygnacji z realizacji czterech zadań na kwotę 148 tys. zł, dotyczących zakupu środków transportu (75 tys. zł), łodzi ratunkowych (60 tys. zł). Zadania te nie zostały zrealizowane w związku z niedostosowaniem proponowanych przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej modeli samochodów do potrzeb ŁUW oraz koniecznością przeniesienia planowanych środków na inne, pilne zadania. W trakcie roku budżetowego do planu wprowadzono osiem nowych zadań, dotyczących m.in. modernizacji i dostosowania nieruchomości do bieżących potrzeb jednostki.

Wydatki majątkowe ŁUW wyniosły 5.236,1 tys. zł i stanowiły 99,1% planu. Wykorzystano je na realizację 19 zadań, w tym m.in. na: przebudowę budynków ŁUW przy ul. Gdańskiej 7 (1.416,9 tys. zł), zakup pojazdu pirotechnicznego z wyposażeniem z przyczepą do przewozu materiałów niebezpiecznych (895,4 tys. zł), zakup sprzętu do Wojewódzkiego Magazynu Przeciwpowodziowego (811,9 tys. zł), zakup kombinezonu pirotechnicznego ciężkiego (349,9 tys. zł), modernizację punktów obsługi klienta cudzoziemca w Piotrkowie Trybunalskim, Skierniewicach i Sieradzu (346 tys. zł), zakup sprzętu komputerowego, oprogramowania oraz systemów informatycznych (302,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 2420-2426, 2473, 2639-2826, 3167-3197)
Na dzień 31 grudnia 2019 r. zobowiązania w części 85/10 wyniosły 16.120,4 tys. zł i były wyższe od wykazanych w 2018 r. o 1.755,5 tys. zł, tj. o 10,9%. Zobowiązania dotyczyły przede wszystkim wydatków na dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz z pochodnymi, zakupu energii elektrycznej, ciepłej i wody oraz wynagrodzeń bezosobowych dla osób wyznaczonych do wykonywania czynności w imieniu Inspekcji Weterynaryjnej. Wzrost zobowiązań spowodowany był w głównej mierze naliczeniem w wyższej wysokości dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2019 r. wraz z pochodnymi w związku z podwyżkami wynagrodzeń, przyznanych z rezerw celowych w konsekwencji realizacji nowych zadań wynikających z poszczególnych ustaw resortowych.

²⁴ Łącznie z wydatkami inwestycyjnymi jednostek budżetowych i dotacjami inwestycyjnymi ujętymi w grupie ekonomicznej finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej (12.327,4 tys. zł).

Zobowiązania ogółem ŁUW wyniosły 3.812,3 tys. zł i były wyższe od zobowiązań na dzień 31 grudnia 2018 r. o 512,8 tys. zł, co w głównej mierze wynikało z naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z kosztami pracodawcy od wyższego wykonania planu wydatków w porównaniu do roku ubiegłego. Zobowiązania te dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz składek na ubezpieczenia społeczne.

Na koniec 2019 r. w części 85/10 nie wystąpiły zobowiązania wymagalne, jednocześnie w trakcie roku budżetowego Wojewódzki Inspektorat Weterynarii poniósł wydatki na odsetki od nieterminowych płatności w kwocie 19,8 tys. zł, z tytułu niezapłaconych składek ZUS przez urzędowych lekarzy, z którymi podpisano umowę zlecenia.

W ŁUW w 2019 r. z tytułu odsetek za opóźnienie wydatkowano kwotę 439,8 tys. zł, w związku z koniecznością uregulowania zobowiązań wymagalnych, wynikających w głównej mierze z orzeczeń sądowych zasądzających od Skarbu Państwa - Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, m.in. zwrot kosztów związanych z wykonaniem przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (390,1 tys. zł).

(akta kontroli str. 593-620, 1522-1558, 2009, 3268-3269, 3285-3287)

Szczegółowym badaniem pod kątem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności objęto 43 wydatki ŁUW w kwocie 8.127 tys. zł²⁵, tj. 10,1%. Próbkę do badania dobrano metodą monetarną²⁶ z pozapłaconych wydatków budżetu państwa. Wylosowane dowody dotyczyły wydatków majątkowych (4.114,9 tys. zł) i wydatków bieżących jednostek budżetowych (4.012,1 tys. zł). W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano w granicach kwot określonych w planie finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. W badanej próbce nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zapłatą odsetek. Nie stwierdzono także nieprawidłowości pod kątem wyboru trybów udzielania zamówień (3.103,3 tys. zł) oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, zwanej dalej „ustawą Pzp”²⁷ (544,6 tys. zł).

(akta kontroli str. 2770-2831)

W ramach powyższej próby badaniem pod kątem prawidłowości stosowania przez ŁUW procedur określonych w ustawie Pzp objęto trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych na łączną kwotę 1.200,4 tys. zł. Zamówienia te dotyczyły:

- zakupu usług ochrony fizycznej obiektów ŁUW oraz Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności na kwotę 756 tys. zł, dokonanego w trybie art. 138o ustawy Pzp,
- przebudowy pomieszczeń biurowych w budynku Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŁUW na kwotę 340 tys. zł. Zamówienia dokonano w trybie przetargu nieograniczonego,
- zakupu elektronicznych syren alarmowych na kwotę 104,4 tys. zł, dokonanego z wyłączeniem stosowania przepisów ustawy Pzp, w oparciu o ustawowe przesłanki tego wyłączenia, określone w art. 4 pkt 8 ww. ustawy.

W wyniku badania ustalono, że wyboru wykonawców dokonano zgodnie z postanowieniami ustawy Pzp i wewnętrznymi zasadami oraz rzetelnie udokumentowano, przy czym ogłoszenie o udzieleniu zamówienia na przebudowę pomieszczeń biurowych z opóźnieniem opublikowano w Biuletynie Zamówień

²⁵ Wydatki poniesione w działach: 010 Rolnictwo i łowiectwo (2.544,4 tys. zł), 600 Transport i łączność (2.286,7 tys. zł), 700 Gospodarka mieszkaniowa (609,5 tys. zł), 750 Administracja publiczna (2.313,2 tys. zł), 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (151,2 tys. zł), 851 Ochrona zdrowia (172,1 tys. zł), 853 Pozostałe działania w zakresie polityki społecznej (49,9 tys. zł).

²⁶ Metoda uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji.

²⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

Publicznych. Nie stwierdzono nieprawidłowości w przebiegu realizacji umów i zapłaty za wykonane roboty, usługi i dostawy.

W 2019 r. kwota zrealizowanych wydatków z tytułu ww. zamówień wyniosła 951,4 tys. zł i stanowiła 1,2% wydatków ŁUW.

(akta kontroli str. 2843-2917)

Działania nadzorcze w obszarze wydatków realizowane były przez Wojewodę Łódzkiego poprzez dokonywanie okresowych analiz wykonania budżetu państwa obejmujących m.in. prawidłowość wykorzystania środków finansowych, w tym w zakresie zgodności poniesionych wydatków z przeznaczeniem, przekazywania i wykorzystania dotacji oraz badania stopnia realizacji przewidzianych zadań. Przeprowadzenie analizy dokumentowano w formie okresowych informacji z wykonania budżetu państwa w układzie klasyfikacji budżetowej oraz zadaniowej, zawierających wnioski i zalecenia kierowane do jednostek podległych i nadzorowanych. Dotyczyły one m.in. podejmowania działań mających na celu pełne wykorzystanie środków i dotacji oraz przestrzegania zasad gospodarki finansowej, obowiązujących w toku wykonywania budżetu. Dysponent części 85/10 prowadził także kontrole nadzorcze w podległych jednostkach, których przedmiotem była problematyka wydatkowania środków publicznych. Monitorował również na bieżąco realizację planu w układzie zadaniowym oraz - na etapie weryfikacji sprawozdań budżetowych w okresach półrocznych i rocznych - analizował wartości mierników.

(akta kontroli str. 2918-3153, 3308-3395)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wojewoda Łódzki dokonał w dniu 26 sierpnia 2019 r. przeniesienia planowanych wydatków majątkowych, przewidzianych na inwestycje budowlane, bez uprzedniego uzyskania zgody Ministra Finansów, wymaganej na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 upf. Wydaną w dniu 17 kwietnia 2019 r. decyzję, dotyczącą przeniesienia - za zgodą Ministra Finansów - wydatków w kwocie 1.425 tys. zł w rozdziale 75421 *Zarządzanie kryzysowe* z § 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne* do § 6050 *Wydatki inwestycyjne*, Wojewoda Łódzki skorygował w dniu 26 sierpnia 2019 r., bez zgody Ministra Finansów. Korekta ta polegała na zastąpieniu przeniesionej uprzednio kwoty 1.450 tys. zł, kwotą 120,4 tys. zł. Dopiero po dokonaniu korekty, w dniu 27 września 2019 r., wystąpiono do Ministra Finansów o wyrażenie zgody na jej dokonanie. Stosowną zgodę uzyskano w dniu 4 października 2019 r., tj. po upływie 39 dni od daty wydania decyzji korygującej.

(dowód: akta kontroli str. 2699, 2710-2740)

Wojewoda Łódzki wyjaśnił, iż podjęto działania mające na celu ustalenie z Ministerstwem Finansów, czy istnieje konieczność występowania do Ministra Finansów z pismem o dokonanie korekty wcześniej udzielonej zgody. W świetle ustaleń telefonicznych, wydana zgoda na przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych nie jest równoznaczna z koniecznością skorzystania z niej. Możliwe jest zatem przywrócenie środków do paragrafu, w którym wydatki były pierwotnie zaplanowane, z zastrzeżeniem, że dysponent poruszać się będzie w obrębie kwoty, na której przeniesienie udzielona była ta zgoda. Nie zachodzi w takim przypadku potrzeba korygowania uprzednio udzielonej zgody.

(dowód: akta kontroli str. 3308-3395)

Zdaniem NIK nie można podzielić prezentowanej w wyjaśnieniach opinii, że udzielona zgoda umożliwia dysponentowi części korektę wcześniej wydanej decyzji poprzez przywrócenie środków do paragrafu, w którym były one pierwotnie zaplanowane. Zgodnie bowiem z art. 171 ust. 3 i ust. 4 upf, każde przeniesienie

wydatków majątkowych, polegające na ich zmniejszeniu lub zwiększeniu o kwotę powyżej 100 tys. zł, a także każde przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków na inwestycje budowlane, wymaga zgody Ministra Finansów. Po dokonaniu takiego przeniesienia mamy do czynienia z określonym nowym stanem klasyfikacji budżetowej. Nie można zatem dokonać "korekty" polegającej na "wycofaniu się" z wcześniejszej zmiany, ponieważ jest to równoznaczne z kolejnym przeniesieniem wydatków majątkowych. W analizowanym stanie faktycznym, dokonanie przedmiotowej „korekty”, było w rzeczywistości zmniejszeniem wydatków majątkowych przeniesionych uprzednio na realizację inwestycji budowlanej o kwotę powyżej 100 tys. zł, a zatem ich przeniesienie bez zgody Ministra Finansów stanowiło naruszenie art. 171 ust. 3 i 4 ufp.

2. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego na przebudowę pomieszczeń biurowych w budynku Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŁUW opublikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych z przekroczeniem 30-dniowego terminu, określonego w art. 95 ust. 1 ustawy Pzp. Umowę z wykonawcą zamówienia zawarto w dniu 4 listopada 2019 r., natomiast ogłoszenie opublikowano w dniu 31 grudnia 2019 r., tj. 27 dniowym opóźnieniem. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Generalnego ŁUW, przyczyną opóźnienia było przeoczenie pracownika Wieloosobowego Stanowiska ds. Zamówień Publicznych.

(akta kontroli str. 2870-2912)

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w części 85/10 wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 24.187,4 tys. zł stanowiły 85,4% wydatków planowanych (28.315,5 tys. zł) i były wyższe o 70,2% od wydatków zrealizowanych w roku poprzednim (14.212,4 tys. zł). Poniesione zostały na zadania realizowane przez Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi w ramach POIiŚ²⁸ (17.117,1 tys. zł) oraz RPO²⁹ (7.070,3 tys. zł). Środki wykorzystano głównie na zakup specjalistycznych samochodów ratowniczo-gaśniczych (16.720,9 tys. zł) oraz na zakup sprzętu informatycznego z oprogramowaniem (4.490,2 tys. zł).

Na realizację powyższych zadań uruchomiona została rezerwa celowa (poz. 98) w kwocie 28.294,5 tys. zł. Analiza środków z rezerw w kwocie 21.698,4 tys. zł (76,7%) przyznanych w drodze trzech ostatnich decyzji wykazała, że w dwóch przypadkach (17.587,5 tys. zł) środki zostały wydatkowane na cele określone w decyzjach Ministra Finansów. Środki w kwocie 4.110,9 tys. zł przyznane na realizację projektu „Państwowa Straż Pożarna przyjazna energetycznie środowisku – budowa systemów wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, województwa łódzkiego – etap II” Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi, nie zostały wykorzystane z uwagi na konieczność przesunięcia terminu robót budowlanych na I kwartał 2020 r. W konsekwencji zostały zablokowane na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 2 ufp.

(akta kontroli str. 1202-112, 1400-1407, 2436-2449, 2924-3020, 3316-3317, 3183-3197)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.3 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Dysponent części 85/10 w układzie budżetu zadaniowego zrealizował 40 zadań w ramach 17 funkcji, na które wydatkowano łącznie 4.130.948,3 tys. zł, w tym

²⁸ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2014 – 2020.

²⁹ Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2014 – 2020.

z budżetu państwa 4.106.760,9 tys. zł oraz z budżetu środków europejskich 24.187,4 tys. zł. Środki przeznaczono głównie na zadania związane ze wsparciem rodziny (2.716.292,9 tys. zł), pomocą i integracją społeczną (333.118 tys. zł), a także systemem ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz ochroną ludności (235.221,4 tys. zł).

Analiza skuteczności i efektywności wykorzystania przez Wojewodę Łódzkiego środków publicznych na próbie wszystkich 15 podzadań realizowanych w ramach pięciu zadań³⁰, na które wydatkowano 3.102.442,2 tys. zł wykazała, że przyjęte dla zdefiniowanych przez Wojewodę Łódzkiego zadań i podzadań cele i mierniki zostały określone zgodnie z wymogami określonymi w nocie budżetowej³¹. Wartości mierników realizacji celów dla kontrolowanych podzadań osiągnęły założony lub zbliżony do założonego poziom. Monitoring mierników prowadzony był systematycznie, na podstawie rzetelnych źródeł danych. W efekcie realizacji badanych podzadań uzyskano m.in. następujące efekty:

- w podzadaniu 2.3.1. „Funkcjonowanie systemu ratowniczego i gaśniczego” uzyskano miernik „Średni czas dojazdu jednostek Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego na miejsce zdarzeń” wynoszący 8 min. 12 sek., który był mniej korzystny od planowanego miernika, wynoszącego 7 min., ale jednocześnie korzystniejszy od osiągniętego w 2018 r., wynoszącego 8 min. 16 sek. Wykonano także drugi z mierników tego podzadania „Stosunek liczby ratowników wodnych do ogólnej liczby kąpielisk i miejsc wyznaczonych do kąpielii” o wartości wyższej od planu (9 do 7) oraz od wykonania w 2018 r. (9 do 7), wydatkując przy tym 229.615,2 tys. zł, tj. o 12,2% więcej niż w 2018 r. (204.678,8 tys. zł). Zwiększenie wydatków wpłynęło na wzrost efektywności funkcjonowania systemu ratowniczego, a także wzrost bezpieczeństwa osób przebywających nad wodą;
- w podzadaniu 2.3.2. „Zapobieganie zagrożeniom pożarowym oraz przeciwdziałanie poważnym awariom przemysłowym” osiągnięto wartość miernika „Stosunek liczby obiektów skontrolowanych do ogólnej liczby obiektów wymagających kontroli” wyższą od planu (64,8% do 53%) oraz od wykonania w 2018 r. (64,8% do 54,2%). Miernik ustalony jako „Wskaźnik wykrywalności zagrożeń” mierzony w szt./kontrolę, osiągnął wartość korzystniejszą zarówno od planowanej (1,66/1,5) jak i zrealizowanej w 2018 r. (1,66/1,62). Na podzadanie poniesiono wydatki w kwocie 4.344,6 tys. zł, tj. wyższe o 9,6% niż w 2018 r. (3.965 tys. zł). Wzrost wydatków przyczynił się do poprawy zapobiegania zagrożeniom przeciwpożarowym poprzez wzrost sprawności systemu ratowniczego;
- w podzadaniu 3.1.1. „Zarządzanie i nadzór nad systemem oświaty” uzyskano korzystniejszy od zaplanowanego oraz do osiągniętego w 2018 r. miernik „Stosunek liczby szkół i placówek ocenionych pozytywnie do liczby szkół i placówek poddanych kontroli lub ewaluacji” (74,72 do 56,77), a także miernik „Stosunek łącznej liczby przeprowadzonych kontroli i ewaluacji do liczby szkół i placówek nadzorowanych” (0,34 do 0,23) przy poniesionym wydatku w kwocie 10.425,1 tys. zł, tj. niższym od wydatków w 2018 r. o 22,9% (13.519,9 tys. zł). Pomimo niższych od roku ubiegłego wydatków zwiększono nadzór pedagogiczny nad jakością pracy szkół i placówek pedagogicznych;

³⁰ Analizą objęto dobrane w sposób celowy zadania: 2.3. System ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz ochrona ludności (235.221,4 tys. zł), 3.1. Oświata i wychowanie (140.200,3 tys. zł), 12.1. System ochrony środowiska i informacji o środowisku (10.675,9 tys. zł), 12.3. Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu (51,7 tys. zł) oraz 13.4. Wspieranie rodziny (2.716.292,9 tys. zł).

³¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1154). Z dniem 31 stycznia 2019 r. zastąpione przez rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 183 ze zm.).

- w podzadaniu 3.1.7 „Wspieranie działalności edukacyjno-wychowawczej” miernik „Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat korzystających z edukacji przedszkolnej” osiągnął wartość korzystniejszą niż w planie (91% do 89,1%) oraz w 2018 r. (91% do 85,5%). Wydatki poniesione na realizację ww. podzadania w 2019 r. wyniosły 89.191,4 tys. zł i były wyższe od wydatków zrealizowanych z 2018 r. o 5,4% (84.620,8 tys. zł), wpłynęły jednak na zwiększenie upowszechnienia edukacji przedszkolnej;
- w podzadaniu 12.1.3. „Monitoring środowiska i kontrole w zakresie ochrony środowiska” osiągnięto miernik „Odsetek skontrolowanych podmiotów korzystających ze środowiska” wyższy od wartości zaplanowanej (20% do 13%) oraz od wartości osiągniętej w 2018 r. (20% do 18%), wydając jednocześnie na jego realizację 10.597,7 tys. zł, tj. mniej o 32,7% niż w 2018 r. (15.738,4 tys. zł), zwiększając przy tym nadzór nad przestrzeganiem prawa w zakresie ochrony środowiska;
- w podzadaniu 12.1.4. „Ochrona przed skutkami zagrożeń” zrealizowano miernik „Stosunek liczby sporządzonych aktualizacji programów ochrony środowiska przed hałasem do ilości map akustycznych przedłożonych przez zarządzających drogami/liniami kolejowymi” w wysokości 2/2, równej miernikowi zaplanowanemu i wyższej od realizacji w 2018 r. (2/2 do 0/2), wydając co prawda 54,6 tys. zł, przy braku wydatków w 2018 r., ale jednocześnie podejmując działania w zakresie oceny poziomu hałasu w środowisku;
- w podzadaniu 12.3.1. „Systemy ochrony powietrza i przeciwdziałania zmianom klimatu” osiągnięto miernik „Stosunek ilości sporządzonych programów ochrony powietrza do ilości stref zakwalifikowanych do tych programów” na poziomie planowanego (2/2 do 2/2), ale wyższy od osiągniętego w 2018 r. (2/2 do 1/2), wydając przy tym 51,6 tys. zł, tj. o 74,9% więcej niż w 2018 r. (29,5 tys. zł), ale w większym zakresie niż w roku poprzednim wpłynęło na ochronę jakości powietrza.

(akta kontroli str. 3021-3081, 3308-3395)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Powyższą ocenę uzasadnia realizacja skontrolowanych wydatków w sposób zgodny z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w ufp i aktach wykonawczych. Nadzór nad wykorzystaniem środków prowadzony był w sposób rzetelny. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w budżecie zadaniowym. Stwierdzone nieprawidłowości, polegające na przeniesieniu wydatków majątkowych bez wymaganej zgody Ministra Finansów oraz na przekroczeniu terminu przewidzianego na opublikowanie ogłoszenia o udzieleniu jednego z badanych zamówień, z uwagi na skalę nieprawidłowości lub formalny charakter, nie spowodowały obniżenia oceny.

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia rocznych/łącznych sprawozdań za 2019 r. przez dysponenta części 85/10 – województwo łódzkie i sprawozdań jednostkowych ŁUW (dysponenta III stopnia):

- 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 środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (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 wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 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 85/10 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych ŁUW były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym. W sprawozdaniach wykazano wszystkie tytuły odpowiadające treści ekonomicznej poszczególnych pozycji sprawozdań, przy czym w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N zawyżono odpowiednio zaległości netto i należności wymagalne w związku z wykazywaniem opłat legalizacyjnych, które nie podlegają egzekucji. Dodatkowo, należności zostały ujęte w księgach rachunkowych ŁUW, a i w konsekwencji wykazane w sporządzanych na ich podstawie sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N w wartościach zawyżonych, wskutek braku odpisu z kont rozrachunkowych należności przedawnionej i należności nieściągalnych.

(akta kontroli str. 1576-2095)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N odpowiednio w kolumnie „zaległości netto” (nr 12), oraz w wierszu „należności wymagalne”, wykazywano należności z tytułu postanowień w sprawie nałożenia opłat legalizacyjnych na kwotę ogółem 1.406,9 tys. zł (w tym 1.251,9 tys. zł w Rb-N), naruszając przy tym §7 ust. 2 pkt 5 załącznika nr 34 do zarządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej³² oraz §13 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów

³² Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. 2019 r. poz. 1393 ze zm.).

publicznych w zakresie operacji finansowych³³. Zgodnie z powyższymi przepisami prawa, w kolumnie nr 12 sprawozdania Rb-27 wykazuje się zaległości netto, tj. należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane. Z kolei w pozycji „należności wymagalne” sprawozdania Rb-N ujmuje się wartość wszystkich bezspornych należności, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone. Natomiast według art. 49 ustawy prawo budowlane³⁴ brak wniesienia opłaty legalizacyjnej nie skutkuje obowiązkiem dochodzenia tej należności, tylko rodzi obowiązek wydania decyzji o rozbiórce.

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Generalnego ŁUW, stosownie do art. 59g ust. 2 w związku z art. 49 ust. 2 i art. 49b ust. 5 ustawy prawo budowlane, opłatę legalizacyjną wnosi się w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia. Po bezskutecznym upływie terminu płatności, przedmiotowe opłaty legalizacyjne są więc świadczeniami zaległymi. Fakt, że nie podlegają one egzekucji administracyjnej oznacza jedynie, że nie jest możliwe użycie przymusu państwowego do ściągnięcia tych należności. Nie wyklucza to natomiast podejmowania innych działań, które mają na celu wyegzekwowanie dobrowolnego wykonania obowiązku przez inwestora. Dodatkowo Dyrektor Generalny ŁUW wskazał, że jedynym kryterium zaliczenia bezspornych należności do wymagalnych, jest upływ terminu płatności, a rozporządzenie nie uzależnia kwalifikacji należności do wymagalnych od możliwości ich egzekwowania w drodze egzekucji administracyjnej. Za brak wymagalności należy natomiast uznawać taki stan rzeczy, w którym zobowiązany może nie uiszczać należności, bez obawy, że jego postawa spotka się z sankcją. Przepisy ustawy prawo budowlane, w art. 49c ust. 2, jednoznacznie wskazują, że do przedmiotowych opłat legalizacyjnych zastosowanie ma art. 67a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa³⁵, który w pkt 3 przewiduje, że „organ podatkowy, na wniosek podatnika, z zastrzeżeniem art. 67b, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe.

Zdaniem NIK, wskazany powyżej dobrowolny charakter opłaty legalizacyjnej polegający na braku możliwości dochodzenia tej należności, także w przypadku złożenia wniosku, o którym mowa w art. 67a §1 ustawy Ordynacja podatkowa, wskazuje na brak spełniania przez tą opłatę przesłanek „zaległości netto”, o których mowa w załączniku nr 34 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Jednocześnie upływ terminu zapłaty opłaty legalizacyjnej nie powoduje, iż staje się ona wymagalna, tylko skutkuje podjęciem przez organy nadzoru budowlanego stosownych działań, tj. wydania decyzji o rozbiórce obiektu. Co więcej, przepisów działu III ustawy Ordynacja podatkowa nie stosuje się w tym przypadku wprost, lecz odpowiednio. Oznacza to konieczność respektowania specyfiki poszczególnych postępowań przy pierwszeństwie regulacji ustawy Prawo budowlane, w tym w szczególności dotyczących sankcji z tytułu nieuiszczenia opłaty w terminie.

(akta kontroli str. 64-77, 580-582, 564-574, 1522-1524, 1584-1632)

Ponadto, w wyniku kontroli stwierdzono, że w księgach rachunkowych ŁUW nie spisano z kont rozrachunkowych należności nieściągalnych o wartości 3.004,1 tys. zł³⁶ oraz należności przedawnionej w kwocie 7 tys. zł (łącznie 14% należności ogółem), co miało wpływ na dane przedstawione w kwartalnych

³³ 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 ze zm.).

³⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.).

³⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.).

³⁶ W tym odsetki w kwocie 2.553,1 tys. zł (95,1% należności).

i rocznych sprawozdaniach budżetowych oraz w sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych za 2019 r.

W odniesieniu do należności nieściągalnych organ prowadzący egzekucję stwierdzał jej bezskuteczność, z uwagi na wykorzystanie wszystkich możliwych środków, w tym na podstawie art. 59 §2 i §3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁷ oraz na podstawie art. 824 §1 ustawy kodeks postępowania cywilnego³⁸. Powyższy sposób postępowania naruszał art. 4 ust. 1, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1 i art. 35 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁹. Zgodnie z tymi przepisami jednostki obowiązane są rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową, a aktualizacji stanu aktywów i pasywów dokonywać nie rzadziej niż na dzień bilansowy. Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie. Wartość należności należy natomiast aktualizować uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty poprzez dokonanie odpisu aktualizującego, także ogólnego. Należności umorzone, przedawnione lub nieściągalne zmniejszają dokonane uprzednio odpisy aktualizujące ich wartość.

Dyrektor Generalny ŁUW wyjaśnił m.in., że samo umorzenie postępowania egzekucyjnego nie wyklucza możliwości wszczęcia egzekucji na nowo w przyszłości. Do celów odzwierciedlenia w księgach rachunkowych wątpliwego charakteru należności przedawnionych i nieściągalnych służą natomiast odpisy aktualizujące i wszystkie ww. należności objęte zostały takim odpisem w pełnej wysokości z uwagi na bezskuteczną egzekucję. Istotą odpisu aktualizacyjnego jest jednak urealnienie kwoty należności w bilansie, co nie oznacza, że z tych należności jednostka ma prawo zrezygnować. Dyrektor Generalny ŁUW wskazał także, że należności przedawnione i nieściągalne nie podlegają spisaniu z kont rozrachunkowych na konta pozabilansowe, ponieważ brak jest podstaw formalno-prawnych do dokonania takiej operacji. Polityka rachunkowości także nie przewiduje takiego mechanizmu, gdyż oznaczałoby to nieuzasadnione zniekształcenie rzeczywistej sytuacji finansowej jednostki, co miałoby miejsce chociażby na etapie realizacji obowiązków sprawozdawczości budżetowej, w której wykazywane są stany należności jedynie z kont rozrachunkowych stanowiących konta bilansowe.

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień NIK wskazuje, iż rzetelne i wiarygodne dane należy prezentować nie tylko w sprawozdaniach finansowych, lecz także w księgach rachunkowych i sprawozdaniach budżetowych, sporządzanych na ich podstawie. W tym celu konieczne jest spisanie omawianych należności, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości. Podzielając pogląd Dyrektora Generalnego ŁUW odnośnie celowości dalszego monitorowania spisanych należności NIK zwraca uwagę na zasadność ich ujęcia na koncie pozabilansowym. Plany kont, określone w stosownym rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów⁴⁰, mogą być bowiem uzupełnione o dodatkowe konta, w zależności od potrzeb danej jednostki.

(akta kontroli str. 93-97, 114-287, 552-574, 1522-1558)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

Roczne sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. zostały sporządzone terminowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek), a sprawozdania

³⁷ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1438) dalej „upea”.

³⁸ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r., poz. 1460) dalej „kpc”.

³⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 351 ze zm., dalej „ustawa o rachunkowości”.

⁴⁰ Rozporządzeniu z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020, poz. 342).

jednostkowe ŁUW jako dysponenta III stopnia – na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Wdrożone mechanizmy kontrolne zapewniały w sposób racjonalny prawidłowość sporządzanych sprawozdań. Stwierdzona w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N nieprawidłowość z uwagi na skalę nie spowodowała obniżenia oceny częściowej.

V. Wnioski

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

Wnioski

1. Przenoszenie wydatków majątkowych powyżej 100 tys. zł lub wydatków na inwestycje budowlane wyłącznie po uprzednim uzyskaniu zgody Ministra Finansów.
2. Nieujmowanie w sprawozdaniach budżetowych i sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych w pozycjach „zaległości netto”/„należności wymagalne” należności z tytułu opłat legalizacyjnych.
3. Dokonywanie odpisów z kont rozrachunkowych należności w sytuacji powzięcia informacji o ich przedawnieniu lub nieściągalności.
4. W informacjach dotyczących braku możliwości załatwienia sprawy w terminie wyznaczanie nowego terminu w sposób konkretny, możliwy do weryfikacji.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁴¹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r., której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiającą dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15zzs ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19⁴², innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

⁴¹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłoszenie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

⁴² Dz. U. poz. 374.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 16 kwietnia 2020 r.

Kontroler:
Maciej Kończalik
główny specjalista k. p.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokończył

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Łodzi
Przemysław Szewczyk


.....
Podpis

