



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.001.01.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r., część 85/06 – województwo lubelskie
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze dotyczące ustawy budżetowej na rok 2015.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
<i>Kontrolerzy</i>	1. Paweł Szymanek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98509 z dnia 12 stycznia 2016 r. 2. Katarzyna Durakiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98508 z dnia 12 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 1-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, ul. Spokojna 4, 20-914 Lublin (dalej „LUW”).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Do 11 listopada 2015 r. Wojewodą Lubelskim był Wojciech Wilk, od 12 listopada 2015 r. do 8 grudnia 2015 r. obowiązki Wojewody pełnił Marian Starownik Wicewojewoda. Od 9 grudnia 2015 r. Wojewodą Lubelskim jest Przemysław Czarnek. (dowód: akta kontroli tom I str. 5)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 85/06 – województwo lubelskie.

W ramach części 85/06 finansowano zadania m.in. z zakresu: pomocy społecznej, ochrony zdrowia, transportu i łączności, rolnictwa i łowiectwa, bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej, oświaty i wychowania, edukacyjnej opieki wychowawczej oraz administracji publicznej.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych¹,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 85/06, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta budżetu państwa w części 85/06 w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej „u.f.p.”).

¹ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w części 85/06 – województwo lubelskie została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

² Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

Zrealizowane w 2015 r. w części 85/06 dochody budżetowe wyniosły 118.124,5 tys. zł, w tym 2.955,3 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez Biuro Finansowo-Księgowe LUW – Urząd obsługujący Wojewodę (dalej „Urząd” lub „BFK”). W 2015 r. w części 85/06 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 2.041.800,3 tys. zł, w tym 53.531 tys. zł stanowiły wydatki Urzędu. Z budżetu środków europejskich w części 85/06 wydatkowano 24.160,1 tys. zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia³ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 85/06 – województwo lubelskie.

W wyniku kontroli 15,6% zrealizowanych wydatków budżetu państwa stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w u.f.p., aktach wykonawczych oraz przepisach wewnętrznych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków. Wojewoda Lubelski rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 u.f.p., sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa w części 85/06.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania budżetowe za 2015 r. i sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r., sporządzone przez dysponenta części 85/06 oraz sprawozdania jednostkowe LUW⁴.

Sprawozdania łączne dysponenta części zostały sporządzone prawidłowo na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe – na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały przekazane terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁵, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁷. Funkcjonujący w LUW system kontroli zarządczej zapewniał prawidłowość sporządzonych sprawozdań.

Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości nie miały wpływu na ocenę wykonania budżetu państwa w części 85/06. Polegały one w szczególności na:

- niewłaściwym uregulowaniu w siedmiu umowach w sprawie udzielenia dotacji celowych okresu przechowywania dokumentacji zadania,
- niezapewnieniu niezwłocznego przekazywania Samorządowi Województwa Lubelskiego (dalej „SWL”) dostępnych w budżecie Wojewody Lubelskiego środków na sfinansowanie wymagalnych odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne,
- niewystarczającym nadzorze nad realizacją przez SWL zadań zleconych w zakresie wypłacania odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁴ W LUW sprawozdania jednostkowe sporządzano w BFK oraz Wydziale Finansów i Certyfikacji (dalej „WFiC”).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119, ze zm.).

⁶ 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).

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

1.1. W ustawie budżetowej na rok 2015⁸ dochody budżetu państwa w części 85/06 zostały zaplanowane w wysokości 108.343 tys. zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2015⁹ plan dochodów tej części został zwiększony o 4.284 tys. zł, tj. do kwoty 112.627 tys. zł.

Dochody zrealizowane w 2015 r. wyniosły 118.124,5 tys. zł i były o 4.797,4 tys. zł (4,2%) wyższe od wykonanych w 2014 r. (113.327,1 tys. zł) oraz o 5.497,5 tys. zł (4,9%) wyższe od zaplanowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej.

Wyższe od planowanych dochody osiągnięto przede wszystkim ze zwrotów zaliczek alimentacyjnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego (o 2.592,3 tys. zł, 21,8%), gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (o 1.397,9 tys. zł, 5%) oraz wpływów z grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych¹⁰ (o 1.310,4 tys. zł, 3,7%). Nie wykonano planu dochodów z opłat pobieranych przez lekarzy weterynarii, zrealizowano je w wysokości 11.942,9 tys. zł, stanowiącej 94,7% planu. Dochody nieplanowane (74,4 tys. zł) osiągnięto głównie ze zwrotów dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p., pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

W strukturze dochodów części 85/06 największy udział miały dochody w działach:

- 750 – Administracja publiczna (45.093,6 tys. zł, tj. 38,2% dochodów ogółem), wykonane głównie z grzywien, mandatów karnych kredytowanych, opłat paszportowych, najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa,
- 700 – Gospodarka mieszkaniowa (29.362,5 tys. zł, tj. 24,9%), zrealizowane m.in. z opłat za wieczyste użytkowanie gruntów oraz z tytułu zarządu gruntami Skarbu Państwa,
- 852 – Pomoc społeczna (17.570 tys. zł, tj. 14,9%), uzyskane głównie z wyegzekwowanych przez komorników wypłaconych zaliczek alimentacyjnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz opłat wniesionych za pobyt w środowiskowych domach samopomocy i za świadczone usługi opiekuńcze,
- 010 – Rolnictwo i łowiectwo (14.594,8 tys. zł, tj. 12,4%), zrealizowane głównie z opłat za badania weterynaryjne.

Na koniec 2015 r. w części 85/06 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 640.432 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 637.629,6 tys. zł. W porównaniu do roku 2014 należności były wyższe o 74.252,7 tys. zł (13,1%), a zaległości o 76.731,8 tys. zł (13,7%). Zwiększenie dotyczyło przede wszystkim zaległości z tytułu zwrotów świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego i zaliczek alimentacyjnych, które z powodu niskiej skuteczności egzekucji prowadzonej przez komorników, wzrosły z 510.790,4 tys. zł do 587.170,3 tys. zł, tj. o 15%.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 359-367, 445-458, tom III str. 104-105)

Dochody zrealizowane przez Urząd wyniosły 2.955,3 tys. zł i były o 32,5 tys. zł wyższe niż w 2014 r. (2.922,8 tys. zł). Wykonane dochody stanowiły 91,5% planu (3.229 tys. zł). W ich strukturze największy udział miały dochody w rozdziale 75011 – Administracja publiczna (2.943,6 tys. zł, tj. 99,6%), zrealizowane głównie z czynszów za najem pomieszczeń (2.565,4 tys. zł).

⁸ Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153).

⁹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. poz. 2195).

¹⁰ W rozdziale 75011 – Urzędy wojewódzkie.

Na koniec 2015 r. w Urzędzie wystąpiły zaległości w kwocie 7,1 tys. zł. W porównaniu do 2014 r. były niższe o 5,9 tys. zł i dotyczyły m.in. opłat za wynajem pomieszczeń i odsetek (6,4 tys. zł). W wyniku podjętych przez Urząd działań do 10 marca 2016 r. zostały uregulowane zaległości w wysokości 3,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 7, 368-372)

1.2. W 2015 r. zrealizowano dochody budżetowe w wysokości 128,2 tys. zł, pochodzące ze zwrotu przez Powiat Krasnostawski części dotacji, udzielonej w kwocie ogółem 1.216,4 tys. zł w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego: „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”. W związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w wyniku kontroli NIK, przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Krasnymstawie w zakresie powiązań budżetu Powiatu z budżetem państwa w 2007 r.¹¹, decyzją Wojewody Lubelskiego z 15 czerwca 2011 r.¹², ww. dotacja została uznana za pobraną w nadmiernej wysokości. Spłatę dotacji¹³ rozłożono na 19 rat decyzją Wojewody Lubelskiego z 20 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-46)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

1. W 2015 r. w części 85/06 zrealizowano wydatki w wysokości 2.041.800,3 tys. zł, stanowiącej 98,2% planu po zmianach (2.080.198,5 tys. zł) oraz odpowiednio: 139,2% i 140,2% planu określonego w ustawie budżetowej (1.467.244 tys. zł) i w znowelizowanej ustawie budżetowej (1.455.837 tys. zł). W ramach łącznej kwoty wydatków, 15.126,3 tys. zł (0,7%) poniesiono na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej. W stosunku do 2014 r. wydatki budżetowe wzrosły o 68.474,8 tys. zł, tj. o 3,5%. W żadnej podziale klasyfikacyjnej plan wydatków nie został przekroczony.

Nie wykorzystano środków w kwocie 38.398,2 tys. zł (tj. 1,8% planu po zmianach), na którą składały się przede wszystkim wydatki zablokowane przez Wojewodę Lubelskiego na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 u.f.p. (21.796,5 tys. zł¹⁴) oraz zwroty środków przez j.s.t. i inne jednostki (13.414,1 tys. zł).

Niewykorzystanie planowanych środków wystąpiło głównie w działach:

- 852 – Pomoc społeczna, w którym nie wykorzystano 23.638,5 tys. zł, tj. 2,5% ustalonego limitu wydatków, głównie z powodu trudności w precyzyjnym oszacowaniu przez gminy potrzeb finansowych na realizację zadań, spowodowanych m.in. mniejszą od spodziewanej liczbą wniosków złożonych przez osoby uprawnione do świadczeń, zmianą kryterium dochodowego ustalonego dla zasiłków rodzinnych w nowym okresie zasiłkowym, zmianą

¹¹ Wystąpienia pokontrolne z: 9 kwietnia 2008 r. nr LLU-41001-7-08 P/07/008 skierowane do Starosty Powiatu Krasnostawskiego, 25 kwietnia 2008 r. nr LLU-41001-7-08 P/07/008 skierowane do Marszałka Województwa Lubelskiego, 14 kwietnia 2008 r. nr LLU-41001-7-08 P/07/008 skierowane do Wojewody Lubelskiego.

¹² Utrzymaną w mocy decyzją Ministra Finansów z 28 października 2011 r. Decyzja Ministra Finansów była przedmiotem skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który na mocy wyroku z 30 maja 2012 r. sygn. akt V SA/Wa 30/12 skargę tę oddalił. Powiat skierował skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, która została oddalona na mocy wyroku z 9 stycznia 2014 r. sygn. akt II GSK 1631/12.

¹³ Łączna kwota podlegająca spłacie wynosiła 1.451,2 tys. zł, w tym 1.216,4 tys. zł stanowiła należność główna, 234,8 tys. zł opłata prolongacyjna.

¹⁴ Łączna kwota wydatków zablokowanych przez Wojewodę w 2015 r. wyniosła 33.203,5 tys. zł, z tego 11.407 tys. zł stanowiło zmniejszenie wydatków w części 85/06 w znowelizowanej ustawie budżetowej.

wysokości niektórych świadczeń, niewystępowaniem przez część osób uprawnionych o przyznanie pomocy;

- 010 – Rolnictwo i łowiectwo, w którym nie wykorzystano 3.282,6 tys. zł, tj. 1,7% planu po zmianach, głównie z powodu niższej liczby badań weterynaryjnych, niewystąpienia nieprzewidzianych epizootcji, braku konieczności wypłaty odszkodowań w związku ze zwalczaniem chorób zwierząt oraz oszczędności uzyskanych po przeprowadzeniu postępowań przetargowych na wykonanie zadań związanych z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej/Rybackiej i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej „PROW”);
- 600 – Transport i łączność, w którym nie wykorzystano 3.176,7 tys. zł, tj. 1,5% planu po zmianach, m.in. wskutek niezrealizowania części zadań i zakupów inwestycyjnych, oszczędności poprzetargowych oraz niższych kosztów bieżącego utrzymania przejść granicznych;
- 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, w którym nie wykorzystano 2.951,8 tys. zł, tj. 8% planu po zmianach. Wynikało to głównie z niewykonania zaplanowanych wydatków na pomoc materialną dla uczniów z powodu przekroczenia przez beneficjentów kryterium dochodowego uprawniającego do skorzystania z pomocy, niższej niż szacowano liczby osób ubiegających się o pomoc, rezygnacji niektórych uczniów ze szkoły, co spowodowało cofnięcie przyznanego stypendium.

(dowód: akta kontroli tom II str. 47-77)

W wyniku realizacji wniosku NIK sformułowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. wzmocniono nadzór nad planowaniem i realizacją wydatków na bieżące utrzymanie przejść granicznych poprzez przeprowadzenie kontroli w Lubelskim Zarządzie Obsługi Przejść Granicznych w Chełmie (dalej „LZOPG”), prowadzenie bieżących analiz w zakresie wykorzystania środków z ustawy budżetowej i rezerwy celowej. Działania te skutkowały m.in. racjonalnym planowaniem wysokości środków pozyskanych z rezerwy celowej oraz zablokowaniem niewykorzystanych środków.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 298, tom III str. 92-96)

Najwyższe wydatki wystąpiły w działach:

- 852 – Pomoc społeczna – 921.577,8 tys. zł (45,1% wydatków ogółem). Przeznaczono je głównie na dotacje dla j.s.t.: na wypłatę świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego (651.918,1 tys. zł), zasiłków okresowych (52.867,6 tys. zł), utrzymanie mieszkańców domów pomocy społecznej, przyjętych na podstawie skierowań wydanych przed 1 stycznia 2004 r. (48.452,5 tys. zł), zasiłków stałych dla osób z orzeczoną stopniem niepełnosprawności (45.591,2 tys. zł), utrzymanie 213 ośrodków pomocy społecznej (35.245,5 tys. zł) oraz realizację programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (33.836,7 tys. zł);
- 851 – Ochrona zdrowia – 303.502,2 tys. zł (14,9%), które zostały wykorzystane m.in. na funkcjonowanie zespołów ratownictwa medycznego (113.096 tys. zł), składki na ubezpieczenia zdrowotne m.in. za osoby bezrobotne niepobierające zasiłku (73.261 tys. zł) oraz finansowanie działalności wojewódzkiej i powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych (54.837,7 tys. zł);
- 600 – Transport i łączność – 213.869 tys. zł (10,5%), poniesione głównie na bieżące utrzymanie i inwestycje na przejściach granicznych (44.245,9 tys. zł), dotacje celowe na sfinansowanie dopłat do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w krajowej komunikacji autobusowej (42.489,1 tys. zł), dofinansowanie zadań realizowanych w ramach programu wieloletniego „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo-Dostępność-Rozwój” (dalej „NPPDL Etap II”, 74.522,9 tys. zł)

oraz dofinansowanie kosztów remontu i utrzymania dróg wojewódzkich (24.226,1 tys. zł);

- 010 – Rolnictwo i łowiectwo – 185.129 tys. zł (9,1%), przeznaczone głównie na zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystanego do produkcji rolnej (77.917,2 tys. zł), dotacje celowe na utrzymanie urządzeń melioracji wodnych i inwestycje w tym zakresie realizowane m.in. w ramach PROW (31.859,3 tys. zł) oraz finansowanie działalności powiatowych inspektoratów weterynarii (30.218,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 47-77)

W 2015 r. wydatki Urzędu wyniosły 53.531 tys. zł i stanowiły 99% planu po zmianach (54.072,9 tys. zł) oraz 2,6% wydatków w części 85/06. W porównaniu do roku 2014 były wyższe o 763,9 tys. zł (o 1,4%). Wydatki majątkowe wyniosły 2.305,2 tys. zł, bieżące jednostek budżetowych – 50.817,3 tys. zł, świadczenia na rzecz osób fizycznych – 408,5 tys. zł. Największy udział w wydatkach miały wydatki w dziale 750 – Administracja publiczna, które wyniosły 50.234,3 tys. zł i stanowiły 93,8% wydatków Urzędu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 8-16, 219-223)

2. Do końca 2015 r. plan wydatków budżetu Wojewody Lubelskiego został zwiększony decyzjami Ministra Finansów o kwotę 624.150,6 tys. zł pochodzącą z rezerw celowych budżetu państwa¹⁵. W ramach tych zwiększeń: 413.366,4 tys. zł stanowiły dotacje na wydatki bieżące (66,3%), 189.719,4 tys. zł wydatki majątkowe (30,3%), 20.417,7 tys. zł wydatki bieżące jednostek budżetowych (3,3%), a 647,1 tys. zł świadczenia na rzecz osób fizycznych (0,1%).

Badanie zwiększenia budżetu Wojewody Lubelskiego środkami na sumę 71.329 tys. zł (11,4%), pochodzącymi z czterech tytułów rezerw celowych wykazało, że po otrzymaniu decyzji Ministra Finansów o przeniesieniu kwot z tych rezerw do części 85/06, Wojewoda Lubelski prawidłowo wprowadził odpowiednie zmiany w planie wydatków. Zwiększenia te wynikały z faktycznych potrzeb i były celowe. Środkami z rezerw sfinansowano zadania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, realizację przez gminy programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, zadania z zakresu spraw obywatelskich oraz dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 78-82, tom III str. 254-255)

W związku z przyznaniem środków z rezerw celowych zwiększono plan wydatków Urzędu o 1.078,5 tys. zł, z których wydatkowano 923,9 tys. zł, tj. 85,7%. Plan wydatków bieżących zwiększono o 996,5 tys. zł, a majątkowych o 82 tys. zł. Z rezerwy Wojewody Lubelskiego zwiększono o 313,6 tys. zł plan wydatków majątkowych.

Badaniem objęto wykorzystanie 100% środków przeniesionych z rezerwy Wojewody Lubelskiego (313,6 tys. zł) i trzy tytuły rezerw celowych (poz. 9, poz. 15 i poz. 41) w łącznej kwocie 228 tys. zł (tj. 21,1% środków, które zwiększyły plan wydatków BFK), z czego wykorzystano odpowiednio: 312,3 tys. zł i 209,1 tys. zł. Po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu niezwłocznie wprowadzono zmiany w planie finansowym. Środki z rezerwy Wojewody Lubelskiego przeznaczono na: dostosowanie budynku LUW do wymagań ppoż. (163,6 tys. zł) oraz zakup oprogramowania do obsługi finansowo-księgowej dysponenta części (148,7 tys. zł). Środki z rezerw celowych wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzjach o ich przyznaniu, m.in. na: sporządzenie operatów szacunkowych

¹⁵ W 2015 r. plan wydatków w części 85/06 nie był zwiększony środkami z rezerwy ogólnej.

będących podstawą ustalenia odszkodowań w postępowaniach przeprowadzonych w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹⁶ (71,7 tys. zł), zakup samochodu na potrzeby Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Lublinie (64,8 tys. zł), realizację zadań związanych z systemem powiadamiania ratunkowego na terenie kraju i promocję numeru „112” w przedszkolach (30,6 tys. zł), zadania wynikające z ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny¹⁷ (30 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 138-145)

3. W 2015 r. w ramach łącznej kwoty 2.041.800,3 tys. zł zostały zrealizowane wydatki w następujących grupach ekonomicznych:

- dotacje na wydatki bieżące – 1.590.408 tys. zł (77,9% wydatków ogółem), z tego 6.816,3 tys. zł poniesiono na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej,
- wydatki majątkowe – 214.869,2 tys. zł (10,5% wydatków ogółem), z tego 6.667,3 tys. zł stanowiło współfinansowanie projektów z udziałem środków UE,
- wydatki bieżące jednostek budżetowych – 233.765,2 tys. zł (11,5% wydatków ogółem), z tego 1.642,7 tys. zł wykorzystano na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE,
- wydatki na wypłatę świadczeń na rzecz osób fizycznych – 2.757,9 tys. zł (0,1% wydatków ogółem).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 47-63)

3.1. Dotacje na wydatki bieżące wynosiły 1.590.408 tys. zł, tj. 98% planu po zmianach. Były one o 1,2% wyższe od udzielonych w 2014 r. i zostały w większości przekazane j.s.t., głównie na:

- realizację zadań zleconych – 1.094.429,8 tys. zł, tj. 98,3% planu po zmianach (1.113.784,7 tys. zł). Zwroty dotacji wyniosły 7.186,5 tys. zł, a decyzjami Wojewody zablokowano planowane wydatki na kwotę 11.771,3 tys. zł. Dotacje wykorzystano głównie na wypłatę świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego (651.918,1 tys. zł), funkcjonowanie komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej (dalej „PSP”, 108.705,3 tys. zł), składki na ubezpieczenia zdrowotne m.in. za osoby bezrobotne niepobierające zasiłku (73.261 tys. zł) i zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystanego do produkcji rolnej (77.917,2 tys. zł) oraz dopłaty do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w krajowej komunikacji autobusowej (42.489,1 tys. zł);
- dofinansowanie zadań własnych – 374.121,9 tys. zł¹⁸, tj. 97,1% planu po zmianach (385.375 tys. zł). Wydatki objęte blokadą wyniosły 5.121,4 tys. zł, a zwroty dotacji 6.031,2 tys. zł. Środki przeznaczono m.in. na: realizację zadań gmin w zakresie wychowania przedszkolnego (59.496,6 tys. zł), wypłaty zasiłków okresowych (52.867,6 tys. zł), prowadzenie przez powiaty domów pomocy społecznej (48.452,5 tys. zł), wypłaty przez gminy zasiłków stałych osobom z orzeczoną stopniem niepełnosprawności (45.591,2 tys. zł), dofinansowanie utrzymania ośrodków pomocy społecznej (35.245,5 tys. zł), realizację programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (33.836,7 tys. zł), pomoc materialną dla uczniów (28.963,7 tys. zł) oraz dofinansowanie remontu i utrzymania dróg wojewódzkich (24.226,1 tys. zł);

¹⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 2031.

¹⁷ Dz. U. poz. 1863, ze zm.

¹⁸ Kwota uwzględnia wydatki wykonane w § 204 Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących gmin z zakresu edukacyjnej opieki wychowawczej finansowanych w całości przez budżet państwa w ramach programów rządowych.

- realizację bieżących zadań j.s.t. na podstawie porozumień – 839 tys. zł, tj. 89,7% planu po zmianach (935,9 tys. zł). Środki przekazano m.in. na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych (259 tys. zł) oraz realizację programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpiecznie” (378 tys. zł).

Dotacje udzielone na zadania realizowane przez pozostałe podmioty wyniosły 116.775,4 tys. zł i stanowiły 99,6% planu po zmianach. Zostały wykorzystane w 96,8% na funkcjonowanie zespołów ratownictwa medycznego (113.096 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 460-493)

3.2. Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 2.757,9 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach (2.795,5 tys. zł) i 103,7% wydatków z tego tytułu poniesionych w 2014 r. (2.659,9 tys. zł). Najwyższe kwoty przeznaczono na stypendia dla uczniów szczególnie uzdolnionych (647,1 tys. zł), zasądzone renty (481,1 tys. zł) oraz wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń (915 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 217, 460-493)

W Urzędzie na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 408,5 tys. zł, co stanowiło 98,9% planu po zmianach (413,1 tys. zł) i 0,8% ogółu wydatków 2015 r. Ze środków tych sfinansowano m.in.: ekwiwalenty za pranie odzieży, zakup wody, środków czystości i odzieży roboczej dla pracowników (111 tys. zł), refundację za zakup okularów korekcyjnych (32,8 tys. zł), odszkodowania, odprawy i dofinansowanie kosztów kształcenia pracowników (46,2 tys. zł) oraz należności za udział w pracach komisji lekarskiej i zwrot kosztów podróży (200 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 8-16, 218)

3.3. Wydatki bieżące jednostek budżetowych poniesiono na sumę 233.765,2 tys. zł, stanowiącą 98,6% planu po zmianach (237.165,4 tys. zł) i 100,1% wykonanych w 2014 r. (231.689,3 tys. zł). Z kwoty tej 156.974,2 tys. zł przeznaczono na wynagrodzenia oraz pochodne od wynagrodzeń pracowników i funkcjonariuszy, a 66.579,9 tys. zł na zakupy towarów i usług związanych z utrzymaniem i funkcjonowaniem jednostek budżetowych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 217, 460-493)

Wydatki bieżące w Urzędzie wykonano w kwocie 50.817,3 tys. zł, w tym 1.634,2 tys. zł (3,2%) przeznaczono na współfinansowanie projektów w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 (dalej „PO PT”). Stanowiły 94,9% ogółu wydatków BFK, 99,1% planu po zmianach (51.291,6 tys. zł) i 102,6% wykonanych w 2014 r. (49.545,8 tys. zł). Z ogólnej kwoty wydatków bieżących 78,9% (40.105,4 tys. zł) przeznaczono na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. Pozostałe poniesione zostały głównie na zakupy towarów i usług związanych z utrzymaniem i funkcjonowaniem Urzędu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 8-16, 219-223)

Wojewoda Lubelski, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p., zablokował planowane wydatki Urzędu w wysokości 269,6 tys. zł, przeznaczone m.in. na sfinansowanie kosztów: realizacji zadań w ramach PO PT (103,1 tys. zł), sporządzenia operatów szacunkowych (92,5 tys. zł) oraz wynagrodzeń dla operatorów numerów alarmowych (23,9 tys. zł). Przyczyną ich niewykorzystania były głównie zwolnienia lekarskie pracowników oraz oszczędności wynikające z ostatecznych rozliczeń wykonanych zadań.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 224-245, tom III str. 105-106)

Kontrola stanu zatrudnienia i realizacji wydatków na wynagrodzenia wykazała, że:

- przeciętne zatrudnienie w części 85/06 w 2015 r. w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło 2.967 osób i było o dziewięć osób (o 0,3%) niższe niż w 2014 r.

(2.976 osób), z tego: w grupie 01-osoby nieobjęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń zmniejszyło się o jedną osobę (o 0,1%), w grupie 03-członkowie korpusu służby cywilnej zmniejszyło się o dziewięć osób (0,6%), w grupie 10-żołnierze i funkcjonariusze zwiększyło się o jedną osobę (o 1,8%), a w grupie 02-osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe zatrudnienie utrzymało się na niezmiennym poziomie;

- wykonane w 2015 r. wydatki na wynagrodzenia¹⁹ wyniosły 132.541 tys. zł i w porównaniu do 2014 r. (131.915,5 tys. zł) wzrosły o 0,5%. W jednostkach budżetowych planowane wydatki na wynagrodzenia nie zostały przekroczone;
- przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w części 85/06 w 2015 r. wyniosło 3.723 zł i było o 0,8% wyższe od uzyskanego w roku 2014 (3.694 zł).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 259-263)

W 2015 r. wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w części 85/06 wyniosły 14.659,6 tys. zł i były niższe o 0,5% od wydatków wykonanych w 2014 r. (14.726,2 tys. zł). Najwyższe wydatki (10.613,8 tys. zł) poniesiono na wynagrodzenia lekarzy weterynarii wykonujących czynności inspekcyjne. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej²⁰, wynagrodzenia bezosobowe – nie wliczając kwoty wynagrodzeń określonej przez Ministra Finansów w ustawie budżetowej na rok 2015 w związku z włączeniem do budżetu części 85/06 wydatków, które w 2014 r. finansowane były z rezerw celowych (4.575 tys. zł) – nie przekroczyły wielkości wynagrodzeń bezosobowych zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2014 (10.149 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 217, 392-396, 460-493)

Wydatki na wynagrodzenia²¹ w Urzędzie wyniosły 33.953,9 tys. zł, co stanowiło 99,7% planu (34.050 tys. zł) oraz 101,9% wydatków poniesionych w 2014 r. (33.307,6 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2015 r. wyniosło 3.887 zł i w porównaniu do 2014 r. było wyższe o 24 zł. Na koniec 2015 r. przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wynosiło 719 etatów i w porównaniu ze stanem na koniec 2014 r. było niższe o jeden etat.

(dowód: akta kontroli, tom I str., 264-265)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w Urzędzie wyniosły 1.053,5 tys. zł, tj. stanowiły 95,3% planu po zmianach (1.105,2 tys. zł) oraz 108,2% wydatków poniesionych w 2014 r. (973,8 tys. zł). Wzrost wydatków w porównaniu do roku poprzedniego był spowodowany m.in. przekazaniem środków z rezerwy celowej na realizację zadań wynikających z ustawy o Karcie Dużej Rodziny, zwiększeniem liczby prowadzonych spraw przez Wojewódzki Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności oraz Wojewódzką Komisję Lekarską. W 2015 r. zatrudniono na podstawie umów cywilno-prawnych 52 osoby²², z których dziewięć było pracownikami Urzędu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 8-16, 219-223, 304, 306)

3.4. Wydatki majątkowe zrealizowane z budżetu Wojewody Lubelskiego w 2015 r. wyniosły 214.869,2 tys. zł, tj. stanowiły 98,6% planu po zmianach i 128,1% wydatków poniesionych w 2014 r. Zostały poniesione na:

- dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego – 191.309 tys. zł, tj. 130,5% wykonania w roku poprzednim i 99,3% planu po zmianach,

¹⁹ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

²⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 1877, ze zm.

²¹ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

²² Nie uwzględniono umów cywilno-prawnych zawartych z: osobami powołanymi do składu komisji wojewódzkich oraz konsultantami wojewódzkimi.

- sfinansowanie zadań inwestycyjnych realizowanych przez podległe Wojewodzie jednostki budżetowe – 23.276,5 tys. zł, tj. 110,3% wykonania w roku poprzednim i 93,7% planu po zmianach,
- dotacje celowe dla innych jednostek sektora finansów publicznych – 133,7 tys. zł, tj. 95% planu po zmianach,
- dotacje celowe dla jednostek spoza sektora finansów publicznych – 150 tys. zł, tj. 300% wykonania w roku poprzednim i 100% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 47-63)

3.4.1. Dotacje celowe udzielone jednostkom samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na wydatki majątkowe dotyczyły:

- realizacji inwestycyjnych zadań zleconych – 26.733,1 tys. zł, tj. 97,2% planu po zmianach (27.518,7 tys. zł). Wykorzystano je w szczególności na inwestycje w zakresie urządzeń melioracji wodnych (13.267,3 tys. zł) i scalania gruntów (10.492,7 tys. zł);
- dofinansowania inwestycyjnych zadań własnych – 164.551,8 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach (165.183,4 tys. zł). Dotacje przeznaczono głównie na przebudowę, budowę i remont dróg w ramach NPPDL Etap II (74.522,9 tys. zł), rozbudowę, modernizację i zakup wyposażenia specjalistycznego i technologii teleinformatycznych dla Centrum Onkologii Ziemi Lubelskiej (dalej „COZL”) (59.426,4 tys. zł) oraz 80 zadań związanych z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych w infrastrukturze komunalnej (15.952,3 tys. zł);
- realizacji inwestycji na podstawie porozumień – 7,2 tys. zł, tj. 97% planu po zmianach, przekazane na program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpiecznie”;
- finansowania kosztów realizacji zadań w ramach Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013” – 16,9 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 47-63, 83-122)

3.4.2. Wydatki inwestycyjne i wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych wyniosły w 2015 r. 23.276,5 tys. zł (93,7% planu po zmianach). Zostały przeznaczone m.in. na inwestycje na przejściach granicznych (15.570 tys. zł), w tym w szczególności przebudowę drogi celnej na Drogowym Przejściu Granicznym (dalej „DPG”) Kukuryki, modernizację DPG Sławatycze, modyfikację technologii odpraw na DPG Dorohusk, a także zakupy sprzętu służącego prowadzeniu kontroli granicznych oraz bieżącemu utrzymaniu przejść granicznych. Wydatki inwestycyjne poniesiono również na przebudowę i modernizację budynku LUW, Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Lublinie, Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Lublinie, Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lublinie, powiatowych inspektoratów weterynarii, Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Lublinie (3.162,3 tys. zł) oraz zakup samochodów, sprzętu specjalistycznego, biurowego i licencji dla jednostek budżetowych funkcjonujących w ramach części 85/06 (2.842,6 tys. zł).

Niewykorzystanie planowanych środków wynikało głównie z niezrealizowania w 2015 r. trzech zadań inwestycyjnych na przejściach granicznych z powodu uzyskania w postępowaniach przetargowych ofert, których wartość przekraczała kwotę środków posiadanych przez zamawiającego. Dotyczyło to wykonania zadania zielonych pasów odpraw na DPG Hrebenne, dostosowania infrastruktury DPG Terespol do odprawy osób podróżujących autokarami oraz przystosowania budynku odpraw pasażerów autobusów na DPG Dorohusk do kontroli paszportowej i celnej z wykorzystaniem urządzeń biometrycznych.

Niewykorzystanie planu wydatków wynikało również z oszczędności uzyskanych w wyniku rozstrzygnięć innych przetargów oraz końcowego rozliczenia umów.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 83-125)

Wykonanie wydatków majątkowych w Urzędzie wyniosło 2.305,2 tys. zł, co stanowiło 97,3% planu po zmianach (2.368,1 zł) i 81,2% wydatków poniesionych w 2014 r. (2.837,5 tys. zł). Na inwestycje wydatkowano 1.713,7 tys. zł, a na zakupy inwestycyjne 591,5 tys. zł. Wydatki inwestycyjne poniesione zostały m.in. na: dostosowanie budynków LUW w Lublinie i w Chełmie do wymagań ppoż. (1.093,8 tys. zł), wykonanie wentylacji mechanicznej i klimatyzacji (320,7 tys. zł), przebudowę budynku i pomieszczeń (264,9 tys. zł). Wydatki na zakupy inwestycyjne przeznaczono m.in. na zakup: samochodu na potrzeby Centrum Powiadamiania Ratunkowego (64,8 tys. zł), oprogramowania do wirtualizacji serwerów (91,9 tys. zł), modułu do obsługi finansowo-księgowej dysponenta części (148,7 tys. zł), skanera linii papilarnych i czytnika dokumentów (73 tys. zł). Analiza zmian w planie wydatków majątkowych wykazała, że ujęte w nim w trakcie roku nowe zadania były celowe i wynikały z faktycznych potrzeb Urzędu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 277-278, 290-295)

3.4.3. Pozostałe dotacje przeznaczono na zadania inwestycyjne w ramach „Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Maluch – edycja 2015 r.” (233,7 tys. zł) oraz zakup sprzętu dla jednostek wodnego ochotniczego pogotowia ratunkowego (50 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 47-63, 83-122)

4. Badaniem objęto wydatki w łącznej kwocie 318.469,9 tys. zł, z tego 314.389,3 tys. zł stanowiły dotacje udzielone z budżetu Wojewody Lubelskiego, a 4.080,6 tys. zł wydatki poniesione na funkcjonowanie Urzędu.

4.1. Badanie dotacji celowych w łącznej kwocie 314.389,3 tys. zł wykazało, że:

- 1) dotacje udzielone w drodze umów zawartych na podstawie art. 150 u.f.p. przekazywano w oparciu o zweryfikowane wnioski o płatność, przedkładane przez j.s.t. lub na podstawie harmonogramu określonego w umowie dotacyjnej. Przekazywanie dotacji niewymagających zawarcia umowy było zaś poprzedzone analizą prognozowanego zapotrzebowania;
- 2) stopień i sposób wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa był przedmiotem bieżących analiz przeprowadzanych w związku z weryfikacją wniosków o płatność, zapotrzebowań zgłaszanych przez beneficjentów oraz na etapie dokonywania zmian w budżecie Wojewody;
- 3) zawierając umowy w sprawie udzielenia dotacji celowych przestrzegano art. 128 ust. 2 u.f.p., tj. kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie przekraczała 80% kosztów realizacji zadania, a wyższy poziom dofinansowania wynikał z przepisów odrębnych²³.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 358-372)

4.1.1. W 2015 r. wydatki w kwocie 15.161,2 tys. zł (94,9% planu po zmianach i 95,9% wydatków poniesionych w 2013 r. i 2014 r.²⁴) przeznaczono na sfinansowanie zadań z zakresu spraw obywatelskich, z czego 724,2 tys. zł stanowiły środki pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa. O możliwości dofinansowania kosztów realizacji przedmiotowych zadań z rezerwy celowej j.s.t. zostały poinformowane pismem z 24 października 2014 r., zawierającym dodatkowe

²³ Np. art. 70c ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198).

²⁴ Kwota wydatków na ten cel oszacowana przez LUW w wysokości 70% planu według ustawy budżetowej na lata 2013 i 2014 w rozdziale 75011, § 2010 wynosiła w każdym z tych lat 15.816,5 tys. zł.

informacje o sposobie kalkulacji dotacji celowej zaplanowanej na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w dziale 750, rozdział 75011 § 2010.

Kalkulacji środków dla poszczególnych jednostek dokonano zgodnie z metodologią opracowaną przez Ministerstwo Finansów (dalej „MF”) oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (dalej „MSW”), tj. z uwzględnieniem liczby spraw/czynności z zakresu spraw obywatelskich, mediany czasu ich realizacji oraz wskazanej stawki kwotowej. W trakcie roku budżetowego dokonywano ocen wykorzystania dotacji na finansowanie tych zadań. Polegały one m.in. na zebraniu od j.s.t. informacji o liczbie zrealizowanych czynności według stanu na koniec I półrocza 2015 r., co miało stanowić podstawę do zwiększenia bądź zmniejszenia dotacji poszczególnym gminom. W związku z możliwością skorzystania ze środków rezerwy celowej pozyskano od gmin informacje o liczbie zrealizowanych czynności za okres od stycznia do sierpnia 2015 r. oraz o prognozie w tym zakresie na miesiące wrzesień – grudzień 2015 r., które skonfrontowano z danymi otrzymanymi z MSW. Następnie 13 listopada 2015 r. przekazano gminom wykazującym niedobory środków dodatkowe środki pochodzące z ustawy budżetowej oraz z rezerwy celowej.

Przedstawione Wojewodzie rozliczenia otrzymanych w 2015 r. dotacji na ww. cel wykazały, iż w 73 gminach wystąpiły niedobory środków na łączną kwotę 760,3 tys. zł w związku z wykonaniem większej liczby czynności z zakresu spraw obywatelskich. W 140 przypadkach gminy wykazały zwroty środków na łączną kwotę 815,1 tys. zł.

W trakcie kontroli NIK, w LUW rozpoczęto weryfikację rozliczeń dotacji, m.in. w przypadku jednostek, w których wystąpiło wykonanie większej liczby czynności z zakresu spraw obywatelskich od zaplanowanych i powstał na koniec roku niedobór środków na ich realizację. Po zweryfikowaniu wykazanych niedoborów – jak wyjaśniła Dyrektor WFiC – zostaną podjęte działania w celu ich sfinansowania ze środków zaplanowanych na sprawy obywatelskie w 2016 r., zgodnie z wytycznymi w tym zakresie określonymi przez MSW.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 256-302, tom III str. 4-26, 36-50)

4.1.2. W 2015 r. przekazano SWL dotację w kwocie 504,6 tys. zł na wypłatę odszkodowań za szkody spowodowane przez zwierzęta łowne, przyznawane na podstawie art. 50 ust. 1b ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie²⁵ i przepisów § 3-5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie sposobu postępowania przy szacowaniu szkód oraz wypłat odszkodowań za szkody w uprawach i płodach rolnych²⁶ (dalej „rozporządzenie MŚ”). Według ustawy budżetowej plan wydatków na ten cel (rozdział 01095 § 2210) wynosił 100 tys. zł, a następnie został zwiększony do kwoty 549 tys. zł, w tym w dwóch przypadkach ze środków pochodzących z rezerwy celowej poz. 16 – Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa (o 101,8 tys. zł i 72,9 tys. zł). Konieczność wnioskowania do MF o przyznanie środków z rezerwy celowej była jedną z przyczyn opóźnienia w przekazaniu SWL dotacji na wymagalne zobowiązania z tytułu odszkodowań.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 302-350, tom III str. 252-253)

4.1.3. Analiza postanowień umów dotacyjnych wykazała, że zawierały one elementy, o których mowa w art. 150 u.f.p. W umowach niejednolicie uregulowano zaś sposób postępowania w przypadku uzyskania przez beneficjenta kary umownej związanej z realizacją dotowanego zadania. Zgodnie z postanowieniami umów o udzielenie dotacji na dofinansowanie zadań j.s.t. związanych z usuwaniem

²⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 2168, ze zm.

²⁶ Dz. U. Nr 45, poz. 272.

skutków erozji dna wąwozu lessowego, usuwaniem skutków klęsk żywiołowych oraz finansowaniem rozbudowy wałów przeciwpowodziowych, w przypadku obniżenia kosztów zadania, w tym uzyskania odszkodowania lub zapłaty kar umownych przez wykonawcę zadania, wysokość środków zabezpieczonych przez j.s.t. nie ulegnie zmianie, obniżeniu ulegnie wysokość dotacji o kwotę równą kwocie obniżenia kosztów zadania i w tej części podlega zwrotowi do budżetu państwa. Postanowień takich nie zawierano zaś w umowach z j.s.t. dotyczących pozostałych zadań²⁷. Kary umowne uzyskane w tych przypadkach (228,2 tys. zł²⁸) stanowiły dochody beneficjentów.

(dowód: akta kontroli tom II str. 154-289)

Wątpliwości w zakresie traktowania kar umownych na etapie rozliczania dotacji zgłaszała Dyrektor Wydziału Infrastruktury, w gestii którego pozostawało m.in. rozliczanie dotacji w ramach programu wieloletniego „NPPDL Etap II” oraz inwestycji w COZL. Dyrektor WFiC 15 grudnia 2015 r. wystąpiła do Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej w MF o zajęcie stanowiska w tej sprawie, powołując się dodatkowo na pisma LUW z 13 grudnia 2012 r. do Departamentu Budżetu MF oraz z 17 maja 2013 r. i 25 października 2013 r. do Departamentu Prawnego MF. Dyrektor WFiC podkreślała, iż wyjaśnienie wskazanych wątpliwości jest istotne dla LUW w kontekście art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁹. Do końca kontroli NIK, MF nie udzieliło odpowiedzi na żadne z ww. zapytań.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 290-299)

Wojewoda Lubelski wyjaśnił, że niejednołite uregulowanie w umowach dotacyjnych sposobu postępowania w przypadku uzyskania przez beneficjenta kary umownej związanej z realizacją dotowanego zadania wynikało z braku jednoznacznych regulacji prawnych w tym zakresie. Zwrócił uwagę na istniejące od kilku lat wątpliwości, brak odpowiedzi MF na kierowane zapytania, niejednołite stanowiska w tej kwestii zajmowane przez sądy administracyjne oraz na aspekty księgowe ww. zagadnienia. Podkreślił, że zapłata kary umownej nie musi być jednoznaczna z brakiem wykonania zobowiązania, ale może wynikać z nienależytego jego wykonania, które może przejawiać się w różny sposób. Wojewoda wyjaśnił też, iż zawarcie zapisów dotyczących rozliczania kar umownych w części umów wynikało z wytycznych Ministra Administracji i Cyfryzacji³⁰, będącego dysponentem rezerwy celowej, z której pochodziły dotacje na te zadania. Zamieszczania takich postanowień nie wymagały zapisy programów rządowych, ani przepisy prawa, na podstawie których udzielano pozostałych dotacji³¹. Problematyka kar umownych jest zagadnieniem złożonym i niejednoznacznym, które powinno zostać uregulowane systemowo, albo przez dokonanie odpowiedniej zmiany w przepisach prawnych, w tym ustawie o finansach publicznych lub przez przyjęcie odpowiedniej, jednolitej

²⁷ W szczególności: dofinansowanie modernizacji kolejowych pojazdów szynowych, służących do przewozów pasażerskich, realizacja zadań gmin w ramach resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch – edycja 2015” (wydatki inwestycyjne), dofinansowanie zadań: „Rozbudowa i modernizacja COZL”, „Zakup wyposażenia specjalistycznego i technologii teleinformatycznych dla COZL” oraz realizowanych w ramach NPPDL Etap II.

²⁸ Kwota nie obejmuje kar uzyskanych przez SWL w związku z realizacją zadania „Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona dróg wojewódzkich i zarządzanie tymi drogami”, które nie zostało rozliczone do końca kontroli NIK.

²⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 168.

³⁰ Wytyczne z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie zasad i trybu uruchamiania środków budżetu państwa dla j.s.t. na zadania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków ruchów osuwiskowych ziemi lub erozji brzegu morskiego oraz przeciwdziałaniem tym zdarzeniom.

³¹ Art. 62 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2016 r. poz. 157), Program „Maluch – edycja 2015”, § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 316, ze zm.), § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie trybu, sposobu i warunków finansowania lub współfinansowania zakupu i modernizacji pojazdów kolejowych przeznaczonych do wykonywania przewozów pasażerskich (Dz. U. Nr 104, poz. 605, ze zm.) oraz art. 20a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, ze zm.).

linii orzeczniczej i interpretacyjnej przez MF i poinformowanie o niej dysponentów części budżetowych, w tym wojewodów.

(dowód: akta kontroli tom III str. 85-96)

4.2. Próbę do badania wydatków Urzędu wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych zaewidencjonowanych na koncie 130, odpowiadających wydatkom pozapłacowym³². Z ww. zbioru metodą monetarną³³ wylosowano próbę 113 dowodów na kwotę 3.838,2 tys. zł, którą zwiększono o 32,9 tys. zł, wynikające z uwzględnienia pełnej wartości wylosowanych dowodów. Badaniem objęto także 71 wydatków dobranych w sposób celowy o wartości 209,5 tys. zł. Wydatki objęte badaniem wyniosły 4.080,6 tys. zł i stanowiły 7,6% zrealizowanych wydatków Urzędu (53.531 tys. zł).

Badanie próby wydatków majątkowych i bieżących wykazało, że były one realizowane zgodnie z ustalonymi procedurami wewnętrznymi³⁴ oraz zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 u.f.p, tj.:

- wydatki mieściły się w planie finansowym jednostki, były związane z realizacją zadań wykonywanych przez Urząd i zostały rzetelnie skalkulowane;
- przed dokonaniem wydatku analizowano faktyczne potrzeby (dokumentowano je we wnioskach o dokonanie zamówienia) oraz uzyskano planowane efekty;
- nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi;
- zakupy inwestycyjne zostały przekazane do użytkowania w zakładanym terminie, ujęte w ewidencji środków trwałych i zaliczone do właściwej kategorii – zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych³⁵;
- wydatki o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość 30 tys. euro były poprzedzone przeprowadzeniem przetargu nieograniczonego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 110-137, 292-293)

Na podstawie badanej próby wydatków stwierdzono, że sprawdzanie i zatwierdzanie dokumentów w komórkach merytorycznych odbywało się bezzwłocznie i zgodnie z zasadami określonymi w Instrukcji obiegu dokumentów LUW³⁶. Potwierdziło to realizację wniosku NIK sformułowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 298-300)

4.3. Urząd realizował cztery projekty współfinansowane ze środków UE w ramach PO PT. W 2015 r. wydatki z tego tytułu wyniosły 1.634,2 tys. zł (93,8% planu), w tym 1.595 tys. zł przeznaczono na wynagrodzenia i pochodne. Badanie wydatków na współfinansowanie projektów w ramach PO PT w kwocie 11,5 tys. zł (29,3% wydatków pozapłacowych) wykazało, że dokonywane były do wysokości kwot ujętych w planie finansowym jednostki i zostały przeznaczone na zadania określone we wnioskach o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 17-20, 246-251)

5. Kontrolą objęto trzy postępowania o zamówienie publiczne przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego na: dostawę zestawów komputerowych, notebooków, drukarki i czytnika kodów kreskowych oraz skanera (243,1 tys. zł), dostosowanie do wymagań ppoż. budynków LUW przy ul. Spokojnej – etap IV cz. 1

³² Spośród zaksięgowanych operacji usunięto zapisy dotyczące wydatków poniżej 500 zł.

³³ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji.

³⁴ Zarządzeniem nr 7 Dyrektora Generalnego LUW z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych oraz powołania Komisji do przeprowadzania postępowań o udzielanie zamówień publicznych.

³⁵ Dz. U. Nr 242, poz. 1622.

³⁶ Załącznik nr 2 do zarządzenia Dyrektora Generalnego LUW w Lublinie nr 25 z dnia 28 września 2015 r. (z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2015 r.).

(486,2 tys. zł) i przy ul. Lubomelskiej – etap II (380,8 tys. zł). W 2015 r. na realizację umów zawartych w wyniku tych postępowań wydatkowano 1.110,1 tys. zł.

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej ww. zamówień publicznych stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁷ (dalej „Pzp”), tj.:

- przedmiot zamówień został opisany w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, a wartość została rzetelnie oszacowana,
- specyfikacje istotnych warunków zamówienia (dalej „siwz”) i ogłoszenia o zamówieniu zawierały elementy określone w art. 36 i art. 41 Pzp oraz były udostępnione na stronie internetowej,
- osoby wykonujące czynności w postępowaniach o udzielenie zamówienia składały pisemne oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 Pzp,
- zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszych ofert na podstawie kryteriów oceny ofert wskazanych w postanowieniach siwz,
- wykonawcy zostali poinformowani o wyborze najkorzystniejszej oferty, a informacje o jej wyborze zamieszczono na stronie internetowej,
- postanowienia i wartość umów zawartych z wybranymi wykonawcami była zgodna ze złożonymi przez nich ofertami,
- zamieszczano ogłoszenia o przetargu oraz o udzieleniu zamówienia,
- rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań.

Pomimo zachowania ww. zasad w jednym przypadku stwierdzono, że Komisja Przetargowa nie wykluczyła wykonawcy, który nie wniósł wadium do upływu terminu składania ofert.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 82-108)

6. Zobowiązania w części 85/06 budżetu państwa na 31 grudnia 2015 r. wyniosły 12.846,1 tys. zł i były o 8,6% niższe od zobowiązań na koniec 2014 r. (14.047,7 tys. zł). Zasadniczą pozycję (10.990 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu wynagrodzeń, dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych. Zobowiązania Urzędu na koniec 2015 r. wyniosły 3.176,5 tys. zł i w porównaniu do roku poprzedniego były niższe o 108 tys. zł (3,3%). Zobowiązania niewymagalne (3.172,2 tys. zł) dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz zakupów towarów i usług związanych z funkcjonowaniem Urzędu w grudniu 2015 r.

Zobowiązania wymagalne w części 85/06 na koniec 2015 r. wyniosły 4,3 tys. zł, wystąpiły w Urzędzie i dotyczyły kosztów postępowania sądowego wynikających z dziewięciu wyroków. Zostały uregulowane do 3 marca 2016 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 252-257)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

1. W siedmiu umowach³⁸ w sprawie udzielenia dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie realizacji zadań w ramach Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch – edycja 2015” w łącznej kwocie 1.189,3 tys. zł, zawarto zapis, że beneficjent zobowiązuje się do przechowywania dokumentacji związanej z realizacją zadania przez okres min. trzech lat, licząc od początku roku następującego po roku, w którym zrealizował zadanie. Zapis ten nie był spójny z art. 70 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³⁹ w zw. z art. 67 u.f.p., zgodnie z którym okres

³⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

³⁸ Nr 466, 467, 468, 469, 470 z 9 czerwca 2015 r., nr 480 i 481 z 12 czerwca 2015 r.

³⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.

przedawnienia roszczenia zwrotu dotacji wynosi pięć lat. Umowy zawarte zostały przez Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej (dalej „WPS”), działającego z upoważnienia Wojewody.

Dyrektor WPS wyjaśnił, iż uznano, że okres trzyletni jest wystarczający i zapewniający Wojewodzie możliwość przeprowadzenia kontroli zadania. Ponadto, gminy, z którymi zawarto umowy, prawidłowo rozliczyły się z przyznanej w poprzednich latach dotacji, a jako jednostki sektora finansów publicznych dają należyłą rękojmię prawidłowej realizacji zadania, bowiem posiadają wyspecjalizowane komórki zajmujące się prowadzeniem spraw finansowych j.s.t. W dwóch przypadkach przeprowadzono kontrole realizacji zadań, które nie wykazały nieprawidłowości. Postanowienia umów w istocie nie zwalniały beneficjentów z obowiązku przechowywania dokumentacji przez okres dłuższy niż wynikający z umowy, ponieważ beneficjenci muszą przestrzegać i stosować przepisy powszechnie obowiązującego prawa, w tym m.in. art. 70 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, w zw. z art. 67 u.f.p., chociażby z uwagi na fakt kontroli gospodarki finansowej, którą sprawuje Regionalna Izba Obrachunkowa. Dyrektor wskazał także na konieczność przestrzegania przez beneficjentów innych przepisów dotyczących przechowywania dokumentacji, np. w odniesieniu do dofinansowania wynagrodzeń personelu. Podkreślił, że niezależnie od powyższego we wzorach umów obowiązujących w 2016 r. odstąpiono od różnicowania okresu przechowywania dokumentacji.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 79-84)

Dyrektor WFiC wyjaśniła, iż zapisy umów o okresie przechowywania dokumentacji miały zabezpieczyć dokumenty przed zniszczeniem w sytuacji, gdy przepisy o archiwizacji umożliwiałyby ich ewentualną likwidację w terminie wcześniejszym. Ponadto trzyletni okres jest wystarczający dla przeprowadzenia kontroli zadania, co właściwie zabezpiecza interesy Skarbu Państwa. Okres ten nie zwalniał beneficjenta od stosowania dłuższych terminów przechowywania dokumentów. Dyrektor WFiC wskazała też, że art. 70 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa nie wiąże się bezpośrednio z tematem okresu przechowywania dokumentacji, bowiem Wojewoda Lubelski zawsze ma prawo dochodzić zwrotu swoich należności.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 97-113)

2. We wrześniu i w listopadzie 2015 r. nie zapewniono niezwłocznego przekazania SWL dostępnych w budżecie Wojewody Lubelskiego środków, które mogły być przeznaczone na częściowe sfinansowanie wymagalnych odszkodowań za szkody łowieckie w uprawach i płodach rolnych, wynikających z wniosków Wydziału Środowiska i Rolnictwa (dalej „WŚiR”), tj.:

- pismem z 23 września 2015 r. WŚiR zwrócił się do WFiC o przekazanie SWL dotacji w kwocie 191,7 tys. zł. Zgodnie z analizą wydatków dokonaną przez WFiC⁴⁰, kwota dostępnych środków, które mogły być przekazane na ten cel, wynosiła 90 tys. zł. Dotacja została przekazana SWL dopiero 30 października 2015 r. (90,9 tys. zł), po wprowadzeniu 29 października 2015 r. stosownej zmiany w budżecie Wojewody. Pozostałą kwotę przekazano zaś 17 listopada 2015 r. (101,8 tys. zł), tj. po przyznaniu decyzją MF z 5 listopada 2015 r. brakujących środków z rezerwy celowej poz. 16;
- pismem z 26 listopada 2015 r. WŚiR zwrócił się do WFiC o przekazanie SWL dotacji na ww. cel w kwocie 161,1 tys. zł. Środki dostępne wówczas w budżecie Wojewody wynosiły 124,2 tys. zł⁴¹. Dotacja została przekazana

⁴⁰ Pismo z 25 września 2015 r.

⁴¹ Niewykorzystane środki w rozdz. 01095, § 2210.

28 grudnia 2015 r., tj. dopiero po przyznaniu decyzją MF z dnia 23 grudnia 2015 r. brakujących środków z rezerwy celowej poz. 16.

Wszystkie odszkodowania objęte ww. wnioskami były wymagalne, tj. upłynął 30-dniowy termin ich wypłaty osobom uprawnionym, określony w § 6 w związku z § 7 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia MŚ.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 300-350, tom III str. 252-253)

Z wyjaśnień Dyrektor WFiC wynika, że na opóźnienia w przekazywaniu środków znacząco wpłynęła konieczność występowania o środki z rezerwy celowej budżetu państwa na pokrycie pełnej wnioskowanej kwoty bez konieczności jej podziału oraz procedury stosowane przy wydatkowaniu środków z rezerwy celowej. Przepisy rozporządzenia MŚ uniemożliwiają dysponentowi części realizację funkcji nadzorczych nad zadaniem oraz w zakresie potwierdzenia konieczności przekazania określonej kwoty środków. Termin 30-dniowy ogranicza zarówno beneficjenta dotacji, jak i dysponenta części i pozostaje niejako w sprzeczności z podstawowymi zasadami finansów publicznych, mówiącymi o racjonalności dysponowania środkami, dokonywaniu wydatków w sposób celowy i oszczędny i w tym zakresie ogranicza możliwość weryfikacji dokumentów, na podstawie których dotacja jest przyznawana i przekazywana.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 210-213)

3. W trakcie prowadzenia przez Urząd postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę zestawów komputerowych, notebooków, drukarki i czytnika kodów kreskowych oraz skanera nie wykluczono jednego z wykonawców, który nie wniósł wadium do upływu terminu składania ofert. Wykonawca dołączył do oferty dokument potwierdzający wniesienie wadium we wcześniejszym postępowaniu, które zostało unieważnione. Wadium to zostało zwrócone wykonawcy przed terminem otwarcia ofert. Naruszenie nie miało wpływu na wybór najkorzystniejszej oferty. W postępowaniu wybrano najkorzystniejszą ofertę na kwotę 243,1 tys. zł, a wykonawca podlegający wykluczeniu złożył ofertę o wartości 291,2 tys. zł.

Według art. 24 ust. 2 pkt 2 Pzp, z postępowania o udzielenie zamówienia wyklucza się wykonawców, którzy nie wnieśli wadium do upływu terminu składania ofert.

Przewodnicząca Komisji Przetargowej wyjaśniła, że niewykluczenie wykonawcy z postępowania było niezamierzonym uchybieniem podczas czynności sprawdzania oferty i wynikało z dużej liczby złożonych ofert, presji czasu ze względu na pilną konieczność udzielenia zamówienia oraz faktu, że wykonawca dołączył do oferty potwierdzenie dokonania wpłaty wadium z poprzedniego postępowania.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 91-108, 244)

Niezależnie od stwierdzonych nieprawidłowości, NIK zwraca uwagę na niejednolite uregulowanie w zawieranych w 2015 r. umowach w sprawie udzielenia dotacji celowych z budżetu państwa, sposobu postępowania w przypadku uzyskania przez beneficjenta kary umownej związanej z realizacją dotowanego zadania. Zważywszy na nierozstrzygnięte wątpliwości Wojewody w tej kwestii, brak jednoznacznych regulacji prawnych w tym obszarze oraz kompetencje dysponenta w zakresie kształtowania umów dotacyjnych, zdaniem NIK istnieje potrzeba rozważenia ujednolicenia zawieranych przez Wojewodę umów w przedmiocie traktowania kar umownych uzyskanych w związku z realizacją zadań dotowanych z budżetu państwa.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w 2015 r. wyniosły 24.160,1 tys. zł, stanowiły 121,5% wielkości określonej w ustawie budżetowej i 90,9% planu po zmianach. W stosunku do roku poprzedniego zmniejszyły się o 26.379 tys. zł, tj. o 52,2%. Środki zostały wykorzystane na realizację projektów w ramach:

- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na zakup pojazdów i sprzętu specjalistycznego dla PSP (9.641,9 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach),
- PROW na scalenia gruntów (13.187,8 tys. zł, tj. 84,8% planu po zmianach) oraz rozbudowę zbiornika i wałów przeciwpowodziowych (1.330,4 tys. zł, tj. 97% planu po zmianach).

Niewykorzystanie kwoty 2.371,1 tys. zł (w tym 2.357,6 tys. zł zablokowane przez Wojewodę Lubelskiego na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 u.f.p.) na zadania związane ze scalaniem gruntów wynikało głównie z:

- niezrealizowania projektu przez Powiat Parczewski (1.470,9 tys. zł) z powodu umorzenia postępowania scaleniowego,
- niższych niż szacowano kosztów realizacji prac scaleniowych, m.in. z powodu oszczędności uzyskanych w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych.

Na zadania związane z odbudową urządzeń melioracji wodnych nie zostały wykorzystane środki w kwocie 41,7 tys. zł, głównie z uwagi na niewyrażenie zgody przez właścicieli nieruchomości na wysokość odszkodowania wyszacowanego przez rzeczoznawcę majątkowego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 373-391, 498-499)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. w wyniku realizacji wybranych wydatków budżetowych osiągnięto niżej wymienione efekty rzeczowe:

- sfinansowano wypłaty 1.835,8 tys. zasiłków rodzinnych, 846,7 tys. dodatków do zasiłków rodzinnych, 559,2 tys. zasiłków pielęgnacyjnych, 77 tys. świadczeń pielęgnacyjnych, 16 tys. jednorazowych zapomóg z tytułu urodzenia dziecka, 70,1 tys. składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, 58,5 tys. zasiłków dla opiekuna oraz 250,3 tys. świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Wykorzystana przez gminy kwota dotacji na ten cel wynosiła 651.918,1 tys. zł;

(dowód: akta kontroli, tom III str. 243-244)

- zapewniono funkcjonowanie 88 zespołów ratownictwa medycznego na terenie województwa lubelskiego (40 specjalistycznych i 48 podstawowych). Wydatki na ten cel wyniosły 113.096 tys. zł. Celem zadania było zapewnienie pomocy osobom znajdującym się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Miernik realizacji zadania, określony jako stosunek liczby osób przewiezionych przez zespoły do ogólnej liczby ich wyjazdów, wyniósł 74,6% (plan 73,8%);

(dowód: akta kontroli, tom II str. 353-354, tom III str. 358-372)

- dofinansowano własne zadania inwestycyjne SWL „Rozbudowa i modernizacja COZL” oraz „Zakup specjalistycznego wyposażenia i technologii informatycznych dla COZL”. W 2015 r. dofinansowano roboty polegające m.in. na dokończeniu budynków: łóżkowego, tlenowni, energetycznego, boksów garażowych oraz rozpoczęciu realizacji kolejnych budynków w ramach II etapu inwestycji. Zakupiono też m.in. sprzęt specjalistyczny do sal operacyjnych i zabiegowych, wyposażenie centralnej sterylizatorni, instalacje teletechniczne,

łóżka szpitalne, aparaturę medyczną dla stanowisk w oddziale intensywnej terapii, meble oraz wyposażenie stacji mycia łóżek. Łączna kwota wydatkowana na te cele w 2015 r. wyniosła 59.426,4 tys. zł. Termin zakończenia inwestycji zaplanowano na koniec listopada 2016 r.;

(dowód: akta kontroli, tom II str. 383, 398-399)

- sfinansowano zwrot producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego. Wydatki z tego tytułu wyniosły 77.917,2 tys. zł. Celem zadania było wsparcie dla gospodarstw rolnych. Powierzchnia użytków rolnych, na których obniżono koszty gospodarowania, wyniosła w 2015 r. 1.084,9 tys. ha (planowano 1.014,4 tys. ha, tj. na poziomie wykonania z 2014 r.);

(dowód: akta kontroli, tom III str. 214-229)

- dotacjami w kwocie 74.522,9 tys. zł (w 2014 r. 52.026,9 tys. zł) dofinansowano 78 zadań (w 2014 r. 71) w zakresie budowy, przebudowy i remontów 263,5 km (w 2014 r. 157,5 km) dróg powiatowych i gminnych w ramach programu wieloletniego NPPDL Etap II;

(dowód: akta kontroli tom II str. 490-497)

- opłacono 1.253,8 tys. (w 2014 r. 1.427,9 tys.) składek na ubezpieczenie zdrowotne za osoby bezrobotne nieposiadające prawa do zasiłku, zarejestrowane w powiatowych urzędach pracy (72.729,4 tys. zł, w 2014 r. – 87.368,6 tys. zł);
- dotacjami w kwocie 33.836,7 tys. zł dofinansowano realizację programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, którego celem była pomoc osobom i rodzinom pozbawionym posiłków, w szczególności dzieciom, osobom samotnym w podeszłym wieku, chorym lub niepełnosprawnym. Liczba osób objętych programem wyniosła 108,6 tys. i była niższa o 11,4 tys. od planu i o 6,2 tys. zł od wykonania w 2014 r.;
- sfinansowano interwencje ratowniczo-gaśnicze. Wydatki na ten cel wyniosły 128.875,3 tys. zł (w tym 9.641,9 tys. zł z budżetu środków UE). Średni czas oczekiwania na interwencję od momentu przyjęcia zgłoszenia wyniósł 10 min. 9 s., był krótszy od zaplanowanego (11 min. 45 s.) i osiągniętego w 2014 r. (11 min. 26 s.);

(dowód: akta kontroli, tom I str. 348-350, tom III str. 230, 232)

- dotacjami w kwocie 31.445,5 tys. zł dofinansowano realizację Narodowego Programu Stypendialnego, w tym wyprawkę szkolną. Miernik określony jako liczba uczniów objętych pomocą do ich liczby na terenie województwa wyniósł 35,2%, był wyższy od zaplanowanego o 9,3 punktu procentowego i o 2,5 punktu od wykonanego w 2014 r. Celem działania było wspieranie szans edukacyjnych dzieci z rodzin będących w trudnej sytuacji finansowej,

(dowód: akta kontroli, tom I str. 337-347)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej efektów rzeczowych prowadzonej działalności nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

1. Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia łącznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 85/06 – województwo lubelskie:

- 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 Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE WPR),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

a także sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N), zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Roczne łączne sprawozdania z wykonania budżetu Wojewody Lubelskiego zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych, w terminach określonych w rozporządzeniach w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Funkcjonująca w jednostce kontrola zarządcza zapewniała prawidłowość sporządzanych sprawozdań łącznych dysponenta części 85/06. Sprawozdania budżetowe (Rb-23, Rb-27, Rb-28) dysponenta części sporządzano za pomocą informatycznego systemu obsługi budżetu państwa TREZOR na podstawie sprawozdań jednostkowych. Pozostałe sprawozdania były przekazywane w wersji elektronicznej przez skrzynkę podawczą lub system elektronicznego zarządzania dokumentami. Po otrzymaniu sprawozdań pracownicy WFiC weryfikowali kompletność i rzetelność danych, a także sprawdzali pod względem formalno-rachunkowym. W przypadku stwierdzenia błędów, jednostki składały korekty sprawozdań. W 2015 r. przeprowadzono w trzech podległych jednostkach merytoryczną kontrolę sprawozdań w zakresie ich zgodności z księgami rachunkowymi. Roczne i kwartalne sprawozdania jednostkowe były terminowo przekazywane do Wojewody Lubelskiego.

Porównanie danych z łącznego sprawozdania Rb-28 potwierdziło prawidłowość sumowania pozycji wynikających ze sprawozdań jednostkowych. W sprawozdaniach łącznych Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-BZ1 wprowadzono zmiany wynikające z dokonanych korekt sprawozdań jednostkowych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 67, 71-77, 298, 444-524, tom III str. 44-47, 305-346)

2. Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych Urzędu za rok 2015: Rb-27, Rb-28, Rb-23, Rb-28 Programy, Rb-BZ1, a także sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. Rb-N i Rb-Z.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 2.955,3 tys. zł i były zgodne z kwotą przedstawioną w sprawozdaniu Rb-27. Wynikały z analitycznej ewidencji księgowej konta 131 – Rachunek dochodów budżetowych. Wydatki wykazane w Rb-23 w wysokości 53.531 tys. zł były równe kwocie otrzymanej z Ministerstwa Finansów i ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wynikały z zapisów na koncie 130 – Rachunek bieżący jednostki. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów i wydatków budżetowych uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy

były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej. Dane za IV kwartał 2015 r. wykazane w sprawozdaniu Rb-N i Rb-Z były zgodne z ewidencją księgową. Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 były zgodne z zapisami konta 991-Wydatki w układzie zadaniowym.

Badaniem objęto także roczne sprawozdania budżetowe WFiC za rok 2015: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 Programy WPR, Rb-28 UE WPR oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r.: Rb-N i Rb-Z.

Sprawozdania jednostkowe BFK i WFiC zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a kwoty wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 6-65, 67-70, 75-76, 395-443)

Sprawozdanie Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2015 r. sporządzono w Urzędzie zgodnie z zasadami określonymi w § 21 ust. 1 Instrukcji w zakresie sporządzenia sprawozdania Rb-70, zawartej w załączniku nr 37 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Stanowiło to realizację wniosku NIK sformułowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 257-260, 298)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Działania nadzorcze dysponenta części

Opis stanu
faktycznego

1. Sprawy związane z oceną przebiegu realizacji budżetu Wojewody w układzie klasyfikacyjnym i zadaniowym zostały uregulowane w procedurach planowania i wykonywania budżetu Wojewody Lubelskiego, wprowadzonych zarządzeniem nr 209 Wojewody Lubelskiego z 20 października 2014 r.

Wynikający z art. 175 ust. 2 pkt 2-5 u.f.p. obowiązek nadzoru i kontroli realizowano w szczególności poprzez dokonywanie kwartalnych analiz wykonania budżetu w układzie klasyfikacyjnym, które obejmowały m.in. weryfikację zgodności wydatków z ich przeznaczeniem, zakresu rzeczowego finansowanych zadań, ocenę stopnia realizacji zadań w odniesieniu do wysokości przekazanych dotacji oraz przyczyny powstania zobowiązań, w tym wymagalnych.

W przypadku zadań inwestycyjnych – zgodnie z zapisami zarządzenia nr 209 – dokonano jednostkowej i zbiorczej oceny stopnia realizacji założonych celów inwestycji finansowanych z budżetu Wojewody. Ocena dotyczyła zadań realizowanych przez LUW i jednostki podległe oraz inwestycji dofinansowywanych w formie dotacji celowych, realizowanych przez j.s.t.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 83-122, 429-446, 468-479, tom III str. 358-372)

W ramach bieżącego monitorowania realizacji przez j.s.t. zadań inwestycyjnych dofinansowywanych z budżetu państwa, Wojewoda skierował do Marszałka Województwa Lubelskiego pismo z 23 października 2015 r., w którym zwrócił uwagę na zagrożenie niewykorzystania w 2015 r. dotacji z budżetu państwa przeznaczonej na „Rozbudowę i modernizację COZL” i wystąpił o przekazanie aktualnych informacji na temat stanu realizacji przedmiotowej inwestycji. Ponadto, mając na uwadze informacje o ewentualnym połączeniu COZL z innym podmiotem leczniczym, Wojewoda zwrócił uwagę na postanowienia umowy w sprawie udzielenia dotacji na ww. zadanie oraz na zadanie „Zakup specjalistycznego wyposażenia i technologii teleinformatycznych dla COZL”, dotyczące trwałości zadania w okresie co najmniej pięciu lat od jego zakończenia. Zauważył, iż zmiany

organizacyjne dotyczące COZL, w tym połączenie szpitali, czy też zmiana zakresu działania COZL mogą skutkować uznaniem, że przyznana dotacja została wydatkowana niezgodnie z przeznaczeniem. Wobec powyższego zwrócił się o uwzględnianie tych zapisów przed podejmowaniem decyzji w sprawie istotnych zmian organizacyjnych dotyczących COZL oraz o przekazywanie informacji na temat takich zmian i ich ewentualnych skutków w odniesieniu do udzielonego dofinansowania na realizację ww. zadań inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 499-500)

W ramach nadzoru dysponenta części 85/06 – województwo lubelskie WFiC dokonywał analiz wykorzystania planu wydatków i zaistnienia przesłanek ich blokowania. W szczególności pismem z 3 listopada 2015 r. zwrócono się do poszczególnych wydziałów LUW i jednostek podległych, aby w przypadku stwierdzenia przesłanek określonych w art. 177 ust. 1 u.f.p., niezwłocznie zgłaszać do blokady planowane wydatki z jednoczesnym określeniem przyczyn powstałych oszczędności.

Najwyższa kwota blokad wydatków wystąpiła w przypadku zadań nadzorowanych przez WPS, który w odpowiedzi na ww. pismo WFiC zidentyfikował niewykorzystane kwoty na sumę 18.098,2 tys. zł, zostały one objęte decyzją Wojewody o blokowaniu wydatków. Kwota ta została określona przez WPS na podstawie oceny stopnia realizacji wydatków oraz informacji pozyskanych w listopadzie i grudniu 2015 r. od j.s.t. o ostatecznie przewidywanej wielkości środków niezbędnych na zapewnienie wypłat poszczególnych rodzajów świadczeń.

Analizy w powyższym zakresie nie przeprowadziło Kuratorium Oświaty w Lublinie w odniesieniu do realizowanych przez j.s.t. zadań dofinansowywanych w ramach rozdziału 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza. W 2015 r. nie zrealizowano w tym dziale wydatków w kwocie 2.951,8 tys. zł, tj. 8% planu po zmianach. W latach 2013 i 2014 nie wykorzystano odpowiednio 4.170,9 tys. zł i 4.462,3 tys. zł, tj. 9,2% i 9,7% planu po zmianach.

Kurator Oświaty wyjaśniła, iż brak było możliwości zgłoszenia do blokady środków, ponieważ samorządy w 2015 r. nie wystąpiły o zmniejszenie planu finansowego na realizowane zadania oraz o nieprzekazywanie środków finansowych. Do blokad zgłoszono jedynie kwotę 35 tys. zł, podaną przez Gminę Trawniki. Kurator stwierdziła, iż zadania w ramach ww. działu realizowane są do końca roku i samorządy znając przepisy u.f.p. same winny zgłaszać nadmiar środków na realizację poszczególnych zadań. Ustawy regulujące udzielanie dotacji nie nakładają na samorządy obowiązku weryfikacji poniesionych wydatków w roku budżetowym, więc zwrot środków do budżetu państwa w miesiącu styczniu jest formą poprawną.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 64-72, 420-428, tom III str. 184-189)

2. W 2015 r. wydziały LUW przeprowadziły 236 kontroli wykonywania przez j.s.t. zadań z zakresu administracji rządowej, które realizowane były na podstawie ustawy lub zawartego porozumienia (art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁴²). W ich wyniku nie stwierdzono przypadków, że zadania dotowane z budżetu państwa nie zostały zrealizowane lub zostały zrealizowane w części.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 322-323, tom III str. 134-135, 195-196)

Poszczególne wydziały LUW prowadziły kontrole wykorzystania dotacji celowych przeznaczonych na zadania własne j.s.t., tj. w szczególności:

⁴² Dz. U. z 2015 r. poz. 525, ze zm.

- WFiC przeprowadził pięć kontroli dotyczących zadań własnych j.s.t. dotowanych z budżetu państwa, realizowanych w ramach NPPDL Etap II. W jednym przypadku zalecono dokonywanie zmian w budżecie j.s.t. zgodnie z informacjami Wojewody o kwotach dotacji celowych przyznanych z budżetu państwa;
- Wydział Infrastruktury przeprowadził osiem kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji celowych na realizację zadań w ramach NPPDL Etap II. Kontrolowano zakres rzeczowy zadania, termin wykorzystania i rozliczenia dotacji, zapewnienie udziału środków własnych, termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji oraz zgodność dokumentacji znajdującej się w jednostce kontrolowanej z dokumentacją przekazaną Wojewodzie. Wydział skontrolował także prawidłowość realizacji zadania „Rozbudowa i modernizacja COZL”. W wyniku tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości;
- WŚiR przeprowadził 51 kontroli realizacji zadań dotyczących usuwania skutków klęsk żywiołowych w infrastrukturze komunalnej j.s.t., jakie miały miejsce w latach ubiegłych oraz ochrony wąwozów lessowych przed erozją. W ich wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 400-408, 481-487, 545-558, tom III str. 192)

3. W latach 2014-2015 WPS przeprowadził 36 kontroli, które obejmowały swoim zakresem m.in. przyznawanie i wypłatę zasiłków okresowych. W związku ze stwierdzeniem uchybień formalnych w większości skontrolowanych jednostek wydano zalecenia dotyczące prawidłowego: sporządzania rodzinnych wywiadów środowiskowych, konstruowania decyzji administracyjnych, dokumentowania spraw oraz ustalania dochodów stron ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej. W trzech przypadkach stwierdzono nieprawidłowości skutkujące zwrotami dotacji pobranych w nadmiernej wysokości w łącznej kwocie 2,2 tys. zł.

W latach 2014-2015 WPS przeprowadził również 41 kontroli przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz postępowania wobec dłużników alimentacyjnych. Większości skontrolowanych jednostek wydano zalecenia pokontrolne, które dotyczyły w szczególności rzetelnego prowadzenia i analizowania dokumentacji spraw, prawidłowego prowadzenia postępowań administracyjnych oraz podejmowania wszystkich przewidzianych przepisami prawa działań wobec dłużników alimentacyjnych.

W celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań w zakresie pomocy społecznej przeprowadzano narady pokontrolne służące omówieniu stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz prezentacji dobrych praktyk, przekazywano jednostkom informacje dotyczące zmian w przepisach prawa oraz stanowiska Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, organizowano narady robocze z kierownikami ośrodków pomocy społecznej, na których prezentowano priorytety kontroli oraz wnioski wynikające z nadzoru Wojewody. Ponadto przeprowadzono analizę ściagalności należności od dłużników alimentacyjnych. Na podstawie informacji pozyskanych od organów wypłacających świadczenia zidentyfikowano m.in. najczęściej występujące nieprawidłowości i uchybienia w działaniach prowadzonych wobec dłużników alimentacyjnych, przyczyny niskiej ściagalności należności, problemy we współpracy z innymi organami, uwagi dotyczące uregulowań prawnych, jak również przykłady dobrych praktyk.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 136-183)

4. Realizację planów finansowych w układzie zadaniowym monitorowano w szczególności przy wykorzystaniu półrocznego i rocznego sprawozdania Rb-BZ1. Wykorzystywano także karty mierników sporządzane przez podległych dysponentów dla zadań, podzadań i działań. Każdy z kierowników jednostek złożył oświadczenie o prowadzonym monitoringu przebiegu realizacji budżetu państwa oraz budżetu

środków europejskich w układzie zadaniowym. Monitoring obejmował zarówno dane o wysokości poniesionych wydatków, jak i o osiągniętych efektach rzeczowych przez wszystkie jednostki administracji zespolonej funkcjonujące w ramach części 85/06, LZOPG oraz LUW. W trakcie roku budżetowego realizację planów finansowych w układzie zadaniowym dysponent monitorował również analizując wnioski o zmianę planu, zapotrzebowania na środki oraz ich zwroty.

Monitorowaniu planów finansowych w układzie zadaniowym służyły także karty pomiaru efektywności i skuteczności, wypełniane przez niektóre wydziały LUW oraz jednostki administracji zespolonej, w których podawano wskaźniki dotyczące m.in. realizacji budżetu, udziału wydatków inwestycyjnych w budżecie, liczby mieszkańców województwa na etat administracji i kosztu efektywnej godziny pracy.

Zgodnie z obowiązującymi procedurami planowania i wykonywania budżetu Wojewody Lubelskiego, dokonano oceny przebiegu realizacji budżetu w układzie zadaniowym za I półrocze 2015 r. w jednostkach podległych, będących aparatem pomocniczym kierowników wojewódzkich zespolonych służb, inspekcji i straży oraz LZOPG. Ocena obejmowała analizę wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym oraz analizę wykonania mierników. Dokonano jej w oparciu o sprawozdanie Rb-BZ1 oraz uzasadnienia odchyleń wykonania wydatków za I półrocze 2015 r. od przeciętnego wskaźnika i odchyleń wartości uzyskanych mierników powyżej lub poniżej 5% od planu.

Badanie siedmiu działań, na realizację których wydatkowano łącznie 974.130,9 tys. zł wykazało, że osiągnięto zaplanowane cele, dla których wyznaczono mierniki umożliwiające ocenę skuteczności realizowanych działań. W kartach mierników określono uzasadnienie wyboru miernika, algorytm jego wyliczenia, jednostkę miary, źródło pochodzenia danych do jego ustalenia, ryzyko niewykonania oraz planowaną wartość bazową.

W 2015 r. problematyka efektywności i skuteczności realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym objęta była zakresem przedmiotowym pięciu kontroli przeprowadzonych przez LUW⁴³. W wyniku tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. Uchybienia polegały zaś na braku aktualizacji obowiązujących w jednostce procedur po wprowadzeniu zmian organizacyjnych, niedostosowaniu prowadzonej ewidencji do potrzeb sporządzania sprawozdań i prowadzeniu w tym zakresie ewidencji pomocniczych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 323-353, tom II 451-461, tom III str. 97-113)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewystarczającym nadzorze WŚiR nad prawidłowością dokonywania przez SWL wypłat odszkodowań za szkody spowodowane przez zwierzęta łowne, przyznawanych na podstawie art. 50 ust. 1b ustawy Prawo łowieckie i przepisów § 3-5 rozporządzenia MŚ.

Kontrola NIK przeprowadzona w I kw. 2016 r. w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego⁴⁴ (dalej „UMWL”) wykazała, że odszkodowania za szkody spowodowane przez zwierzęta łowne były naliczone prawidłowo, natomiast nieterminowo dokonano ich wypłaty. Odszkodowania w łącznej kwocie 504,6 tys. zł wypłacono z opóźnieniem od 28 do 180 dni w stosunku do 30-dniowego terminu, określonego w § 6 w związku z § 7 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia MŚ.

⁴³ Kontrole przeprowadzono w: Lubelskim Zarządzie Obsługi Przejść Granicznych w Chełmie, Kuratorium Oświaty w Lublinie, Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Lublinie, Powiatowym Inspektoracie Weterynarii w Lublinie i Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Świdniku.

⁴⁴ P/16/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w zakresie wykorzystania wybranych dotacji z budżetu państwa”.

Z dokumentacji zgromadzonej w LUW wynikało, iż wnioski o przekazanie środków na odszkodowania były kierowane przez UMWL do LUW już po upływie terminu wypłaty odszkodowania osobie uprawnionej, wynikającym z ww. przepisu.

Dyrektor WŚiR wyjaśnił, że w trakcie roku nadzorowano przedmiotowe zadanie głównie poprzez analizę dokumentów przedstawianych przez UMWL na potrzeby przekazania środków (m.in. zestawienia szkód, protokołów szacowania szkód oraz akceptacji kwot przez Zarząd Województwa Lubelskiego), nie prowadzono zaś działań kontrolnych w siedzibie UMWL. Akceptowano wnioski UMWL o wypłatę dotacji przedkładane po upływie terminu na wypłatę odszkodowań osobom uprawnionym, ze względu na dobro tych osób, które niejednokrotnie interweniowały w obu urzędach, oczekując wypłaty środków. Opóźnione wnioskowanie przez UMWL o środki wynikało z dużej liczby powstałych szkód, zgłaszanych w tym samym czasie, szczególnie w II połowie roku. Dyrektor wskazał jednocześnie, że problemy w sprostaniu przez UMWL terminowi określone w rozporządzeniu mogły wynikać z faktu, iż zadanie to prowadzone było przez jednego pracownika UMWL.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym LUW do zadań WŚiR należało w szczególności sprawowanie nadzoru nad realizacją przez organy j.s.t. zadań zleconych z zakresu ustawy Prawo łowieckie.

W trakcie roku, pismem z 26 września 2015 r., skierowanym do Marszałka Województwa Lubelskiego, Wojewoda informując o licznych błędach w protokołach szkód oraz zestawieniach szkód łowieckich, zwrócił się o spowodowanie wnikliwej analizy dokumentacji załączonej do wniosku, stanowiącej podstawę wypłaty środków z budżetu państwa oraz niezwłocznego przedkładania korekt, uzupełnień i wyjaśnień.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 322-323, tom III str. 134-135, 195-196, 347-350)

Niezależnie od stwierdzonej nieprawidłowości, NIK zwraca uwagę na potrzebę wzmocnienia nadzoru nad Kuratorium Oświaty w Lublinie w zakresie analiz realizacji przez j.s.t. zadań dofinansowywanych w ramach działu 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, pod względem zaistnienia przesłanek określonych w art. 177 ust. 1 u.f.p. Prowadzenie takich analiz przez tę jednostkę (szczególnie w ostatnich miesiącach roku) pozwoliłoby w pełniejszy sposób realizować WFiC coroczne wytyczne Ministerstwa Finansów⁴⁵ w sprawie konieczności niezwłocznego blokowania planowanych wydatków budżetowych w przypadku stwierdzenia okoliczności, o których mowa w ww. przepisie u.f.p.

V. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁶, wnosi o:

1. Podjęcie działań nadzorczo-kontrolnych zmierzających do zapewnienia przestrzegania przez Samorząd Województwa Lubelskiego terminów wypłat odszkodowań za szkody spowodowane przez zwierzęta łowne.
2. Niezwłoczne przekazywanie Samorządowi Województwa Lubelskiego dostępnych w budżecie Wojewody środków na finansowanie wymagalnych odszkodowań za szkody spowodowane przez zwierzęta łowne.
3. Rzetelne weryfikowanie ofert wykonawców złożonych w postępowaniach o zamówienie publiczne.

⁴⁵ Pisma z: 25 listopada 2015 r. nr BP2.413.27.2015 i 21 listopada 2014 r. nr BP2/063/11/TFI/2014/105914.

⁴⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Lublin, dnia 19 kwietnia 2016 r.

Kontrolerzy:

Paweł Szymanek
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

Katarzyna Durakiewicz
Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
podpis