



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.001.01.2017
P/17/001

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/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r., część 85/06 – województwo lubelskie
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze dotyczące ustawy budżetowej na rok 2016.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
<i>Kontrolerzy</i>	1. Paweł Szymanek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/6/2017 z 5 stycznia 2017 r., 2. Barbara Koszałka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLU/7/2017 z 5 stycznia 2017 r., 3. Ewa Buczkowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/9/2017 z 5 stycznia 2017 r., 4. Szczepan Olejnik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU 51/2017 z 16 marca 2017 r., 5. Paweł Szafran, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/48/2017 z 15 marca 2017 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 1-10)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, ul. Spokojna 4, 20-914 Lublin (dalej „LUW” lub „Urząd”).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Przemysław Czarnek, Wojewoda Lubelski od 9 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 11)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016 w części 85/06 – województwo lubelskie.

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 rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę 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 ramach części 85/06 finansowano zadania m.in. z zakresu: pomocy społecznej, ochrony zdrowia, transportu i łączności, rolnictwa i łowiectwa, bezpieczeństwa

¹ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 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 2016 r. poz. 1870, ze zm.

publicznego i ochrony przeciwpożarowej, oświaty i wychowania, edukacyjnej opieki wychowawczej oraz administracji publicznej.

Zrealizowane w 2016 r. w części 85/06 dochody budżetowe wyniosły 90.778,3 tys. zł, w tym 2.318,3 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez Urząd obsługujący Wojewodę. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 3.215.021,6 tys. zł, w tym 56.192,9 tys. zł stanowiły wydatki LUW.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

W wyniku kontroli 487.083,9 tys. zł zrealizowanych wydatków budżetu państwa stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w upf, aktach wykonawczych oraz przepisach wewnętrznych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków finansowych.

W rezultacie wydatkowania środków finansowych osiągnięto cele prowadzonej działalności. Wojewoda Lubelski rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 upf, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa w części 85/06.

Sprawozdania łączne dysponenta części zostały sporządzone prawidłowo na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów. Podstawą sporządzenia sprawozdań jednostkowych była ewidencja księgowa prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym. Pomimo ustanowienia mechanizmów kontroli zapobiegających znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, nie działały one wystarczająco skutecznie i nie zdołały zapobiec stwierdzonym nieprawidłowościom.

Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości polegały na:

- niezapewnieniu bieżącego przekazywania do Lubelskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia (dalej „LOW NFZ”) informacji o przypadkach nieudzielania świadczeń przez zespoły ratownictwa medycznego niezbędnych dla weryfikacji należności z tytułu realizacji tych świadczeń, finansowanych ze środków dotacji celowej z budżetu państwa,
- przekazywaniu Samorządowi Województwa Lubelskiego dotacji celowej na dopłaty do przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w kwotach istotnie przekraczających bieżące potrzeby,
- zawyżeniu w sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) należności dysponenta części o kwotę 399,4 tys. zł wskutek dwukrotnego ujęcia w księgach rachunkowych należności powstałej w związku z nadużyciami finansowymi w obszarze wypłaty świadczeń z pomocy społecznej, stwierdzonymi w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Krzywdzie,
- zawyżeniu w księgach rachunkowych LUW i sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) stanu zobowiązań (w tym wymagalnych) Urzędu o 8,3 tys. zł z tytułu odprawy dla pracownika orzeczonej wyrokiem sądu, co przyczyniło się do wypłacenia w 2017 r. odprawy w nienależnej wysokości,
- nienaliczeniu w 2016 r. zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych od wypłaconej części odprawy,
- zakwalifikowaniu do niewłaściwych podziałek klasyfikacji budżetowej wydatków Urzędu w łącznej kwocie 62,6 tys. zł.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Dochody zrealizowane w 2016 r. wyniosły 90.778,3 tys. zł i były o 27.346,2 tys. zł (23,2%) niższe od wykonanych w 2015 r. (118.124,5 tys. zł) oraz o 12.917,3 tys. zł (16,6%) wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej. Wyższe od planowanych dochody osiągnięto przede wszystkim ze zwrotów zaliczek alimentacyjnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego (o 3.512,6 tys. zł, tj. 27,4%) oraz z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (o 4.238 tys. zł, tj. 17,1%). Nie wykonano planu dochodów z opłat pobieranych przez lekarzy weterynarii, zrealizowano je w wysokości 12.324,7 tys. zł, stanowiącej 95% planu. Dochody nieplanowane (4.443,5 tys. zł) osiągnięto głównie ze zwrotów dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Na koniec 2016 r. w części 85/06 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 709.014,4 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 704.195,3 tys. zł. W porównaniu do roku 2015 należności były wyższe o 68.582,4 tys. zł (10,7%), a zaległości o 66.565,7 tys. zł (10,4%). Zwiększenie dotyczyło głównie zaległości z tytułu zwrotów świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego i zaliczek alimentacyjnych, które z powodu niskiej skuteczności egzekucji prowadzonej przez komorników, wzrosły z 587.170,3 tys. zł do 665.457,9 tys. zł, tj. o 13,3%.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 587-598)

Zrealizowane przez Urząd dochody wyniosły 2.318,3 tys. zł i były niższe o 20,4% od planu (2.911 tys. zł) i o 21,6% od dochodów wykonanych w 2015 r. (2.955,3 tys. zł). Zaległości z tytułu dochodów budżetowych na koniec 2016 r. wyniosły 6,4 tys. zł, w porównaniu do 2015 r. były niższe o 0,7 tys. zł i dotyczyły m.in. grzywien i kar pieniężnych oraz opłat za wynajem pomieszczeń. W wyniku podjętych przez Urząd działań, do 15 marca 2017 r. zostały uregulowane zaległości w kwocie 1,8 tys. zł.

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

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

2.1. W 2016 r. w części 85/06 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 3.215.021,6 tys. zł, stanowiącej 98% planu po zmianach (3.280.531,5 tys. zł) oraz 129,6% planu określonego w ustawie budżetowej (2.480.958 tys. zł). Nie dokonywano wydatków z budżetu środków europejskich. Poniesiono zaś wydatki w kwocie 17.316,1 tys. zł (0,5%) na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych projektów z udziałem środków Unii Europejskiej oraz wdrażanie programów operacyjnych. W stosunku do 2015 r. wydatki budżetowe zwiększyły się o 1.173.221,3 tys. zł, tj. o 57,5%, głównie w związku z rozpoczęciem finansowania świadczeń wychowawczych w ramach programu „Rodzina 500 plus”.

Nie wykorzystano środków finansowych w kwocie 65.509,9 tys. zł (tj. 2% planu po zmianach), na którą składały się przede wszystkim wydatki zablokowane przez Wojewodę na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp (38.820,7 tys. zł) oraz zwroty tych środków przez j.s.t. i inne jednostki (20.807,1 tys. zł). Niewykorzystanie planowanych środków finansowych wystąpiło głównie w działach:

- 852 – Pomoc społeczna, w którym pozostała kwota 37.354,2 tys. zł, tj. 1,7% ustalonego limitu wydatków, głównie z powodu trudności w precyzyjnym

oszacowaniu przez gminy potrzeb finansowych na wypłatę zasiłków rodzinnych i świadczeń w ramach programu „Rodzina 500 plus”;

- 010 – Rolnictwo i łowiectwo, w którym nie wydatkowano 15.855,2 tys. zł, tj. 7,2% planu po zmianach, głównie z powodu braku przesłanek do wypłaty odszkodowań w związku z wystąpieniem wirusa ASF oraz niższych od planowanych wydatków na wykonanie zadań związanych z realizacją Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej „PROW”);
- 600 – Transport i łączność, w którym nie wykorzystano 5.678,9 tys. zł, tj. 3,2% planu po zmianach, m.in. wskutek niższych od planowanych wydatków na finansowanie ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, niezrealizowania części zadań i zakupów inwestycyjnych, oszczędności poprzetargowych oraz niższych kosztów bieżącego utrzymania przejść granicznych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 393-394, 409, 423-424, 498-531, tom III str. 481-491, 634-637)

W 2016 r. wydatki Urzędu zrealizowane zostały w kwocie 56.192,9 tys. zł, stanowiły 98,8% planu po zmianach (56.879,5 tys. zł) oraz 1,7% wydatków części 85/06. W porównaniu do roku 2015 nastąpił wzrost wydatków o 2.661,9 tys. zł, tj. o 5%.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 88-109)

2.2. U dysponenta części kontrolą objęto dobrane w sposób celowy dotacje w łącznej kwocie 480.743,7 tys. zł (16,4% wydatków na dotacje) wykorzystane na: finansowanie medycznych czynności ratunkowych (114.452,8 tys. zł), budowę szkoły w Kazimierzu Dolnym (9.586 tys. zł), zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego (85.832,4 tys. zł), rozbudowę, modernizację i zakup wyposażenia do Centrum Onkologii Ziemi Lubelskiej (dalej „COZL”, 29.407 tys. zł), usuwanie skutków klęsk żywiołowych (13.520,1 tys. zł), zadania z zakresu spraw obywatelskich (15.952,7 tys. zł), dopłaty do przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (40.557,8 tys. zł), wypłatę świadczeń wychowawczych i z funduszu alimentacyjnego (171.434,9 tys. zł). Badanie wydatków wykazało, że:

- dotacje udzielone w drodze umów zawartych na podstawie art. 150 ufp przekazywano w oparciu o sprawdzone wnioski o płatność, przedkładane przez j.s.t. lub na podstawie harmonogramu określonego w umowie dotacyjnej, pozostałe dotacje – na podstawie zweryfikowanych zapotrzebowań składanych przez beneficjentów. Uwzględniano przy tym stopień wykorzystania środków, z wyjątkiem dotacji na sfinansowanie dopłat do bezpłatnych i ulgowych przejazdów, przekazywanej w kwotach istotnie przekraczających bieżące potrzeby Samorządu Województwa Lubelskiego w tym zakresie,
- 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. W przypadku dotacji na finansowanie medycznych czynności ratunkowych nie zapewniono jednak bieżącego przepływu do LOW NFZ informacji na temat przypadków nieudzielania świadczeń, które powinny służyć wprowadzeniu stosownych korekt finansowych i naliczeniu ewentualnych kar umownych,
- zawierając umowy dotacyjne przestrzegano art. 128 ust. 2 ufp, tj. kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie przekraczała 80% kosztów realizacji zadania,
- niewykorzystane środki finansowe zostały zwrócone na rachunek budżetu Wojewody. Zwrotów dotacji na zadania z zakresu spraw obywatelskich dokonało 76 gmin na łączną kwotę 274,8 tys. zł (średnio 3,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, tom III str. 638-649)

2.3. Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetowych Urzędu w kwocie 6.340,2 tys. zł (11,3% wydatków). Doboru wydatków dokonano na podstawie próby wylosowanej metodą monetarną (MUS³). Badaniem objęto 99 zapisów księgowych na kwotę ogółem 4.587,7 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych dziewięć zapisów na kwotę 2.363,7 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 90 zapisów na kwotę 2.224 tys. zł. Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 1.752,5 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki służyły realizacji zadań i zostały wykonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym Urzędu. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wyboru trybu udzielenia zamówienia oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴. Szczegółowa analiza trzech postępowań o udzielenie zamówień w trybie przetargu nieograniczonego, na łączną kwotę 2.188,2 tys. zł, wykazała, że zostały one przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w ww. ustawie.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 14-57, 465-492)

2.4. Zobowiązania w części 85/06 na 31 grudnia 2016 r. wyniosły 14.835 tys. zł i były o 15,5% wyższe od zobowiązań na koniec 2015 r. (12.846,1 tys. zł). Zasadniczą pozycję (12.007,2 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu wynagrodzeń, dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych. Zobowiązania Urzędu na koniec 2016 r. wynosiły 3.405,3 tys. zł. i były wyższe od stanu na koniec 2015 r. o 228,8 tys. zł, tj. o 7,2%.

Zobowiązania wymagalne w części 85/06 na koniec 2016 r. wyniosły 25,1 tys. zł, wystąpiły w Urzędzie i dotyczyły głównie odprawy zasądzonej wyrokiem sądu dla byłego pracownika LUW oraz kosztów postępowania sądowego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 92-100, 117-118, 121-122, tom II str. 498-531)

2.5. W 2016 r. w wyniku realizacji wybranych wydatków budżetowych osiągnięto m.in. niżej wymienione efekty rzeczowe:

- przekazano środki na wypłatę 2.106,5 tys. świadczeń wychowawczych w ramach programu „Rodzina 500 plus”. Wykorzystana przez j.s.t. kwota dotacji na wypłatę świadczeń oraz obsługę i wdrożenie programu wyniosła 1.069.001,9 tys. zł;
- sfinansowano wypłaty świadczeń rodzinnych, m.in. 1.951,1 tys. zasiłków rodzinnych, 899 tys. dodatków do zasiłków rodzinnych, 552,7 tys. zasiłków pielęgnacyjnych, 79,2 tys. świadczeń pielęgnacyjnych, 16,9 tys. jednorazowych zapomóg z tytułu urodzenia dziecka, 139,9 tys. składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, 44,7 tys. zasiłków dla opiekuna oraz 236,5 tys. świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Wykorzystana przez gminy kwota dotacji na wypłatę świadczeń oraz obsługę zadania wynosiła 766.101 tys. zł;
- zapewniono funkcjonowanie 88 zespołów ratownictwa medycznego na terenie województwa lubelskiego. Wydatki na ten cel wyniosły 114.452,8 tys. zł;
- dofinansowano własne zadania inwestycyjne Samorządu Województwa Lubelskiego „Rozbudowa i modernizacja COZL” oraz „Zakup specjalistycznego wyposażenia i technologii informatycznych dla COZL”. W 2016 r. realizowano roboty budowlane dotyczące m.in. budynków: zespołu poradni specjalistycznych, administracyjno-dydaktycznego oraz diagnostyczno-laboratoryjnego z częścią łózkową. Zakupiono też m.in. wyposażenie specjalistyczne do sal operacyjnych i zabiegowych, sprzęt specjalistyczny oraz

³ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

wyposażenie kuchni szpitalnej i centralnej sterylizatorni. Łączna kwota wydatkowana na te cele w 2016 r. wyniosła 29.407 tys. zł⁵;

- sfinansowano zwrot producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego. Wydatki z tego tytułu wyniosły 85.832,4 tys. zł. Powierzchnia użytków rolnych, na których obniżono koszty gospodarowania, wyniosła 1.113,4 tys. ha;
- dotacjami w kwocie 59.579,8 tys. zł dofinansowano 72 zadania w zakresie budowy, przebudowy i remontów 259,8 km dróg powiatowych i gminnych w ramach „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”;
- opłacono 1.126,8 tys. składek na ubezpieczenie zdrowotne za osoby bezrobotne nieposiadające prawa do zasiłku, zarejestrowane w powiatowych urzędach pracy (66.179,8 tys. zł);
- dotacjami w kwocie 29.829,2 tys. zł dofinansowano realizację programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Liczba osób objętych programem wynosiła 93,4 tys.;
- zrefundowano ulgi udzielone do 615,5 tys. biletów jednorazowych oraz 527,4 tys. biletów miesięcznych. Wydatki na ten cel wyniosły 40.557,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 269, 368-409, tom III str. 240-248, 325-332)

2.6. Szczegółowe badanie wybranych podzadań⁶ w ramach pięciu funkcji państwa w układzie zadaniowym pod względem określenia celów i mierników realizacji zadań oraz ich monitoringu wykazało, że przyjęte cele i mierniki wynikające z budżetu zadaniowego zostały określone zgodnie z wymogami noty budżetowej. Wartości mierników realizacji celów w przypadku pięciu podzadań osiągnęły założony poziom, zaś w pozostałych czterech odchylenie nie przekroczyło założonego poziomu istotności. Monitoring mierników prowadzony był systematycznie na podstawie rzetelnych źródeł danych.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 650-659)

2.7. Wynikający z art. 175 ust. 2 pkt 2-5 ufp 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 procedur wewnętrznych⁷ – 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 dofinansowanych w formie dotacji celowych, realizowanych przez j.s.t.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 616-619, tom III str. 1-23)

⁵ Do dnia zakończenia kontroli NIK dotacja na zadanie „Rozbudowa i modernizacja COZL” nie została rozliczona ze względu na braki w dokumentacji przedstawionej przez Samorząd Województwa Lubelskiego.

⁶ Podzadania: 13.4.1 „Wsparcie rodzin wychowujących dzieci i opiekujących się osobami niepełnosprawnymi” oraz nr 13.4.2 „Wsparcie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz piecza zastępcza nad dzieckiem” w ramach funkcji nr 13 „Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny”; 16.1.1 „Ewidencja ludności, rejestracja stanu cywilnego oraz dokumenty tożsamości”, 16.1.3. „Prowadzenie spraw dotyczących obywatelstwa polskiego i repatriacji”, 16.1.4 „System administracji publicznej i współpraca z j.s.t.” w ramach funkcji nr 16 „Sprawy obywatelskie”; nr 19.5.1 „Wspieranie transportu przyjaznego środowisku” w ramach funkcji nr 19 „Infrastruktura transportowa”; nr 20.2.1 „Ratownictwo medyczne” w ramach funkcji nr 20 „Zdrowie”; nr 21.3.1 „Ochrona zdrowia, zwalczanie chorób zakaźnych i dobrostan zwierząt” oraz nr 21.3.2 „Bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego, produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, produktów pochodnych i pasz w miejscach ich pozyskiwania, wytwarzania, przetwarzania i składowania oraz transportu” w ramach funkcji nr 21 „Polityka rolna i rybacka”.

⁷ Procedura planowania i wykonywania budżetu Wojewody Lubelskiego wprowadzona zarządzeniem Wojewody Lubelskiego z dnia 20 października 2014 r.

W ramach wykorzystania uwagi sformułowanej w wystąpieniu skierowanym po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., pismem z 16 maja 2016 r., Dyrektor Wydziału Finansów i Certyfikacji LUW (dalej „WFiC”) zwróciła się do Ministerstwa Finansów (dalej „MF”) o przedstawienie stanowiska w kwestii traktowania kar umownych, pobranych przez beneficjentów dotacji celowych z budżetu państwa od kontrahentów, z tytułu realizacji zadań niezgodnie z warunkami zawartych umów. Podkreśliła, iż kwestia ta jest zagadnieniem na tyle niejednoznacznym, że powinna zostać uregulowana systemowo, poprzez dokonanie odpowiedniej zmiany w przepisach prawnych lub poprzez przyjęcie przez MF odpowiedniej i jednolitej linii orzeczniczej i interpretacyjnej. MF nie przedstawiło stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Pismami z 8 listopada 2016 r. i 30 grudnia 2016 r. Dyrektor WFiC poinformowała j.s.t. województwa lubelskiego, iż w przypadku realizacji zadań dotowanych z budżetu państwa, potrącenie kary umownej z przysługującej wykonawcy należności pomniejsza wartość poniesionych wydatków na realizację zadania. W związku z tym w przypadku zadań własnych jednostki, uzyskana kara umowna rozliczana jest proporcjonalnie do poniesionych wydatków, przy zachowaniu udziałów procentowych wynikających z przepisów prawa lub umowy z Wojewodą. W przypadku wyegzekwowania kary w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, podlega ona zwrotowi do budżetu państwa, a w sytuacji gdy z winy wykonawcy odstąpiono od umowy, nie poniesiono wydatku na zadanie i zadanie nie zostało zrealizowane, karę należy uznać za dochód związany z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej. Zaznaczyła, iż stanowisko takie jest zbieżne z linią orzecniczą MF oraz prawomocnymi wyrokami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie⁸.

Analiza rozliczeń dotacji celowych udzielonych w 2016 r. dokonana przez WFiC wykazała, że kwota kar umownych należna budżetowi państwa w związku z realizacją zadań dotowanych z budżetu państwa wyniosła 261,1 tys. zł. Kary te dotyczyły zarówno zadań dotowanych w oparciu o umowy lub porozumienia oraz dotacji na zadania zlecone przekazywane bez umów.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 24, 269-303)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie zapewniono bieżącego przekazywania do LOW NFZ informacji na temat przypadków nieudzielania przez zespoły ratownictwa medycznego świadczeń finansowanych z dotacji celowej budżetu państwa.

W ewidencji lekarza koordynatora ratownictwa medycznego funkcjonującego w strukturze Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego LUW (dalej „WBiZK”) stwierdzono trzy tego rodzaju przypadki dotyczące Powiatowego Centrum Zdrowia w Opolu Lubelskim Sp. z o.o., tj. jeden przypadek awarii ambulansu i jednoczesny brak pojazdu zastępczego oraz dwa przypadki braku obsady lekarskiej w specjalistycznym zespole ratunkowym. Nieprzekazanie przedmiotowych informacji do LOW NFZ skutkowało brakiem możliwości zweryfikowania prawidłowości naliczenia należności za zabezpieczenie rejonu operacyjnego, finansowanych ze środków dotacji celowej z budżetu państwa oraz naliczenia ewentualnych kar umownych przewidzianych w umowach o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej – ratownictwo medyczne. Dyrektor LOW NFZ poinformował, iż szacowana, maksymalna wysokość kar umownych w związku z ww. przypadkami może wynosić łącznie ok. 7 tys. zł.

⁸ WSA w Warszawie z 17 listopada 2015 r., sygn. akt V SA/Wa 3428 i z 17 listopada 2015 r., sygn. akt V SA/Wa 2386/15.

Dyrektor Wydziału Zdrowia LUW wyjaśniła, że przekazywane do Wydziału Zdrowia informacje o przypadkach nieprawidłowego udzielania świadczeń zawsze poddawane są analizie pod kątem możliwości wystąpienia sytuacji, będących podstawą do naliczenia kar umownych. Nie jest potrzebna szczegółowa procedura przekazywania informacji o braku właściwego zabezpieczenia rejonu operacyjnego przez dysponenta. Stanowisko lekarza koordynatora funkcjonuje w ramach LUW, więc istnieje możliwość przekazywania takich informacji na bieżąco. Tworzenie dodatkowych procedur jest w tej sytuacji zbędne.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że zakres zadań lekarza koordynatora przewidziany zarówno w § 62 ust. 4 regulaminu organizacyjnego LUW, jak i w pracowniczych zakresach czynności, jest tożsamy z katalogiem zadań przewidzianym w art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym⁹. Dlatego też dotychczas lekarze zbierali informacje o przypadkach nieudzielenia świadczeń przez zespoły ratownictwa medycznego i umieszczali je w sporządzanych przez siebie raportach dobowych wyłącznie na potrzeby prawidłowej realizacji zadań na zajmowanym stanowisku. Zadanie kontroli dysponentów jednostek systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego należy bowiem, zgodnie z § 61 ust. 2 pkt 8 regulaminu organizacyjnego LUW do zakresu działania Wydziału Zdrowia LUW. W celu wspomżenia realizacji zadań Wydziału Zdrowia, lekarze koordynatorzy zostaną zobowiązani do uzupełnienia ww. raportu o przypadki nieudzielenia świadczeń przez zespoły ratownictwa medycznego.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 138-158)

2. Nie podejmowano wystarczających działań celem wyeliminowania pozostającego w dyspozycji Samorządu Województwa Lubelskiego na koniec poszczególnych miesięcy 2016 r. nadmiaru środków finansowych, pochodzących z dotacji celowej na sfinansowanie dopłat do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w krajowej komunikacji autobusowej. Stan środków niewykorzystanych przez Samorząd Województwa Lubelskiego na koniec poszczególnych miesięcy 2016 r. wynosił od 624,5 tys. zł do 2.610,8 tys. zł¹⁰. Mimo to harmonogram ustalony w styczniu 2016 r., zakładający przekazywanie dotacji w kwotach od 689 tys. zł do 5.900 tys. zł, skorygowano jedynie w maju i grudniu (przekazano środki niższe odpowiednio o 1.500 tys. zł i 1.000 tys. zł).

Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury LUW wyjaśnił, że w sytuacji trudności w planowaniu środków finansowych na ten cel przy prognozowaniu zapotrzebowania na te środki na początku roku ustala się kwotę, mającą stanowić zabezpieczenie przed powstawaniem zobowiązań. Płatności w poszczególnych miesiącach planowane są przy uwzględnieniu obowiązujących wskaźników, a czynnikiem decydującym o powstawaniu oszczędności jest liczba i wartość złożonych przez przewoźników wniosków. Ponieważ w okresie styczeń-kwiecień utrzymywał się względnie wysoki poziom środków finansowych na koncie Samorządu w maju dokonano korekty harmonogramu, zmniejszając zaplanowaną w harmonogramie na maj kwotę z 4.000 tys. zł do 2.500 tys. zł. Pozostała kwota została w harmonogramie przeniesiona na grudzień. W okresie do 31 sierpnia 2016 r. wykorzystanie dotacji wyniosło 56,1%.

(dowód: akta kontroli, tom IV str. 305-363)

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1868, ze zm.

¹⁰ Na koniec: stycznia 2016 r. 2.610,8 tys. zł, lutego 2.029,1 tys. zł, marca 1.969,6 tys. zł, kwietnia 2.177,5 tys. zł, maja 1.002,6 tys. zł, czerwca 991,2 tys. zł, lipca 624,5 tys. zł, sierpnia 909,0 tys. zł, września 1.109,3 tys. zł, października 2.110,4 tys. zł, listopada 2.475,2 tys. zł i grudnia 1.231,2 tys. zł.

Na potrzebę eliminowania przypadków występowania nadwyżki środków z dotacji celowych, mogącej służyć zakładaniu lokat, wskazywał Minister Finansów w piśmie z 18 kwietnia 2016 r. BP2.4102.1A.2016. Zaznaczył w szczególności, że dotacje są szczególnym rodzajem przekazywanych środków finansowych na wydatki z budżetu państwa, które jako podlegające swoistym zasadom rozliczania, mają służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych i z tego powodu ich celem nie jest generowanie dodatkowych przychodów dla jednostek (jako np. lokat bankowych).

3. Nie naliczono, nie pobrano i nie odprowadzono w 2016 r. do właściwego urzędu skarbowego zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych w wysokości 1,5 tys. zł od wypłaconej kwoty odprawy (8,3 tys. zł), co stanowiło naruszenie przepisów art. 31, 32 i 38 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹¹. Zaliczkę na podatek Urząd odprowadził od całości zasądzonej odprawy 24 stycznia 2017 r.

Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła m.in., że zaliczka nie została naliczona, pobrana i odprowadzona, ponieważ kwota ta była ujęta w księgach rachunkowych miesiąca września w paragrafie 4610 – Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego. W sprawozdaniu Rb-28 za miesiąc wrzesień złożonym w dniu 10 października 2016 r. do WFiC wysokość naliczonej kwoty od wyroku wykazano jako zobowiązanie wymagalne w § 4610. W dniu 12 października dokonano korekty sprawozdania dotyczącej poprawności klasyfikacji, tj. zastosowania § 3020 – Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń. Ponieważ wypłata kwoty objętej klauzulą natychmiastowej wykonalności nastąpiła przed dokonaną korektą uznano, że zaliczka na podatek dochodowy zostanie pobrana i odprowadzona od całości zasądzonej kwoty wyroku w momencie jego uprawomocnienia.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 316, 329, 342-343)

Ponadto NIK zwraca uwagę na:

1. Potrzebę podjęcia działań zmierzających do zapewnienia przekazywania dotacji celowej na budowę szkoły w Kazimierzu Dolnym we wnioskowanych przez beneficjenta terminach.

Zgodnie z § 2 ust. 3 umowy dotacyjnej, beneficjent zobowiązuje się złożyć wnioski o płatność co najmniej 14 dni kalendarzowych przed wnioskowaną datą przekazania dotacji przez Wojewodę, która nie może być wcześniejsza niż siedem dni roboczych przed datą ostatecznej płatności faktury objętej wnioskiem. W 2016 r. w przypadku 10 z 12 płatności beneficjent wywiązał się z ww. terminu, a płatność otrzymał z opóźnieniem wynoszącym od ośmiu do 33 dni od wnioskowanej daty przekazania dotacji i od sześciu do 31 dni od upływu terminu płatności faktur VAT za roboty budowlane.

Zdaniem NIK, w przypadkach, gdy beneficjent wywiązał się z umownych terminów przedkładania wniosków o płatność, mógł oczekiwać, iż otrzyma środki finansowe z dotacji celowej w terminach umożliwiających prawidłowe wywiązanie się z płatności wobec wykonawcy zadania.

Dyrektor WFiC przytoczyła stanowisko MF, według którego zwiększenie planu wydatków oraz uruchomienie środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań powinno nastąpić w sytuacji, kiedy z posiadanych faktur wynikają określone terminy ich płatności. Wnioski o wypłatę dotacji celowej podlegały analizie w Wydziale Infrastruktury i w WFiC, zaś wnioski o uruchomienie środków

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 2032, ze zm.

finansowych z rezerwy celowej kierowane były do MF za pośrednictwem MSWiA. Wszystkie wnioski przekazane były przed datą płatności faktur, jednocześnie każde wystąpienie zawierało informację dotyczącą daty ich płatności. Monitorowano proces wydawania decyzji z wykorzystaniem systemu Trezor, w którym widać kolejne etapy rozpatrywania wniosku Wojewody. W przypadku znacznego opóźnienia się ministerstw z wydaniem decyzji, telefonicznie zasięgano informacji o przebiegu postępowania. Dyrektor WFiC wskazała, iż w umowie dotacyjnej z gminą Kazimierz Dolny Wojewoda nie zobowiązał się do przekazania środków finansowych w ściśle określonym terminie.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 428-434, 605-609)

2. Wysokie ryzyko nieprawidłowości w wydatkowaniu środków finansowych pochodzących z dotacji celowej z budżetu państwa na rozbudowę i modernizację COZL.

Świadczy o tym m.in. ujawnienie przypadku celowego wnioskowania o środki finansowe z dotacji, pomimo niewykonania robót, odstępianie od umowy kolejnego wykonawcy zadania, braki w rozliczeniu dotacji celowej przedstawionym przez Samorząd Województwa Lubelskiego, a także liczne nieprawidłowości stwierdzone przez Zarząd Województwa Lubelskiego (dalej „ZWL”) w wyniku kontroli działalności COZL. Dotyczyły one w szczególności: niezgodnego z postanowieniami umowy z wykonawcą zmiany terminu wykonania zadania, co mogło mieć – zdaniem ZWL – na celu uniknięcie konieczności naliczenia kar umownych za opóźnienie wykonania poszczególnych etapów zadania, braku obmiaru robót, co uniemożliwiało rzetelną weryfikację zasadności wydatków na realizację inwestycji i oceny stopnia zaawansowania robót budowlanych faktycznie wykonanych na każdym etapie inwestycji, prowadzenia nieformalnej dokumentacji robót zamiennych, zaniechanych i dodatkowych, nierzetelnego nadzoru inwestorskiego nad realizacją zadania oraz stwierdzenia, iż część sfinansowanych robót nie została wykonana.

Wojewoda Lubelski wyjaśnił, że nieprawidłowości stwierdzone przez ZWL poddano szczegółowej analizie pod kątem ich wpływu na ocenę prawidłowości udzielenia oraz rozliczenia dotacji z budżetu państwa. Dodał, iż COZL nie jest stroną umowy dotacyjnej. Nadzór Wojewody nad prawidłowością wykorzystania dotacji obejmował m.in. analizę i weryfikację wniosków o płatność, monitorowanie realizacji inwestycji w odniesieniu do harmonogramu rzeczowo-finansowego, rozliczenie dotacji udzielonej z budżetu Wojewody. Zadania w zakresie ochrony zdrowia należą do zadań własnych samorządu województwa, zatem to ZWL sprawuje nadzór nad realizacją tych zadań, w tym zadań inwestycyjnych. Należy oddzielić dwie rzeczy – nadzór nad realizacją zadania od nadzoru nad wykorzystaniem dotacji. Wojewoda wyjaśnił w szczególności, iż:

- wskazane w wystąpieniu ZWL zmiany harmonogramu nie zmieniały ostatecznego terminu zakończenia inwestycji, określonego w umowie z wykonawcą i nie miały wpływu na wysokość dotacji celowej z budżetu państwa udzielonej na dofinansowanie zadania,
- na etapie weryfikacji wniosków o płatność brak było podstaw do kwestionowania prawidłowości sporządzenia protokołów odbioru, które zostały podpisane przez inspektorów nadzoru oraz koordynatora projektu,
- roboty wykazane w wystąpieniu pokontrolnym ZWL jako niewykonane lub wykonane w znikomym zakresie, zostały zakwestionowane i w tym zakresie dokonano ich korekty i częściowo wstrzymano wypłatę dotacji. Ostatecznie

ZWL potwierdził, że wszystkie zakwestionowane roboty zostały wykonane zgodnie z przedstawionymi wnioskami o wypłatę dotacji.

Wojewoda wyjaśnił również, że ocena prawidłowości wykorzystania dotacji w formie kontroli w miejscu realizacji zadania przeprowadzona została w I kwartale 2015 r. Kolejna ujęta została w planie kontroli na 2016 r. w IV kwartale, czyli po planowanym terminie zakończenia realizacji zadania. W związku ze zmianą tego terminu na 2017 r., kompleksowe rozliczenie inwestycji planowane jest na początek 2018 r.

Dostrzegając stosowane w 2016 r. formy nadzoru Wojewody nad wykorzystaniem przedmiotowej dotacji, zdaniem NIK znaczenie inwestycji, skala jej dofinansowania z budżetu państwa, a także dotychczasowe sygnały o nieprawidłowościach uzasadniają zwiększenie aktywności kontrolnej Wojewody np. w formie kontroli na miejscu.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 325-427)

3. Potrzebę wzmocnienia nadzoru nad Kuratorium Oświaty w Lublinie w zakresie analiz wykorzystania przez j.s.t. środków finansowych na realizację zadań dofinansowywanych w ramach działu 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, pod względem zaistnienia przesłanek określonych w art. 177 ust. 1 ufp.

Niewykorzystane przez j.s.t. kwoty dotacji na pomoc materialną dla uczniów o charakterze socjalnym w 2016 r. wyniosły 2.333,5 tys. zł (tj. stanowiły 8,3% planu po zmianach), w 2015 r. 2.642,3 tys. zł (8,4%), zaś w 2014 r. 3.949,2 tys. zł (10,8%).

NIK zauważyła, iż Kuratorium informowało j.s.t. o zasadach wnioskowania o dotacje i konieczności eliminowania przypadków pozostawiania w ich dyspozycji wolnych środków finansowych, mogących być przedmiotem lokat bankowych. Niemniej jednak nie podejmowano prób ustalenia kwot, które nie będą wykorzystane do końca roku budżetowego, np. poprzez zwrócenie się do j.s.t. o ich zidentyfikowanie w ostatnich miesiącach roku. W ocenie NIK, główne i stałe przyczyny niewykorzystania środków finansowych w rozdziale 85415 (np. rezygnacja niektórych uczniów ze szkoły, ubieganie się o pomoc niższej liczby uczniów, a także brak środków własnych j.s.t. umożliwiających wykorzystanie dotacji w pełnej wysokości) pozwalają na podejmowanie tego rodzaju działań. Na potrzebę wzmocnienia nadzoru w ww. zakresie NIK wskazywała także po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 407-408, tom III str. 233-236, 466-480)

4. Ograniczoną przydatność miernika do pomiaru skuteczności i efektywności realizacji podzadania 20.2.1 „Ratownictwo medyczne”. Miernik sformułowany jako „stosunek liczby mieszkańców województwa do liczby zespołów ratownictwa medycznego funkcjonujących na terenie województwa w wymiarze całodobowym” nie pozwala na ocenę stopnia realizacji celu podzadania („Zapewnienie pomocy osobom znajdującym się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego”).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 36-38, tom III str. 650-659)

5. Dokonanie zwiększenia planu wydatków majątkowych Inspekcji Sanitarnej o łączną kwotę 833,9 tys. zł oraz planu dotacji dla gmin na wydatki majątkowe na wdrażanie programu „Rodzina 500 plus” o łączną kwotę 324,2 tys. zł na podstawie odpowiednio: 11 i czterech decyzji budżetowych, wydanych w krótkich odstępach czasu, na kwoty nieprzekraczające jednorazowo 100 tys. zł.

Zwiększenia planu wydatków majątkowych w rozdziale 85132 – Inspekcja Sanitarna dokonano w drodze 11 decyzji budżetowych wydanych w okresie od 2 do 16 grudnia 2016 r. na kwoty od 43 tys. zł do 84,2 tys. zł na wnioski Lubelskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Lublinie (dalej „LPWIS”) złożone w terminie od 24 listopada 2016 r. do 8 grudnia 2016 r. Środki finansowe były przeznaczone dla dziewięciu jednostek powiatowych Inspekcji Sanitarnej oraz dla Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Lublinie i zostały wykorzystane na zakup samochodów osobowych i sprzętu specjalistycznego.

Zwiększenia planu wydatków na dotacje dla j.s.t. na zakupy inwestycyjne (rozdział 85295 § 6310) dokonano w drodze decyzji budżetowych Wojewody Lubelskiego wydanych w kolejnych dniach roboczych w okresie od 18 do 22 marca 2016 r., na kwoty od 36,8 tys. zł do 99,5 tys. zł, na wniosek Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej LUW z 10 marca 2016 r., uzasadniony koniecznością dokonania przez gminy zakupów inwestycyjnych, niezbędnych m.in. do wyposażenia stanowisk pracy i adaptacji pomieszczeń wykorzystywanych do obsługi programu „Rodzina 500 plus”. Wnioskowane dla poszczególnych gmin środki finansowe na te cele wynosiły od 4 tys. zł do 107 tys. zł.

Dyrektor WFiC wyjaśniła, że decyzje budżetowe w sprawie zmian w rozdziale 85132 były wydawane na podstawie odrębnych wniosków LPWIS dotyczących poszczególnych powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych. Przeniesienia nie przekraczały jednorazowo kwoty 100 tys. zł, stąd nie wymagały zgody Ministra Finansów. Kwota zmian nie przekraczała tego limitu biorąc pod uwagę wszystkie zmiany w wydatkach majątkowych ujętych w decyzjach budżetowych z danego dnia. W rozdziale 85295 wprowadzone zmiany dotyczyły zakupu sprzętu, którego cena jednostkowa nie przekraczała 100 tys. zł, podobnie jak cena jednolitych grup asortymentu. Z żadnych przepisów prawnych ani procedur wewnętrznych LUW nie wynika sposób wydawania decyzji budżetowych, tzn. nie został określony zakaz dzielenia wniosku, który stanowiłby podstawę do dokonania zmian i wprowadzenia go kilkoma decyzjami budżetowymi Wojewody. Praktyka taka jest stosowana i nie dotyczy tylko przeniesień z wydatków bieżących na inwestycyjne. Dokonane zmiany były zgodne z dyspozycją art. 171 ust. 3 ufp, tj. dotyczyły przeniesień na kwotę jednorazowo poniżej 100 tys. zł. O powyższych przeniesieniach w wydatkach majątkowych Wojewoda Lubelski każdorazowo informował Ministra Finansów, który nie zgłaszał zastrzeżeń co do dokonywanych zmian.

NIK zauważyła, że wprawdzie przepis art. 171 ust. 3 ufp nakłada obowiązek uzyskania zgody Ministra Finansów tylko w przypadku przeniesienia polegającego na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł, to jednak ww. sposób dokonania zmian przez dysponenta części może utrudnić Ministrowi Finansów sprawowanie nadzoru nad sposobem wykonywania ustawy budżetowej w części dotyczącej wywierania wpływu na kształtowanie wydatków majątkowych.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 25-40, 492-571)

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia łącznych sprawozdań za 2016 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 2016 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 Ministra Finansów: z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹², z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹³, z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁴. Przekazano je terminowo do MF.

Funkcjonująca w jednostce kontrola zarządcza zapewniała prawidłowość i rzetelność sporządzanych sprawozdań dysponenta części 85/06.

Sprawozdania Urzędu i WFiC zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z ewidencją księgową Urzędu.

Stwierdzone nieprawidłowości w ewidencji wydatków i należności budżetowych, mające wpływ na dane zawarte w rocznych sprawozdaniach budżetowych, polegały na: zawyżeniu stanu należności budżetowych o 399,4 tys. zł oraz zaliczeniu wydatków w kwocie 62,5 tys. zł do niewłaściwych paragrafów klasyfikacji w ramach grupy wydatków bieżących jednostek budżetowych. Nieprawidłowość polegająca na wykazaniu w sprawozdaniu Rb-28 Urzędu zobowiązań wymagalnych w kwocie zawyżonej o 8,3 tys. zł została skorygowana w trakcie kontroli.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 61-68, 77-87, 92-111, 117-118, 135-142, 250-292)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zawyżenie w rocznym sprawozdaniu Rb-28 zobowiązań ogółem oraz zobowiązań wymagalnych o 8,3 tys. zł z tytułu odprawy dla byłego pracownika.

Zgodnie z wyrokiem sądu sygn. akt VII P 327/16 z dnia 22 września 2016 r., byłemu pracownikowi Urzędu przyznano odprawę w wysokości 24,8 tys. zł, z czego kwocie 8,3 tys. zł nadano rygor natychmiastowej wykonalności. W księgach rachunkowych LUW ujęto pod datą 30 września 2016 r. zobowiązanie w wysokości 8,3 tys. zł z tytułu kwoty objętej rygorem

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

¹⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

natychmiastowej wykonalności, a pod datą 31 grudnia 2016 r. – zobowiązanie w wysokości 24,8 tys. zł z tytułu odprawy, tj. bez pomniejszenia jej o wypłaconą już kwotę 8,3 tys. zł. Zobowiązania z tytułu odprawy uregulowano w wysokości ogółem 33,1 tys. zł, z tego 7 października 2016 r. wypłacono pracownikowi 8,3 tys. zł, a 4 stycznia 2017 r. – 24,8 tys. zł, pomniejszone o zaliczkę na podatek dochodowy od osób fizycznych (4,4 tys. zł).

Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła m.in., że dokonano korekty w sprawozdaniu rocznym Rb-28 zobowiązań wymagalnych oraz wystosowano w dniu 9 marca 2017 r. pismo do byłego pracownika Urzędu z prośbą o zwrot nienależnie wypłaconej kwoty. Kwota odprawy wypłacona w nadmiernej wysokości (8,3 tys. zł) została zwrócona na rachunek Urzędu 14 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 316-331, 332-336)

2. Ujęcie wydatków bieżących Urzędu w łącznej kwocie 62,6 tys. zł w niewłaściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

- a) Wydatki w kwocie 54 tys. zł (49 faktur) na zakupy artykułów spożywczych ujęto w § 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia, zamiast w § 4220 – Zakup środków żywności. Było to niezgodnie z przepisami załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁵ oraz interpretacją MF¹⁶

Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła, że wydatki klasyfikowano w § 4210 z powodu mylnej interpretacji § 4220. Z objaśnień do § 4220 ustalono, że wydatki ponoszone na zakup środków żywności nie dotyczą jednostek sektora finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 293-307, 308-309)

- b) Zasądzone wyrokiem sądu sygn. akt VII P327/16 ustawowe odsetki od odprawy dla byłego pracownika, naliczone przez Urząd w kwocie 8,4 tys. zł, zostały zaewidencjonowane w księgach 2016 r. w § 3020 – Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń, zamiast w § 4580 – Pozostałe odsetki.

Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła, że prawomocny wyrok sądu wpłynął do Biura Finansowo-Księgowego w dniu 2 stycznia 2017 r. i nastąpiła konieczność wypłaty należnych odsetek zgodnie z art. 164 pkt 1 upf pomimo braku środków finansowych w odpowiedniej klasyfikacji budżetowej, tj. braku planu w § 4580. Po zatwierdzeniu ustawy budżetowej w 2017 r. dokonano przeksięgowania zapłaconych odsetek z § 3020 na § 4580 zgodnie ze zmianą planu finansowego wprowadzonego decyzją Wojewody Lubelskiego Nr 17 z dnia 13 lutego 2017 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 325-327, 333-336)

- c) Odsetki w kwocie 234,48 zł od zaległości wobec ZUS z tytułu korekty składek na ubezpieczenia za 2009 r. zostały wykazane w § 4110 – Składki na ubezpieczenia społeczne i § 4020 – Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej, zamiast w § 4580 – Pozostałe odsetki.

Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła, że korekta dokumentów rozliczeniowych składanych do ZUS, dotycząca zwolnienia lekarskiego pracownika LUW, spowodowała konieczność skorygowania składek na ubezpieczenie społeczne pracodawcy oraz dokonania wyrównania wynagrodzenia chorobowego dla pracownika. Dokonując korekty w ewidencji księgowej

¹⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

¹⁶ Pismo znak: BP1.402.7.5.MLV.2015 z 15 maja 2015 r.

przypisano dekretację składek na ubezpieczenie społeczne do § 4110, a wyrównanie wynagrodzenia do § 4020.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 333-341)

Niezależnie od stwierdzonych nieprawidłowości, NIK zwraca uwagę, że w części uzupełniającej sprawozdania Rb-50 o wydatkach za IV kwartał 2016 r., stosownie do § 6 ust. 1 pkt 2b rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, wykazano wynikające ze sprawozdań jednostkowych j.s.t. kwoty 316,6 tys. zł i 727,9 tys. zł, stanowiące odpowiednio: wydatki poniesione w 2016 r. ze środków własnych j.s.t., a niezwrócone w tym roku przez dysponenta środków budżetu państwa oraz wydatki poniesione ze środków własnych w 2015 r., zwrócone z dotacji otrzymanej w 2016 r., wynikające z niedoszacowania liczby czynności wykonanych z zakresu spraw obywatelskich w: 2016 r. i 2015 r. Sprawozdania w ww. zakresie zostały sporządzone niezgodnie z instrukcją zawartą w rozdziale 9 zał. nr 39 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z którą części uzupełniające sprawozdania zastrzeżone są wyłącznie do dotacji przeznaczonych na zwrot wydatków, a dotacje na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich do takich się nie zaliczają. Niemniej jednak, NIK zauważa, iż sprawozdania te odzwierciedlają stan faktyczny rozliczeń.

Dyrektor WFiC wyjaśniła, iż prezentacja tych kwot w sprawozdaniu Rb-50 jest prawidłowa. Nie jest możliwe precyzyjne zaplanowanie dotacji na te zadania, ponieważ kalkulacja opiera się na zrealizowanych czynnościach w okresie styczeń-październik oraz danych szacunkowych odnośnie liczby czynności realizowanych w listopadzie i grudniu roku budżetowego (zgodnie z art. 170 ufp zmiany kwot dotacji celowych na zadania zlecone j.s.t. mogą następować w terminie do 15 listopada roku budżetowego). Sfinansowanie niedoborów 51 gminom na uzupełnienie dotacji za 2015 r. spowodowało konieczność wykazania tych środków jako „plan po zmianach”, a otrzymanych kwot dotacji w kolumnie „wykonanie” Rb-50 (o dotacjach), zgodnie z § 19 ust. 3 pkt 2 instrukcji. Natomiast w przypadku sprawozdania Rb-50 o wydatkach, zgodnie z § 19 ust. 4 pkt 2 ww. instrukcji, w części głównej sprawozdania ujmuje się tylko wykonane wydatki z dotacji w danym roku. Tym samym j.s.t. przyjmując środki finansowe wynikające z decyzji budżetowej Wojewody nie miały możliwości ujęcia ich w innej pozycji, jak tylko w danych uzupełniających w części B. Niewykazanie tych środków w tej części sprawozdania Rb-50 sugerowałoby ich niewykorzystanie i konieczność zwrotu, zaś zgodnie z przedłożonymi rozliczeniami, jak i ustaleniami kontroli LUW, czynności te zostały faktycznie wykonane w 2015 r. Niewykazanie tych środków w danych uzupełniających Rb-50 (o wydatkach) spowodowałoby niezbilansowanie się ich z otrzymanymi dotacjami ujmowanymi w sprawozdaniu Rb-50 o dotacjach.

Wydział Finansów i Certyfikacji LUW uzyskał opinię Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie (dalej „RIO”) w kwestii ujmowania przez j.s.t. w planach finansowych środków przeznaczonych na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich w kwotach wyższych niż otrzymana dotacja na realizację w danym roku zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Prezes RIO w Lublinie, podał m.in., że w sytuacji, gdy po zakończeniu roku budżetowego i przedłożeniu przez j.s.t. rozliczeń końcowych okaże się, że należna dotacja jest wyższa od zaplanowanej na dany rok i jednostki otrzymują dotacje przeznaczone na zwrot wydatków, to w sprawozdaniu Rb-50 o dotacjach powinny być wykazane wszystkie dotacje otrzymane w danym roku budżetowym, a w Rb-50 o wydatkach – wydatki poniesione w danym roku budżetowym z dotacji otrzymanych (i przeznaczonych) na wydatki tego roku, natomiast w części B sprawozdania Rb-50 należy wykazać wydatki poniesione przez j.s.t. ze środków własnych w poprzednim roku budżetowym i zwrócone z dotacji otrzymanej w danym roku budżetowym. Prezes

RIO w Lublinie stwierdził, że w ocenie RIO w sprawozdaniu Rb-50 o dotacjach należy ująć środki będące refundacją poniesionych ze środków własnych wydatków zarówno w kolumnie „Plan (po zmianach)”, jak i „Wykonanie”, natomiast w sprawozdaniu Rb-50 o wydatkach będą one wykazane wyłącznie w części B danych uzupełniających. Wydział Finansów i Certyfikacji pismem z 28 listopada 2016 r. FC-III.300.2.2016 wystąpił także do Departamentu Budżetu Państwa w MF o zajęcie stanowiska w sprawie sposobu prezentacji danych uzupełniających do sprawozdania Rb-50. MF nie udzieliło odpowiedzi na przedmiotowe pismo.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 488-497, tom III str. 25-51)

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 85/06 przeprowadzono na próbie 153 zapisów księgowych o łącznej wartości 262.446,3 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną oraz 17 na kwotę 1.140,5 tys. zł dobranych celowo. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalnym, a operacje udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych. Analiza 15 sald należności budżetowych (1.895,5 tys. zł) wykazała, iż wynikały one z dokumentacji źródłowej.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 92-109, tom IV str. 61-241)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej ksiąg rachunkowych stwierdzono nw. nieprawidłowości:

W księgach rachunkowych dysponenta części dwukrotnie ujęto należność powstałą w związku z nadużyciami finansowymi ujawnionymi w GOPS w Krzywdzie, polegającymi na wypłacaniu przez pracownika GOPS na rzecz fikcyjnych podmiotów świadczeń w kwocie 399.398 zł finansowanych z budżetu państwa. Na 31 grudnia 2016 r. na koncie należności w księgach WFiC (221-02) zaksięgowane były nw. kwoty:

- 399.398 zł od Gminy Krzywda, na podstawie decyzji Wojewody Lubelskiego z 26.10.2015 r., utrzymanej w mocy decyzją Ministra Finansów z dnia 1.03.2016 r.; orzekającej zwrot należności budżetowej z tytułu pobrania w nadmiernej wysokości dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu ustawy o świadczeniach rodzinnych wraz z odsetkami;
- 338.578 zł od byłego pracownika GOPS, na podstawie wyroku sądu z 3 lutego 2015 r. sygn. akt IV K 352/14, w którym zawarto obowiązek naprawienia szkody przez zapłatę tej kwoty na rzecz Skarbu Państwa. W zasądzonej kwocie uwzględniono zwrot przez byłego pracownika GOPS kwoty 60.820 zł

Skutkowało to zawyżeniem kwoty należności wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 za 2016 r. o 399,4 tys. zł.

Dyrektor WFiC wyjaśniła, że nie nastąpiło zawyżenia stanu należności Skarbu Państwa, gdyż mają one różny charakter (należność wynikająca z wyroku ma charakter prawnokarny, natomiast – od Gminy Krzywda jest to nieopodatkowana należność budżetowa o charakterze publiczno-prawnym) i wynikają z dwóch różnych dokumentów, są należne od dwóch różnych podmiotów i w stosunku od jednej należne są Skarbowi Państwa odsetki. Ponadto zabezpieczenie roszczeń Skarbu Państwa z dwóch różnych źródeł jest korzystne dla Wojewody Lubelskiego.

(dowód: akta kontroli, tom IV str. 111-115, 125-160, 197-204)

V. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷, wnosi o:

1. Przekazanie do LOW NFZ informacji o przypadkach nieudzielania świadczeń przez zespoły ratownictwa medycznego w 2016 r. i w latach ubiegłych oraz zapewnienie bieżącego przekazywania informacji w tym zakresie.
2. Wyeliminowanie przypadków pozostawiania w dyspozycji Samorządu Województwa Lubelskiego nadmiaru środków finansowych z dotacji celowej na dopłaty do przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.
3. Prowadzenie ewidencji księgowej zgodnie z obowiązującymi zasadami.
4. Dokonanie korekty rozliczenia z urzędem skarbowym zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych z tytułu wypłaconej w 2016 r. odprawy w kwocie 8,3 tys. zł.

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 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 21 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 18 kwietnia 2017 r.

Kontrolerzy:

Paweł Szymanek
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

Barbara Koszałka
Doradca ekonomiczny

.....
podpis

.....
Podpis

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.