



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.002.01.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
Jednostka kontrolowana	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Chojecki, Wojewoda Warmińsko-Mazurski - od 8 grudnia 2015 r. (dalej: „Wojewoda”)
Podstawa prawna	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura NIK w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Krzysztof Śleszyński, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOL/5/2018 z dnia 10 stycznia 2018 r. 2. Lidia Wójcik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/17/2018 z dnia 30 stycznia 2018 r. 3. Izabela Kowalska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/24/2018 z dnia 26 lutego 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez Wojewodę, będącego dysponentem części budżetowej 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie, w związku z realizacją budżetu państwa i planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu. Ocenie podlegały w szczególności:

- pobieranie dochodów budżetowych (analiza porównawcza),
- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych i sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych oraz system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności ich sporządzania,
- nadzór i kontrola sprawowane przez Wojewodę w trybie art. 175 ustawy o finansach publicznych² (dalej: „ufp”), w tym nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek oraz wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 85/28.

Celem kontroli było również dokonanie oceny (pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności) wykonania planu finansowego na 2017 r. Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego (dysponenta III stopnia). Ocenie podlegały w szczególności:

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

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

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

- dokonanie analizy wykonania planu dochodów,
- szczegółowa kontrola prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości, a także dokonanie analizy stanu należności pozostałych do zapłaty oraz stanu zobowiązań,
- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 85/28 w trakcie roku budżetowego oraz zmian wynikających z podziału rezerw celowych, a także kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 85/28 limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań oraz stosowanych procedur kontroli zarządczej dotyczących ich sporządzania,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 85/28.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. „Wyniki kontroli”.

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2017 r. Urzędu i wykorzystania dotacji przez skontrolowanych beneficjentów.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

Budżet państwa w 2017 r. w części 85/28 realizowany był przez Wojewodę (dysponent części), 14 dysponentów środków budżetu państwa podległych bezpośrednio dysponentowi części (czterech drugiego i 10 trzeciego stopnia) oraz 38 dysponentów środków budżetu państwa trzeciego stopnia, podległych dysponentom drugiego stopnia³. Obsługę finansową Wojewody, zarówno jako dysponenta części oraz dysponenta trzeciego stopnia, wykonywał Urząd poprzez Wydział Finansów i Kontroli.

W ramach tej części finansowano, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, przede wszystkim zadania z zakresu: wspierania rodziny (58,3% wydatkowanych środków, głównie na realizację programu Rodzina 500 Plus), pomocy i integracji społecznej (11,3%), ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz ochrony ludności

³ Po 19 dysponentów II stopnia podległych: Warmińsko-Mazurskiemu Wojewódzkiemu Lekarzowi Weterynarii i Warmińsko-Mazurskiemu Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu.

(4,0%), wspierania producentów rolnych (3,9%), oświaty i wychowania (3,7%), a także ratownictwa medycznego (3,7%).

Zrealizowane w 2017 r. w części 85/28 dochody wyniosły łącznie 83.099,2 tys. zł, a wydatki 2.687.787,9 tys. zł, w tym dochody uzyskane przez Wojewodę, jako dysponenta III stopnia wyniosły 1.289,9 tys. zł, zaś wydatki 69.895,8 tys. zł.

Z budżetu środków europejskich Wojewoda, jako dysponent części 85/28, wydatkował 2.942,2 tys. zł (99,5% planu). Zrealizowane dochody i wydatki w tej części stanowiły odpowiednio 0,03% i 0,70% całości dochodów i wydatków budżetu państwa zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r.⁴.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 85/28 skontrolowano również następujących beneficjentów dotacji przekazanych przez Wojewodę: Samorząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego i dwie gminy miejsko-wiejskie (Morąg i Pasłęk) oraz miejską (Bartoszyce).

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁵ wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 85/28 województwo warmińsko-mazurskie.

W 2017 r. Wojewoda zrealizował w 116,6% plan dochodów oraz w 97,6% plan wydatków ww. części. W wyniku kontroli 39,3% zrealizowanych w 2017 r. wydatków budżetu państwa w ww. części stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w upf i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego oraz niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności, zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków. Dysponent części 85/28 rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 upf, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w tej części.

Wojewoda jako dysponent części 85/28 oraz dysponent III stopnia prawidłowo, rzetelnie i terminowo sporządził roczne łączne, a także jednostkowe sprawozdania za 2017 r. Sprawozdania łączne dysponenta części zostały sporządzone na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych, a sprawozdania jednostkowe dysponenta III stopnia, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. System kontroli zarządczej w sposób racjonalny zapewniał kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość polegała na udzieleniu w maju 2017 r. zamówienia na sukcesywną dostawę środków i materiałów do utrzymania czystości na potrzeby Urzędu oraz przejść granicznych znajdujących się na terenie województwa wykonawcy, który został wybrany niezgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶ (dalej: „upzp”). Nieprawidłowość ta nie miała jednakże wpływu na ocenę ogólną wykonania budżetu państwa w części 85/28.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywną i negatywną. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

1.1. Dochody w części 85/28, zaplanowane w ustawie budżetowej w łącznej kwocie 71.244,0 tys. zł, zostały zrealizowane w wysokości 83.099,2 tys. zł (116,6% planu). W porównaniu do roku poprzedniego były one wyższe o 497,8 tys. zł (o 0,6%).

Przeprowadzona analiza dochodów w sześciu wybranych działach klasyfikacji budżetowej⁷ wynoszących łącznie 80.515,7 tys. zł (96,9% wykonanych dochodów ogółem dysponenta części) wykazała, że najwyższe dochody zrealizowano w:

- Dziale 700 Gospodarka mieszkaniowa, rozdziale 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami, które wyniosły 27.294,0 tys. zł (32,8% ogółu dochodów). Dotyczyły one dochodów związanych z realizacją zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego („jst”) głównie z tytułu: użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa (20.910,0 tys. zł) oraz odpłatnego nabycia ich prawa własności i prawa użytkowania wieczystego m.in. przez osoby fizyczne (3.935,0 tys. zł).
- Dziale 010 Rolnictwo i łowiectwo, rozdziale 01034 Powiatowe inspektoraty weterynarii wynoszące 17.949,2 tys. zł (21,6%), które uzyskano głównie z opłat za nadzór weterynaryjny oraz wpływów z tytułu urzędowych badań zwierząt i mięsa.
- Dziale 855 Rodzina, rozdziale 85502 Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego – 16.456,4 tys. zł (19,8%). Dochody te pochodziły głównie z tytułu egzekucji komorniczych wobec dłużników alimentacyjnych.
- Dziale 750 Administracja publiczna, rozdziale 75011 Urzędy wojewódzkie – 6.551,8 tys. zł (7,9%) i pochodziły one głównie z grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych, a także opłat paszportowych.

Przekroczenie w 2017 r. planu dochodów o 11.855,2 tys. zł wynikało głównie ze wzrostu liczby badań weterynaryjnych, aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, a także z nie ujętych w planie zwrotów 1.576,2 tys. zł dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości.

W 2017 r., w porównaniu do 2016 r., najbardziej wzrosły dochody z tytułu wpływów z różnych opłat, tj. o 1.417,8 tys. zł (do 17.706,0 tys. zł), głównie z powodu większej liczby świadectw zdrowia zwierząt wystawionych przez lekarzy weterynarii w związku ze zwiększoną liczbą ubojów trzody chlewnej i indyków. Najwyższy spadek wykonanych dochodów dotyczył natomiast wpływów z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych – o 3.550,0 tys. zł (do 1.131,2 tys. zł). Powodem tego było przejęcie, od dnia 1 stycznia 2016 r., przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu poboru należności z tytułu mandatów karnych. Wojewoda nadal egzekwował grzywny nałożone do 31 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-29)

1.1.1. Dochody Urzędu (dysponent III stopnia) wynoszące 1.290,0 tys. zł w 2017 r. stanowiły 178,4% planowanych oraz 99,7% dochodów roku poprzedniego. Wyższe wykonanie planu wynikało głównie z większych o 290,0 tys. zł dochodów z tytułu najmu lokali na przejściach granicznych oraz uzyskania nieplanowanych dochodów w kwocie 214,0 tys. zł z tytułu opłat, głównie za wydanie opinii o celowości inwestycji w sektorze zdrowia i za wpisy do rejestru podmiotów leczniczych.

⁷ Tj. w dziale: 010 Rolnictwo i łowiectwo, 700 Gospodarka mieszkaniowa, 750 Administracja publiczna, 851 Ochrona zdrowia, 852 Pomoc społeczna oraz 855 Rodzina.

Badaniem objęto realizację dochodów dysponenta III stopnia dotyczących wylosowanej próby 39 zapisów na kwotę 235,0 tys. zł (18,2% dochodów)⁸. Spośród wylosowanych 39 zapisów księgowych: 21 z nich (56,6 tys. zł) dotyczyło dochodów przypisanych, 16 (60,7 tys. zł) dochodów nieprzypisanych, a dwa (117,7 tys. zł) związane były z przeksięgowaniem sald rachunków jednostek budżetowych roku bieżącego na rachunki roku ubiegłego. Dochody przypisane dotyczyły należności z tytułu umów najmu, użyczenia, administrowania oraz postanowień czy wyroków sądowych. W przypadku dochodów nieprzypisanych 15 zapisów dotyczyło opłat za wydanie opinii o celowości inwestycji w sektorze zdrowia, a jeden opłaty za egzamin instruktorski. W wyniku badania stwierdzono, że należności te ustalano prawidłowo i terminowo oraz ewidencjonowano zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 30-40)

1.2. Na dzień 31 grudnia 2017 r. należności pozostałe do zapłaty dysponenta części 85/28 wyniosły ogółem 631,3 mln zł, w tym 611,8 mln zł stanowiły zaległości netto (96,9% należności ogółem). W porównaniu do 2016 r. były one wyższe o 53.346,9 tys. zł (o 9,2%), a zaległości o 45.094,0 tys. zł (o 8,0%). Wzrost zaległości o 52.767,3 tys. zł wystąpił głównie w świadczeniach rodzinnych, świadczeniach z funduszu alimentacyjnego oraz składkach na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego. Wynikał on przede wszystkim z nieskutecznej egzekucji prowadzonej wobec dłużników alimentacyjnych. Natomiast największy ich spadek, tj. o 8.858,4 tys. zł dotyczył zaległości z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych. Wynikało to z odpisów aktualizacyjnych i umorzeń mandatów karnych, sukcesywnych spłat dokonywanych przez dłużników oraz z przekazania tych zadań Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu.

(dowód: akta kontroli str. 13, 28-29 i 41-44)

1.2.1. Należności dysponenta III stopnia na koniec 2017 r. wyniosły 207,9 tys. zł, w tym 178,4 tys. zł stanowiły zaległości. W porównaniu do stanu na koniec 2016 r. były one niższe odpowiednio o 7,1% i 11,9%. Badanie 20 zaległości na kwotę 177,4 tys. zł (99,8% ogółu), których terminy zapłaty upłynęły w latach 2004-2017⁹ wykazało, że bez zbędnej zwłoki podejmowano działania zmierzające do odzyskania zaległości, w tym kierowano sprawy na drogę postępowania sądowego. Ponadto po zasądzeniu zapłaty niezwłocznie występowano do komorników sądowych z wnioskami o wszczęcie egzekucji oraz monitorowano skuteczność podejmowanych czynności. W 2017 r. wyegzekwowano 37,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 45-65)

W Urzędzie systematycznie kontrolowano terminowość zapłaty należności Skarbu Państwa, prowadząc bieżący monitoring w oparciu o posiadane dokumenty¹⁰, ewidencję księgową oraz rejestry spraw skierowanych na drogę egzekucyjną. W 2017 r. dysponent III stopnia nie spisywał należności jako nieściągalnych (nie wystąpiły należności przedawnione) oraz ich nie umarzał, nie odraczał, a także nie rozkładał na raty, m.in. z uwagi na brak wniosków w tych sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 66-129)

⁸ Doboru próby dokonano na podstawie pobranych z systemu księgowego danych zawierających 3.491 zapisów (o łącznej wartości 1.436,9 tys. zł) dotyczących wykonanych dochodów budżetowych. Z powyższego zbioru wyłączono zapisy o wartości poniżej 500 zł. Próba 39 zapisów na kwotę 235,0 tys. zł została wylosowana metodą PPS (metodyka analogiczna jak dla metody statystycznej, parametry nie są dobierane statystycznie, a arbitralnie), spośród 207 zapisów o łącznej wartości 499,7 tys. zł, odpowiadających wykonanym dochodom kontrolowanej jednostki.

⁹ W tym: po jednej zaległości w 2004 r. i 2011 r., po dwie – w 2010 r., 2016 r. i 2017 r., trzy - w 2015 r. oraz dziewięć – w 2012 r.

¹⁰ M.in. na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych, prawomocnych wyroków sądu, postanowień wydanych w I instancji, sądowych nakazów zapłaty, określających terminy wymagalności przypisanych należności.

1.3. Wojewoda sprawował w 2017 r. nadzór i kontrolę w zakresie prawidłowości i terminowości pobierania dochodów (art. 175 ust. 2 pkt 1 ufp) poprzez merytoryczne komórki organizacyjne Urzędu, które w szczególności:

- Sporządzały kwartalne analizy wykonania planu dochodów budżetowych, zawierające m.in. dane dotyczące wysokości planowanych i wykonanych dochodów w poszczególnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej (w ramach analiz stwierdzono, że wykonanie dochodów, w większości rozdziałów, kształtowało się powyżej wskaźnika wynikającego z upływu czasu).
- Przeprowadziły 14 kontroli prawidłowości i terminowości pobierania dochodów¹¹, obejmując nimi 14 jednostek organizacyjnych, w tym pięć jst. W wyniku tych kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na błędnej klasyfikacji dochodów, nieprzypisywaniu odsetek od wypłaconych środków z funduszu alimentacyjnego, a także przekazywaniu dochodów z pominięciem rachunku jst, zaś wydane zalecenia pokontrolne zostały wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 130-158)

1.4. W 2017 r. w Urzędzie przeprowadzono audyt wewnętrzny w zakresie ustalania i dochodzenia należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym oraz niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym. W wyniku audytu stwierdzono, że ww. obszar funkcjonował prawidłowo (nie wydano zaleceń i usprawnień). Prawidłowość pobierania dochodów nie była w 2017 r. w Urzędzie przedmiotem kontroli wewnętrznej.

(dowód: akta kontroli str. 159-176)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie przez kontrolowaną jednostkę budżetu państwa w 2017 r. w zakresie dochodów.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Wydatki budżetu państwa w części 85/28 zostały zrealizowane w kwocie 2.687.787,9 tys. zł, co stanowiło 97,6% planu po zmianach oraz 109,5% wykonania roku poprzedniego (2.453.657,0 tys. zł). Analizę wydatków przeprowadzono w ośmiu wybranych działach klasyfikacji budżetowej¹², w których stanowiły one 96,9% wykonania ogółem dysponenta części (2.605.578,6 tys. zł). Największe wydatki zrealizowano w:

- Dziale 855 Rodzina – 1.564.175,5 tys. zł, co stanowiło 58,2% wydatków. Zostały one wykonane w kwocie wyższej o 233.076,3 tys. zł (o 17,5%) niż w roku poprzednim¹³ oraz niższej o 35.109,2 tys. zł (o 2,2%) w stosunku do planu po zmianach. Najwięcej środków wydatkowano na:
 - świadczenia wychowawcze, tj. w kwocie 941.827,4 tys. zł, głównie na realizację Programu Rodzina 500 Plus, wynikającego z ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci¹⁴,

¹¹ W tym w ramach czterech kontroli sprawdzano również realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2018 r. poz. 554).

¹² Tj. w dziale: 010 Rolnictwo i łowiectwo, 600 Transport i łączność, 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, 750 Administracja publiczna, 801 Oświata i wychowanie, 851 Ochrona zdrowia, 852 Pomoc społeczna oraz 855 Rodzina.

¹³ Uwzględniając finansowanie tych zadań 2016 r. w dziale 852 Pomoc społeczna i 853 Pozostałe zadania w zakresie pomocy społecznej (zmiana od 2017 r. klasyfikacji budżetowej).

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1851, ze zm.

- świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, które wyniosły 599.361,3 tys. zł,
- Dziale 852 Pomoc społeczna – 305.919,7 tys. zł, co stanowiło 11,4% wydatków. Zostały one wykonane w kwocie niższej o 13.472,0 tys. zł (o 4,2%) niż w roku poprzednim¹⁵ oraz niższej o 12.517,1 tys. zł (o 3,9%) w stosunku do planu po zmianach. Najwięcej środków wydatkowano na wypłatę zasiłków stałych (61.494,2 tys. zł), zasiłków okresowych, celowych i pomocy w naturze oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (60.333,9 tys. zł) oraz na finansowanie funkcjonowania i rozwoju sieci środowiskowych domów samopomocy (56.509,6 tys. zł).
- Dziale 851 Ochrona zdrowia – 189.806,2 tys. zł (7,1%) i były one zrealizowane w wysokości niższej od zaplanowanej o 1.555,4 tys. zł (o 0,8%) oraz niższej od wydatków z 2016 r. o kwotę 2.423,4 tys. zł (o 1,3%). Środki te wydatkowano głównie na:
 - ratownictwo medyczne, tj. 98.614,3 tys. zł, z przeznaczeniem na finansowanie zadań 78 zespołów ratownictwa medycznego na terenie województwa, funkcjonowanie Centralnej Dyspozytorni Medycznej oraz na pokrycie wzrostu wynagrodzeń pielęgniarek i położnych realizujących świadczenia opieki zdrowotnej w jednostkach finansowanych z budżetu państwa,
 - składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego wynoszące 41.376,6 tys. zł, z przeznaczeniem głównie na opłacenie składek za bezrobotnych bez prawa do zasiłku oraz dzieci i uczniów¹⁶,
 - Inspekcję sanitarną – 47.832,2 tys. zł, w szczególności na działalność kontrolno-represyjną m.in. w celu ochrony zdrowia ludzkiego przed wpływem czynników szkodliwych lub uciążliwych, a w szczególności w celu zapobieganiu chorobom zakaźnym i zawodowym.

W 2017 r., w porównaniu do roku poprzedniego, wydatki budżetu państwa w części 85/28 wzrosły o 234.130,9 tys. zł (o 9,5%), w tym najwięcej w dziale¹⁷:

- 855 Rodzina – o 233.076,3 tys. zł (o 17,5%), z czego o 234.526,5 tys. zł (o 33,2%) w rozdziale 85501 Świadczenia wychowawcze z tytułu realizacji Programu Rodzina 500 Plus (w 2016 r. wypłaty świadczeń z programu obejmowały w porównaniu z 2017 r., okres krótszy o trzy miesiące).
- 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – o 6.762,5 tys. zł (o 6,8%), w tym w rozdziałach: 75410 Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej – o 2.808,7 tys. zł (o 38,5%), które wykorzystano głównie na zakupy inwestycyjne oraz zakup materiałów i wyposażenia oraz 75411 Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej – o 3.930,1 tys. zł (o 4,4%) z przeznaczeniem głównie na wydatki bieżące tych jednostek.
- 010 Rolnictwo i łowiectwo – o 6.417,6 tys. zł (o 4,0%), głównie w rozdziale 01034 Powiatowe inspektoraty weterynarii o 2.428,6 tys. zł (7,8%), co wydatkowano przede wszystkim na wynagrodzenia bezosobowe oraz

¹⁵ Uwzględniając przeklasyfikowanie części zadań od 2017 r. do działu 855 Rodzina (zmiana klasyfikacji budżetowej).

¹⁶ Na podstawie art. 86 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1938, ze zm.), o ile nie podlegają ubezpieczeniu zdrowotnemu z innego tytułu.

¹⁷ Uwzględniając zmianę od 2017 r. klasyfikacji budżetowej w zakresie działów 852 Pomoc społeczna, 853 Pozostałe zadania w zakresie pomocy społecznej i 855 Rodzina (nowo utworzony dział, do którego przeniesiono w 2017 r. część zadań klasyfikowanych w 2016 r. w działach 852 i 853).

na zakupy inwestycyjne. Wyższe wydatki odnotowano również w rozdziałach: 01078 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych – o 1.746,7 tys. zł (tj. o 186,5%), które wydatkowano na usuwanie zniszczeń w infrastrukturze przeciwpowodziowej Żuław Elbląskich powstałych wskutek wezbrania sztormowego i intensywnych opadów deszczu powodujących powódzie oraz 01095 Pozostała działalność (o 2.027,4 tys. zł, tj. o 3,0%), które przeznaczono na zwrot producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej.

W 2017 r. nie wykorzystano planowanych środków w kwocie 65.118,1 tys. zł, przy czym najwyższe niewykorzystane kwoty wystąpiły w dziale:

- 855 Rodzina – 35.109,2 tys. zł, w tym najwięcej w rozdziałach:
 - 85501 Świadczenie wychowawcze – 21.541,1 tys. zł. Wynikało to z m.in. z mniejszego zapotrzebowania zgłoszonego przez gminy na grudzień 2017 r. i związanego z tym nierozdysponowaniem 13.982,3 tys. zł dodatkowych środków przyznanych 24 listopada 2017 r. nowelizacją ustawy budżetowej¹⁸ w kwocie 32.871,0 tys. zł, jak również ze zwrotów dotacji (2.685,9 tys. zł) m.in. z powodu utraty prawa do świadczenia.
 - 85502 Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego – 12.808,6 tys. zł. Przyczyną tego były trudności w prognozowaniu zapotrzebowania, które okazało się niższe niż zakładano.
- 852 Pomoc społeczna – 12.517,1 tys. zł, w tym najwięcej w rozdziałach:
 - 85214 Zasiłki okresowe, celowe i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe – 5.720,6 tys. zł. Wynikało to z m.in. z mniejszej, niż szacowano, liczby złożonych wniosków o przyznanie zasiłku okresowego, rezygnacji z zasiłku, zmiany sytuacji materialnej rodzin,
 - 85216 Zasiłki stałe – 2.403,0 tys. zł. Przyczyną tego była mniejsza, niż zakładano, liczba udzielonych świadczeń (część wniosków, na podstawie których jst szacowały potrzeby, została zweryfikowana negatywnie),
 - 85202 Domy pomocy społecznej – 1.286,0 tys. zł, co wynikało m.in. ze zmniejszenia się liczby ich mieszkańców, na utrzymanie których przysługiwała dotacja,
- 600 Transport i łączność – 6.136,5 tys. zł, głównie w rozdziale 60003 Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe (5.039,0 tys. zł), czego przyczyną było m.in. złożenie zapotrzebowania przez przewoźników na dopłaty do biletów ulgowych w 2017 r. na kwotę niższą niż zaplanowano.

Najniższe procentowo wykonanie planu wydatków w badanych działach wystąpiło w dziale 801 Oświata i wychowanie rozdziale 80150 Realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w szkołach podstawowych, wynosząc 62,9% (niewykonanie planu w kwocie 197,7 tys. zł). Przyczyną tego była m.in. niższa, niż szacowano, liczba dzieci w szkołach podstawowych wymagających ww. wsparcia, a także zakup podręczników i materiałów ćwiczeniowych po niższych cenach niż zakładano.

(dowód: akta kontroli str. 177-230)

Dysponent części 85/28 dokonał podziału środków przyjętych w ustawie budżetowej, tworząc przy tym, zgodnie z art. 140 ust. 4 ufp, rezerwę na wydatki jednostek podległych w wysokości 1.200,0 tys. zł, którą rozdysponował w całości w trakcie roku budżetowego. Środki z tej rezerwy rozdzielono pomiędzy 10 podległych jednostek, w tym m.in.:

¹⁸ Ustawa z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2017. (Dz. U. poz. 2162).

- Wojewódzkiemu Inspektoratowi Ochrony Środowiska w Olsztynie przekazano 235,5 tys. zł na zagospodarowanie nowej siedziby (m.in. remont pomieszczeń, wykonanie systemu alarmowego),
- Wojewódzkiemu Urzędowi Ochrony Zabytków w Olsztynie – 289,7 tys. zł, głównie na ochronę zabytków i opiekę nad nimi,
- Wydziałowi Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu – 300,0 tys. zł, m.in. na zakup 40 drukarek laserowych na potrzeby szpitalnych izb przyjęć, zakup łodzi wraz z osprzętem, worków przeciwpowodziowych oraz na zadania z zakresu ratownictwa wodnego.

(dowód: akta kontroli str. 231-234)

2.1.2. Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2017 r. wydatki dysponenta części w kwocie 2.271.067,0 tys. zł zostały zwiększone w trakcie roku o 448.963,0 tys. zł, w tym 446.135,0 tys. zł środkami z 43 pozycji rezerw celowych, 2.312,0 tys. zł z rezerwy ogólnej oraz 516,0 tys. zł z tytułu przeniesienia środków w budżecie państwa z części 29 Obrona narodowa do części 85/28 województwo warmińsko-mazurskie¹⁹. Zwiększenia ww. środkami budżetu Wojewody dotyczyły głównie wydatków w grupie dotacji (353.580,6 tys. zł), inwestycji (73.268,9 tys. zł) oraz wydatków bieżących (20.432,5 tys. zł). Największe zwiększenia otrzymano z rezerw celowych z pozycji nr 7 (o 67.880,3 tys. zł) na zwrot producentom rolnym części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, nr 26 (o 48.274,7 tys. zł) m.in. na pomoc materialną o charakterze socjalnym dla uczniów i na zakup podręczników i materiałów edukacyjnych oraz nr 70 (o 47.770,2 tys. zł) na rozwój gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej. Przeprowadzona analiza wszystkich zwiększeń z rezerwy ogólnej oraz z wybranych sześciu pozycji rezerw celowych²⁰ na łączną kwotę 158.679,8 tys. zł (35,6% ogólnej kwoty zwiększeń) wykazała m.in., że wnioskowanie o środki z rezerw wynikało z faktycznych potrzeb jednostek wchodzących w skład budżetu i było celowe oraz wprowadzono je do planu po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 235-257)

W wyniku badania zwiększeń wydatków budżetu Urzędu (dysponenta III stopnia) o kwotę 5.625,0 tys. zł stwierdzono, że zmiany w planie finansowym były celowe i wynikały z faktycznych potrzeb, a ze środków tych wydatkowano 5.287,0 tys. zł (94%) na cele zgodne z ich przeznaczeniem. Niższe wykorzystanie środków z rezerw wynikało m.in. z zatrudnienia pracowników w późniejszych terminach niż prognozowano oraz fluktuacji kadrowej, w tym przebywania pracowników na urlopie macierzyńskim, rodzicielskim, wychowawczym.

(dowód: akta kontroli str. 258-262)

2.1.3. Wojewoda, na podstawie art. 177 ufp, podjął decyzje o blokowaniu wydatków na łączną kwotę 26.677,3 tys. zł, w tym najwyższe kwoty blokad wystąpiły w rozdziałach:

- Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego – 7.703,1 tys. zł. Środki te, pochodzące z rezerwy celowej nr 34, nie zostały wykorzystane, gdyż w wyniku weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy, część z nich została rozpatrzona odmownie.
- Zasiłki okresowe, celowe i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe – 5.363,1 tys. zł. Środków tych nie wykorzystano, bowiem gminy zgłosiły niższe potrzeby pomocowe od planowanych.

¹⁹ W budżecie Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w dziale 752 Obrona narodowa na zakup sprzętu informatycznego i łączności.

²⁰ Pozycje rezerwy celowej nr: 4, 26, 34, 54, 77 i 90.

- Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe – 5.039,2 tys. zł, a blokada wynikała m.in. z tego, że przy planowaniu budżetu zakładano nowelizację ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie drogowym²¹ w zakresie zmiany sposobu rozliczania dopłat do przewozu pasażerów. Inną przyczyną była mniejsza, od planowanej, sprzedaż biletów ulgowych lub bezpłatnych przez przedsiębiorców wykonujących krajowe autobusowe przewozy pasażerskie.

(dowód: akta kontroli str. 263-279)

2.1.4. Dysponent części 85/28 wystąpił 30 listopada 2017 r. do Ministra Finansów z wnioskiem o ujęcie środków w wysokości 427,0 tys. zł²² w wykazie do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wydatków, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego. Środki wskazane we wniosku spełniały warunki określone w art. 181 upf. Zostały one przyznane decyzją Ministra Rozwoju i Finansów z 12 października 2017 r. z poz. 9 rezerw celowych budżetu państwa z przeznaczeniem dla Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Olsztynie na zakup sprzętu i wyposażenia niezbędnego do podjęcia działań związanych z likwidacją zagrożeń w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego (m.in. spektrometrów promieniowania gamma, środków dezaktywujących dla ratowników). Ww. zakupu nie dokonano w 2017 r., gdyż przeprowadzone przez ww. jednostkę rozpoznania rynku i dostępności ww. sprzętu i wyposażenia u dostawców wykazały, że dostawa może nastąpić dopiero w pierwszym kwartale 2018 r. Zakupu dokonano we wnioskowanym terminie, wydając 423,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 280-288)

2.1.5. W 2017 r. struktura wydatków według grup ekonomicznych w części 85/28 nie uległa znaczącej zmianie w porównaniu do roku poprzedniego. Dotacje w łącznej kwocie 2.391.400,0 tys. zł stanowiły 89,0% wydatków (88,0% w 2016 r.), wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 204.977,1 tys. zł – 7,6% (8,0% w 2016 r.), wydatki majątkowe – 83.838,6 tys. zł (odpowiednio 3,1% oraz 3,7%), współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej – 5.783,0 tys. zł (po 0,2%), zaś świadczenia na rzecz osób fizycznych – 1.789,4 tys. zł (po 0,1%).

(dowód: akta kontroli str. 235 i 258)

2.1.5.1. Zaplanowane w 2017 r. w części 85/28, wydatki na dotacje w kwocie 2.450.450,6 tys. zł zostały zrealizowane w wysokości 2.391.400,0 tys. zł (97,6%). Wydatki te były wyższe o 232.159,1 tys. zł od wykonanych w 2016 r., w związku z realizacją Programu Rodzina 500 Plus.

(dowód: akta kontroli str. 235, 217-218 i 289-293)

Suma kwot dotacji przekazanych jst była zgodna z kwotami ujętymi w ustawie budżetowej na 2017 r. W ciągu roku budżetowego dokonano, każdorazowo na podstawie decyzji Wojewody, blokad wydatków na dotacje dla jst w łącznej kwocie 25.792,2 tys. zł, w tym największe blokady wydatków miały miejsce w działach: Pomoc społeczna (9.698,4 tys. zł) i Rodzina (8.171,6 tys. zł), głównie z powodu przeszacowania przez gminy potrzeb w zakresie zasiłków okresowych, świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz w Transporcie i łączności (5.046,6 tys. zł), z uwagi na to, że przy planowaniu budżetu zakładano zwiększenie dopłat do przewozu pasażerów, co ostatecznie nie nastąpiło.

Nie wystąpiły przypadki dochodzenia przez jst w postępowaniu sądowym należnych dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych. Zgodnie z art. 128 ust 2 upf kwota dotacji na dofinansowanie zadań

²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2136, ze zm.

²² W rozdziale 75410 Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej.

własnych bieżących i inwestycyjnych nie przekroczyła 80% kosztów realizacji zadania, z wyjątkiem dotacji, do których zastosowanie miały odrębne ustawy.

Na podstawie badania wydatków dotyczących dotacji na zadania zlecone na łączną kwotę 117.951,9 tys. zł²³ ustalono, że zatwierdzenie ich rozliczenia w zakresie rzeczowym i finansowym nastąpiło w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp. W wymaganym art. art. 168 ust. 1 ufp terminie, tj. do 31 stycznia 2018 r., zwrotu niewykorzystanych środków z dotacji nie dokonało 27 jst, a opóźnienia wynosiły od jednego do 41 dni. W przypadku 26 jst, zgodnie z zawartymi umowami, zwrot niewykorzystanych dotacji miał nastąpić do 15 stycznia 2018 r., zaś dokonano go faktycznie z opóźnieniem od czterech do 49 dni. Dotacje te (w kwocie ogółem 177,7 tys. zł) zostały zwrócone łącznie z należnymi odsetkami (1,7 tys. zł). Wojewoda stwierdził trzy przypadki wykorzystania dotacji za 2017 r. niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania jej w nadmiernej wysokości na kwotę 8,6 tys. zł, z której zwrócono, w trakcie kontroli NIK, 3,0 tys. zł (Powiat Elcki). W stosunku do Gmin Jeziorany i Kozłowo, które nie zwróciły 5,6 tys. zł dotacji, Wojewoda wszczął postępowanie administracyjne w tej sprawie.

Zmiany kwot dotacji na zadania zlecone i własne jst, dokonane po terminach określonych w art. 170 ust. 1 ufp, wynikały z przesłanek wykazanych w art. 170 ust. 2 ufp oraz w ustawie z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017²⁴. Dotyczyły one m.in. finansowania zobowiązań Skarbu Państwa (754,5 tys. zł), zdarzeń losowych (usuwania skutków klęski żywiołowej – 1.290,3 tys. zł), wypłat świadczeń wychowawczych i dodatku wychowawczego (1.209,9 tys. zł) oraz sfinansowania wyposażenia gabinetów profilaktyki zdrowotnej (448,1 tys. zł). Ponadto, w związku z nowelizacją ustawy budżetowej na 2017 r., w budżecie Wojewody zwiększono z dniem 24 listopada 2017 r. dotację na realizację Programu 500 Plus o 32.871,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 294-449, 593-594 i 679)

Przekazywane do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji w 2017 r. zadań w zakresie świadczeń wychowawczych oraz świadczeń alimentacyjnych były przedmiotem analiz przeprowadzonych przez Wydział Polityki Społecznej Urzędu. Informacje zawarte w tych sprawozdaniach, sporządzanych na podstawie danych przekazywanych przez gminy, wykorzystywano m.in. do: weryfikacji poprawności realizacji ww. zadań, określenia składowej miernika w budżecie zadaniowym, celów informacyjnych (prasa i radio), opisanie efektów rzeczowych przy rozliczeniu wykonania dotacji, monitorowania stopnia realizacji tych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 219-226 i 450-477)

U dysponenta części 85/28 kontrolą objęto dobrane w sposób celowy dotacje na realizację trzech zadań zleconych z zakresu: dofinansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami, na które wydatkowano 22.821,0 tys. zł, świadczeń wychowawczych – 941.441,8 tys. zł²⁵ oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego – 77.831,6 tys. zł. Łączna wartość zbadanych wydatków wyniosła 1.042.094,4 tys. zł, co stanowiło

²³ Dotacje udzielone na podstawie: umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia Warmińsko-Mazurskim Oddziałem Wojewódzkim w zakresie ratownictwa medycznego oraz umowy z Samorządem Województwa Warmińsko-Mazurskiego w zakresie dofinansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami.

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1984, ze zm.

²⁵ Wydatkowana przez gminy kwota dotacji (z uwzględnieniem zwrotów w kwocie 7,8 tys. zł, dokonanych po 31 stycznia 2018 r.).

42,3% zrealizowanych wydatków na dotacje (2.462.677,0 tys. zł)²⁶. Przekazywanie i rozliczenie ww. dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w ufp i obowiązującymi przepisami. Na realizowane przez gminy zadania z zakresu:

- świadczeń wychowawczych wydatkowano ogółem 941.441,8 tys. zł, w tym 927.967,4 tys. zł na wypłatę 1.863,4 tys. świadczeń wychowawczych oraz 13.474,4 tys. zł na koszty ich obsługi,
- funduszu alimentacyjnego wydatkowano ogółem 77.831,6 tys. zł, w tym 74.602,3 tys. zł na wypłatę 199,9 tys. świadczeń z funduszu alimentacyjnego, 1.725,9 tys. zł na koszty obsługi tych wypłat i 1.503,3 tys. zł na działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 235, 486-493, 539-545 i 679)

W 2017 r. na realizację Programu Rodzina 500 Plus Wojewoda przekazał gminom łącznie 944.128,9 tys. zł, w tym: 929.967,0 tys. zł na wypłatę świadczeń wychowawczych, a 14.161,9 tys. zł na ich obsługę. Koszty obsługi świadczeń wychowawczych wyniosły, zgodnie z art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, 1,5% kwoty przekazanej dotacji. Wojewoda naliczał 1,5% kosztów obsługi zgodnie z wytycznymi Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, określającymi m.in., że procent ten liczony jest od otrzymanej dotacji na całość zadania (tj. powiększonej już o koszty obsługi).

Wielkość naliczonych do wypłaty kwot dotacji na świadczenia wychowawcze oraz świadczenia z funduszu alimentacyjnego ustalano, w podziale na poszczególne gminy województwa, na podstawie miesięcznych meldunków, zawierających m.in. zapotrzebowanie na środki na dany miesiąc oraz przewidywane wykonanie do końca roku. Środki dotacji przekazywano gminom w każdym miesiącu w dwóch transzach, tj. w terminach umożliwiających prawidłową i terminową realizację zadania. W przypadku zgłoszenia przez gminy niedoborów środków (w ww. rozdziałach zgłoszono odpowiednio pięć i 42 takich wniosków) Wojewoda, po dokonaniu dodatkowych analiz, przekazywał każdorazowo brakujące środki w terminie odpowiednio do 5 i 10 dni od zgłoszenia niedoboru. Niedobory środków wynikały m.in. z niedostatecznego oszacowania potrzeb przez gminy oraz przyznania świadczenia w wyniku odwołania złożonego do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Oceny rzeczywistego zapotrzebowania, a także wykorzystania udzielonej dotacji dokonywał Wydział Polityki Społecznej Urzędu, m.in. na podstawie analizy miesięcznych zapotrzebowań oraz sprawozdań rzeczowo-finansowych. Wojewoda przeprowadzał w gminach kontrole wykorzystania ww. dotacji oraz realizacji finansowanych nimi zadań. W zakresie świadczeń wychowawczych przeprowadzono 30 kontroli²⁷, a w zakresie świadczeń alimentacyjnych – sześć kontroli (odpowiednio: cztery i dwie). Dwie kontrole Wojewody realizacji zadań z zakresu świadczeń wychowawczych wykazały nieprawidłowości polegające m.in. na nieterminowym wydawaniu decyzji administracyjnych przyznających świadczenia.

(dowód: akta kontroli str. 478-592)

Ze środków dotacji przekazanej Samorządowi Województwa na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami²⁸ w kwocie ogółem 22.821,0 tys. zł, na bieżące utrzymanie dróg wydatkowano 15.821,0 tys. zł oraz 7.000,0 tys. zł na realizację inwestycji (m.in. na dokumentacje techniczne, przebudowy dróg, budowy chodników

²⁶ W tym dotacje w kwocie: 2.391.400,0 tys. zł w grupie ekonomicznej dotacji i subwencji, 67.564,1 tys. zł w grupie wydatków majątkowych i 3.712,9 tys. zł w grupie wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej.

²⁷ W tym cztery kontrole dotyczące wykorzystania dotacji i 26 – realizacji zadań.

²⁸ Rozdział 60013 Drogi publiczne wojewódzkie.

i zatok autobusowych). Wielkość naliczonej do wypłaty dotacji ustalono na podstawie informacji Ministra Rozwoju i Finansów z 30 stycznia 2017 r. Wojewoda przekazał środki w dwóch transzach w wysokości wskazanej przez Ministra, w terminach umożliwiających prawidłową i terminową realizację zadania. Dotację wykorzystano w całości, a przekazane środki były wystarczające na realizację zaplanowanych zadań (nie zgłaszano niedoborów). W 2017 r. Wojewoda nie przeprowadzał kontroli u beneficjenta dotacji. Dotacja została rozliczona na podstawie otrzymanego sprawozdania z jej wykorzystania.

(dowód: akta kontroli str. 593-604 i 679)

W ramach realizacji postanowień art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach zapewniających poprawę jakości i dostępności świadczeń opieki zdrowotnej²⁹ oraz ustawy z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017³⁰, Wojewoda przekazał jst 2.307,0 tys. zł dotacji na sfinansowanie wyposażenia gabinetów profilaktyki zdrowotnej w szkołach. Środki te pochodziły z pozycji 26 i 90 rezerw celowych budżetu państwa na 2017 r. Na zadanie wydatkowano 2.106,0 tys. zł, za które wyposażono 523 gabinety (o 10 mniej niż planowano). Niepełne wykorzystanie środków wynikało z zakupu sprzętu nie objętego wykazem³¹ oraz z niewyposażenia 10 gabinetów, gdyż jst uznały, że nie zdążą dokonać zakupów do końca roku budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 605-623)

2.1.5.2. Zaplanowane w części 85/28 wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 1.800,8 tys. zł wykonano w 99,4% (1.789,3 tys. zł), przeznaczając je głównie na: wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń (893,1 tys. zł), stypendia dla uczniów (408,7 tys. zł oraz wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom (192,3 tys. zł). Na 31 grudnia 2017 r. zobowiązania z tytułu ww. świadczeń wyniosły ogółem 10,3 tys. zł i wystąpiły głównie w rozdziale Inspekcja handlowa, w związku z wypłatą w styczniu 2018 r. ekwiwalentu za używanie w 2017 r. odzieży własnej do celów służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 235, 258 i 624-625)

2.1.5.3. Wydatki bieżące jednostek budżetowych w części 85/28 wyniosły 204.977,1 tys. zł (99,3% planu) i były wyższe o 4,8% od wydatków roku poprzedniego. Wykonane w tej grupie wydatki na wynagrodzenia dysponenta tej części wyniosły³² w 2017 r. ogółem 114.609,7 tys. zł (99,7% planu) i były wyższe od wydatków 2016 r. o 4.380,7 tys. zł, tj. o 4,0%. Największy wzrost wydatków na wynagrodzenia wystąpił w Inspekcji Sanitarnej (o 1.565,8 tys. zł) oraz Inspekcji Ochrony Środowiska – o 426,7 tys. zł.

Wzrost tych wydatków wynikał głównie z podwyżki wynagrodzeń osobowych w 2017 r. Ponadto w 2017 r. poniesiono wyższe płacowe wydatki jednorazowe (tj. nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne).

W 2017 r. przeciętne zatrudnienie w części 85/28, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, wyniosło 2.245 osób (wyższe o jedną osobę w porównaniu do 2016 r.), a przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 4.254 zł i w porównaniu do roku poprzedniego wzrosło o 161 zł (o 3,9%).

(dowód: akta kontroli str. 235, 258 i 628-639)

²⁹ Dz. U. poz. 1774.

³⁰ Dz. U. poz. 2161.

³¹ Załącznik nr 4 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 24 września 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej (Dz.U. z 2016 r. poz. 86, ze zm.).

³² Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

W 2017 r. wydatki na wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170) wyniosły 16.533,3 tys. zł i były wyższe od środków wydatkowanych w tym zakresie w roku poprzednim o 731,8 tys. zł (o 4,6%). Największy wzrost tych wydatków wystąpił w rozdziale Powiatowe inspektoraty weterynarii i wyniósł 1.165,8 tys. zł (wzrost o 9,0% do 14.046,4 tys. zł). Wynikał on z zawarcia przez Powiatowych Lekarzy Weterynarii dodatkowych umów zleceń z weterynarzami i personelem pomocniczym na nadzór nad ubojem zwierząt, w związku ze zwiększoną produkcją w zakładach mięsnych.

(dowód: akta kontroli str. 629-631 i 640)

2.1.5.4. Zaplanowane w budżecie państwa w części 85/28 wydatki majątkowe w wysokości 87.737,0 tys. zł zostały wykorzystane w kwocie 85.371,7 tys. zł³³. Najwyższe wydatki majątkowe wystąpiły w transporcie i łączności (73,2% wydatków majątkowych) i dotyczyły głównie inwestycji drogowych (53.480,4 tys. zł) oraz na przejściach granicznych (8.759,3 tys. zł). Nie wykorzystano zaplanowanych na wydatki majątkowe środków w łącznej kwocie 2.365,4 tys. zł, z tego głównie w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej (474,6 tys. zł) oraz w przypadku inwestycji drogowych i na przejściach granicznych – 637,4 tys. zł.

Przyczyną niewykorzystania środków było przede wszystkim niezakupienie przez Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej specjalistycznego sprzętu do radiacji³⁴ z powodu braku jego dostępności na rynku. W przypadku inwestycji drogowych niewykonanie wydatków wynikało głównie z naliczenia przez jst wykonawcom robót kar umownych, co pomniejszało kwotę wypłacanej przez Wojewodę dotacji, a także z rozliczeń inwestycji, na podstawie kosztorysów powykonawczych, na kwoty niższe niż ujęte w umowach z Wojewodą, a przejść granicznych – głównie z korzystniejszych cenowo warunków zakupu niż szacowano to na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W 2017 r. w budżecie Wojewody dokonano zmian w planie wydatków majątkowych (zmniejszenia lub zwiększenia) na łączną kwotę 6.864,4 tys. zł. Każdorazowo, w przypadku przeniesień wydatków pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej jednorazowo o kwotę powyżej 100,0 tys. zł lub wydatków na inwestycje budowlane, uzyskano, wymagana art. 171 ust. 3 i 4 ufp, zgodę Ministra Finansów. Zmiany w planie dotyczyły zwiększeń wydatków majątkowych z przeznaczeniem m.in. na zakup ambulansów dla pięciu szpitali (1.192,6 tys. zł) oraz na dofinansowanie inwestycji budowlanej w Domu Pomocy Społecznej w Napiwodzie (247,7 tys. zł).

Efekty rzeczowe poniesionych wydatków majątkowych dotyczyły m.in.:

- modernizacji na terenie województwa 91,45 km dróg, w tym: 4,87 km dróg wojewódzkich, 52,36 km powiatowych i 34,22 km gminnych za łączną kwotę 53.480,4 tys. zł,
- inwestycji na przejściach granicznych o wartości 8.759,3 tys. zł, obejmujących m.in. przebudowę telewizji dozorowej na drogowym przejściu granicznym w Grzechotkach (wydatkowano 5.536,7 tys. zł), budowę terminala odpraw dla pasażerów autobusów w systemie VIS na drogowym przejściu granicznym w Bezledach (1.097,8 tys. zł) oraz na przebudowę budynku toalet publicznych na tym przejściu granicznym (851,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 641-679)

2.1.6. Zobowiązania dysponenta części 85/28 na koniec 2017 r. wynosiły łącznie 10.087,8 tys. zł (0,2% więcej niż w 2016 r.). Najwyższe stany zobowiązań, głównie

³³ W kwotach tych wydatki majątkowe na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej wynosiły odpowiednio: 1.763,2 tys. zł (plan) i 1.533,1 tys. zł (wykonanie).

³⁴ Tj. sprzęt informatyczny do obsługi spektrometrów.

z tytułu dodatkowych wynagrodzeń rocznych wypłaconych w powiatowych inspektoratach weterynarii (1.310,5 tys. zł), Urzędzie (1.997,3 tys. zł) i Inspekcji Sanitarnej (2.911,3 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2017 r. wyniosły 0,5 tys. zł i obejmowały niezwrócone osobie fizycznej koszty sądowe (wydatek zrealizowano w styczniu 2018 r.). Zobowiązania ogółem dysponenta III stopnia na koniec 2017 r. wynosiły 2.691,3 tys. zł i były w całości niewymagalne. W 2017 r. Urząd nie wypłacił odsetek od nieterminowych płatności. Wszystkie zobowiązania były opłacone w terminach wynikających z zawartych umów lub wskazanych w fakturach wystawionych przez kontrahentów.

(dowód: akta kontroli str. 680-692)

2.1.7. Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków dysponenta III stopnia w kwocie ogółem 13.830,2 tys. zł (19,8% jego wydatków), na podstawie 155 zapisów księgowych, w tym:

- 38 na kwotę 9.852,4 tys. zł w grupie wydatków majątkowych,
- 115 na kwotę 3.974,2 tys. zł w grupie wydatków bieżących,
- 2 na kwotę 3,6 tys. zł w grupie świadczeń na rzecz osób fizycznych.

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

(dowód: akta kontroli str. 693-706)

2.1.8. Badania sześciu zamówień publicznych udzielonych przez Urząd na łączną kwotę 1.414,4 tys. zł, w tym:

- trzy zamówienia³⁵ na kwotę 233,7 tys. zł, do których ze względu na ich wartość nie miały zastosowania przepisy upzp – wykazały, że zostały one udzielone zgodnie z procedurami określonymi zarządzeniem Dyrektora Generalnego Urzędu z dnia 1 października 2015 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie,
- trzy zamówienia³⁶ na kwotę 1.180,7 tys. zł, udzielone z zastosowaniem przepisów upzp (spośród 55 zamówień na kwotę 21.429,8 tys. zł) – wykazały, że dwa zamówienia udzielono zgodnie z przepisami tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 707-818 i 935-981)

Ustalone
nieprawidłowości

Wyboru wykonawcy zamówienia polegającego na sukcesywnej dostawie środków i materiałów do utrzymania czystości na potrzeby Urzędu oraz przejść granicznych znajdujących się na terenie województwa, z którym w dniu 16 maja 2017 r. zawarto umowę za wynagrodzeniem w kwocie 516,2 tys. zł, dokonano z naruszeniem upzp. W toku prowadzonego postępowania o udzielenie tego zamówienia, wbrew postanowieniom art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy nie odrzucono bowiem oferty ww. wykonawcy, mimo że formularz ofertowy, a także wymagane SIWZ³⁷ oświadczenie wykonawcy³⁸ nie zawierały podpisu osoby lub osób upoważnionych do składania oświadczeń woli w jego imieniu. Wskazane wyżej przepisy zobowiązują zamawiającego do odrzucenia oferty jeżeli jest ona niezgodna z ustawą, a także gdy jej treść nie odpowiada treści SIWZ. Podkreślić należy,

³⁵ Obejmujące: zakup 25 tonerów do drukarek laserowych dla szpitalnych izb przyjęć i szpitalnych oddziałów ratunkowych, zakup samochodu demonstracyjnego marki Nissan Navara oraz renowację powłoki malarskiej dwóch wiat nad kioskami kontrolerskimi na drogowym przejściu granicznym w Grzechotkach.

³⁶ Obejmujące: dostarczenie sprzętu komputerowego i oprogramowania na potrzeby Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Urzędu (przetarg nieograniczony), dostawę środków i materiałów do utrzymania czystości na potrzeby Urzędu oraz przejść granicznych (zapytanie o cenę), dostarczanie materiałów eksploatacyjnych do urządzeń biurowych na potrzeby Urzędu (zapytanie o cenę).

³⁷ SIWZ – specyfikacja istotnych warunków zamówienia.

³⁸ Oświadczenie o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu oraz o braku podstaw do wykluczenia z udziału w postępowaniu.

że w art. 9 ust. 1 upzp określono, iż postępowanie o udzielenie zamówienia prowadzi się w formie pisemnej, zaś art. 14 ust. 1, że do czynności podejmowanych przez zamawiającego i wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny³⁹. Zgodnie z art. 78 § 1 Kc, do zachowania pisemnej formy czynności prawnej wystarcza złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli. Udzielenie w tej sytuacji zamówienia publicznego naruszało także art. 7 ust. 3 upzp, który zobowiązuje zamawiającego do udzielenia zamówienia wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 819-930)

Dyrektor WOU, wykonujący przy ww. zamówieniu czynności zastrzeżone dla kierownika zamawiającego wyjaśnił, że podpisał umowę opierając się na argumentacji pracownika merytorycznego komórki zamówień publicznych oraz na jego zapewnieniach, że wybrana oferta spełnia wszystkie warunki postawione przez zamawiającego i jest zgodna z upzp. Podał również, że według oceny tego pracownika nie było podstaw do odrzucenia oferty.

Przewodniczący komisji przetargowej⁴⁰, który dokonał oceny ww. oferty wyjaśnił, że nie zauważył braku podpisu wykonawcy na formularzu ofertowym i załącznikach do oferty. Skupił się na innych elementach oferty, która była wypełniona odręcznie. Wskazał także, że wykonawca ten jest dobrze znany zamawiającemu, bowiem wykonywał już wcześniej zamówienia na rzecz Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 931-934)

Opis stanu
faktycznego

Poniesione w 2017 r. przez dysponenta III stopnia wydatki na realizację ww. zamówienia wyniosły 179,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 819)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Dysponent części 85/28 decyzją z 1 lutego 2017 r. ustalił podział wydatków z budżetu środków europejskich w kwocie 569,0 tys. zł, przeznaczonych w całości dla Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Olsztynie, informując go o tym w terminie określonym w art. 148 ufp. Plan wydatków zwiększony został w trakcie roku środkami pochodzącymi z rezerwy celowej budżetu środków europejskich łącznie o 2.386,5 tys. zł, tj. do kwoty 2.955,5 tys. zł. Zmiany te były celowe i wynikały z faktycznych potrzeb jednostek.

Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane w 2017 r. przez dysponenta części 85/28 wyniosły 2.942,2 tys. zł, co stanowiło 99,5% planu po zmianach oraz 204,2% kwoty wydatków 2016 r. (1.149,3 tys. zł). Środki te zostały poniesione w ramach:

- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 w kwocie 2.419,6 tys. zł (100,0% planu po zmianach), w tym:
 - 1.978,1 tys. zł na dwa projekty: „Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych” (1.871,4 tys. zł) oraz „Usprawnienie systemu ratownictwa w transporcie kolejowym – etap I” (106,7 tys. zł), realizowane przez Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Olsztynie, których celem był zakup samochodów ratowniczych i specjalistycznego sprzętu,

³⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.

⁴⁰ Zatrudniony w Urzędzie na stanowisku inspektora wojewódzkiego (samodzielne stanowisko pracy ds. zamówień publicznych) w WOU.

- 441,5 tys. zł na projekt pn. „Termomodernizacja budynku Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Olsztynie Delegatury w Giżycku przy ul. Łuczańskiej 5”, realizowany przez ten inspektorat.
- Norweskiego Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014 w kwocie 522,6 tys. zł (97,5% planu) na projekt pn. „Wzmocnienie systemu pomiarowego jakości powietrza w województwie warmińsko-mazurskim”, realizowany przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie w ramach Programu PL 03 „Wzmocnienie monitoringu środowiska oraz działań kontrolnych”. Celem projektu było zapewnienie wysokiej jakości i kompletności danych monitoringu jakości powietrza poprzez zakup niezbędnego sprzętu pomiarowego oraz dostosowanie zaplecza badawczego do wymagań odpowiednich norm. Niewykorzystanie środków w kwocie 13,4 tys. zł spowodowane było udzieleniem zamówienia publicznego po korzystniejszych, niż zakładano, cenach.

(dowód: akta kontroli str. 1025-1053)

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. Wojewoda realizował 129 działań w ramach 72 podzadań, 40 zadań i 19 funkcji państwa. Skuteczność i efektywność wydatkowania w 2017 r. środków publicznych przez dysponenta części 85/28 zbadano na podstawie pięciu podzadań o łącznej wartości 1.745.287,1 tys. zł (64,9% wydatkowanych środków budżetu państwa i budżetu środków europejskich), w tym:

- 1) Na podzadanie dotyczące wsparcia rodzin wychowujących dzieci i opiekujących się osobami niepełnosprawnymi⁴¹, którego celem było zwiększenie skuteczności pomocy rodzinie, wydatkowano 1.562.229,9 tys. zł (97,8% planu po zmianach), co stanowiło 118,4% wydatków 2016 r. Określony w budżecie w układzie zadaniowym na 2017 r. (dalej: „budżet zadaniowy”) miernik pn. „liczba wypłaconych świadczeń ze świadczeń rodzinnych, z funduszu alimentacyjnego oraz świadczenia wychowawczego” wykonano na poziomie 4,5 mln, przy założeniu 4,09 mln. Wyższe wykonanie miernika wynikało głównie z większej o 0,41 mln liczby wypłaconych świadczeń wychowawczych. W wyniku wydatkowania ww. środków w 2017 r. wypłacono m.in.:
 - 1.863,4 tys. świadczeń wychowawczych⁴² (o 33,7% więcej niż w 2016 r.), do których uprawnionych było 170,5 tys. dzieci (2,6% mniej niż rok wcześniej),
 - 1.814,3 tys. zasiłków rodzinnych (1,2% mniej),
 - 199,9 tys. świadczeń z funduszu alimentacyjnego 10,6 tys. rodzinom (odpowiednio 8,1% i 6,5% mniej),
 - 29,8 tys. dodatków wychowawczych i dodatków do zryczałtowanej kwoty, do których uprawnionych było 2,6 tys. dzieci (odpowiednio: 31,1% i 3,5% więcej).
- 2) Na podzadanie dotyczące ewidencji ludności, rejestracji stanu cywilnego oraz dokumentów tożsamości, którego celem było zapewnienie zgodnej z prawem i efektywnej realizacji zadań z zakresu administracji rządowej dotyczącej ewidencji ludności, dowodów osobistych, rejestracji stanu cywilnego, zmiany imion i nazwisk oraz paszportów, wydatkowano 16.821,7 tys. zł (98,8% planu), co stanowiło 108,9% wydatków 2016 r. Określony w budżecie zadaniowym miernik pn. „liczba uchylonych decyzji przez organ II instancji lub Wojewódzki Sąd Administracyjny w stosunku do wydanych rozstrzygnięć” wykonano w 100%

⁴¹ Głównie wypłaty świadczenia wychowawczego w ramach Programu Rodzina 500 Plus.

⁴² Świadczenie realizowane od kwietnia 2016 r.

(nie wystąpiły przypadki uchYLENIA ww. decyzji). W wyniku wydatkowania ww. środków m.in.:

- sporządzono 40,6 tys. aktów stanu cywilnego (3,6% więcej niż w 2016 r.),
- wydano 232,4 tys. dowodów osobistych (33,0% więcej),
- dokonano 71,9 tys. zameldowań, wymeldowań, zgłoszeń wyjazdu na pobyt stały, czasowy (3,4% więcej),
- wydano 41,3 tys. paszportów (6,0% więcej).

3) Na podzadanie dotyczące wspierania transportu przyjaznego środowisku, którego celem było zapewnienie dostępności przejazdów komunikacją publiczną, wydatkowano 40.549,1 tys. zł (88,9% planu), co stanowiło 99,1% wydatków 2016 r. Określony w budżecie zadaniowym miernik pn. „przeciętne obniżenie kosztów przejazdów komunikacją publiczną” wykonano na poziomie 50% (przy planowanym – 55%). W wyniku wydatkowania ww. środków zrefundowano przewoźnikom sprzedaż 889,0 tys. biletów ulgowych i 381,0 tys. biletów miesięcznych (odpowiednio: 19,2% i 6,8% mniej niż w 2016 r.).

4) Na podzadanie dotyczące ratownictwa medycznego, którego celem było zapewnienie pomocy osobom znajdującym się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, wydatkowano 99.149,4 tys. zł (99,6% planu), co stanowiło 101,9% wydatków 2016 r. Określony w budżecie zadaniowym miernik pn. „ilość przeprowadzonych planowych kontroli Zespołów Ratownictwa Medycznego do ilości zaplanowanych kontroli tych zespołów” wykonano w 100%. W wyniku wydatkowania ww. środków m.in.:

- finansowano działalność 78 zespołów ratownictwa medycznego (o jeden więcej niż w 2016 r.), które w ramach 122,6 tys. wyjazdów udzieliły świadczeń 94,1 tys. osobom,
- doposażono ww. zespoły w sprzęt medyczny o wartości 1.671,7 tys. zł,
- doposażono dziewięć szpitalnych oddziałów ratunkowych w sprzęt medyczny o wartości 872,0 tys. zł.

5) Na podzadanie dotyczące ochrony zdrowia, zwalczania chorób zakaźnych i dobrostanu zwierząt, którego celem było zapewnienie bezpieczeństwa epizootycznego i dobrostanu zwierząt, wydatkowano 26.537,0 tys. zł (97,7% planu), co stanowiło 104,8% wydatków roku poprzedniego. Określone w budżecie zadaniowym mierniki dotyczące stosunków: liczby skontrolowanych podmiotów do liczby podmiotów nadzorowanych planowanych do skontrolowania oraz liczby nieprawidłowości do liczby czynności inspekcyjnych zrealizowano odpowiednio w 109,6% i 100,0%. Natomiast miernik pn. „stosunek liczby dodatnich wyników badań do liczby wszystkich wykonanych badań w zakresie ochrony zdrowia i zwalczania chorób zakaźnych zwierząt” wykonano na poziomie 0,02%, przy zakładanym 0,03%, z uwagi na poprawę stanu zdrowia populacji zwierząt na terenie województwa. W wyniku wydatkowania ww. środków m.in.:

- przeprowadzono 8,0 tys. kontroli (o 2,0% więcej niż w 2016 r.),
- wystawiono 51,8 tys. świadectw zdrowia zwierząt (o 76,2% więcej),
- wykonano 1.019,2 tys. badań laboratoryjnych (o 1,7% więcej),
- zrzucano 602,7 tys. dawek szczepionki przeciwko wściekliznie lisów (39,1% mniej).

(dowód: akta kontroli str. 1056-1064)

W 2017 r., zgodnie z zarządzeniem Wojewody z 21 marca 2017 r., dokonano pomiaru efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym jednostek podległych i nadzorowanych w zakresie planu za 2016 r.

(na poziomie podzadań i działań). Monitoring ten obejmował wszystkie podległe i nadzorowane jednostki organizacyjne, a uzyskane informacje dotyczyły zarówno kwot wydatków, jak i osiąganych efektów rzeczowych. Do zakończenia kontroli NIK nie dokonano pomiaru za 2017 r., gdyż zgodnie z ww. zarządzeniem, termin jego wykonania upływał 10 maja 2018 r. Analiza pięciu ww. podzadań wykazała m.in., że wartości mierników były ustalane i monitorowane przez właściwe merytorycznie komórki organizacyjne Urzędu i nadzorowane jednostki na podstawie dostępnych i aktualizowanych na bieżąco danych. Pomiaru i monitoringu dokonywano w terminach określonych dla tych mierników, tj. w odstępach kwartalnych lub półrocznych, m.in. na podstawie sprawozdań rzeczowo-finansowych, prowadzonych rejestrów, czy też planów kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 1054-1058 i 1065-1086)

2.4. Realizacja działań nadzorczych

Opis stanu
faktycznego

2.4.1. W 2017 r. Wojewoda, jako dysponent części 85/28, sprawował określony w art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru i kontroli nad podległymi jednostkami poprzez merytoryczne komórki organizacyjne Urzędu, które m.in.:

- dokonywały, na podstawie danych otrzymywanych od jst, analiz zapotrzebowania na dotacje przed uruchomieniem środków oraz okresowych analiz efektywności ich wydatkowania,
- sporządzały kwartalne analizy wykorzystania dotacji celowych na zadania zlecone jst, zawierające m.in. dane dotyczące wysokości planowanych dotacji, kwot przekazanych i wydatkowanych (w ramach analiz stwierdzono m.in., że wykorzystanie przekazanych środków w większości rozdziałów kształtowało się na właściwym poziomie, zbliżonym do wskaźnika wynikającego z upływu czasu),
- przeprowadziły 114 kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji celowych oraz realizacji dotowanych zadań, obejmując nimi 114 jednostek organizacyjnych, m.in. jst, organizacje pozarządowe (tj. wodne ochotnicze pogotowia ratunkowe), spółki wodne, Komendy Powiatowe Państwowej Straży Pożarnej, Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego; kontrole te dotyczyły głównie dotacji przekazanych w 2016 r., natomiast prawidłowość wykorzystania dotacji za 2017 r. sprawdzana była przez wydziały merytoryczne Urzędu na podstawie przedkładanych rozliczeń (kontrole bezpośrednie w tym zakresie zaplanowano na 2018 r.); przeprowadzone w 2017 r. kontrole skutkowały w 12 przypadkach zwrotem dotacji za 2016 r. na łączną kwotę 52,8 tys. zł, z powodu wykorzystania ich niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania w nadmiernej wysokości,
- przeprowadziły kontrole efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym w: Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków, Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego i Państwowej Straży Rybackiej w Olsztynie. W wyniku jednej z kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieuregulowaniu w procedurach wewnętrznych zasad opracowywania i wykonywania budżetu w układzie zadaniowym, pomiaru mierników, a także nadzoru nad efektywnością i skutecznością jego realizacji. Zostały one usunięte w trakcie postępowania kontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 136-141 i 1087-1146)

2.4.2. Zadania Urzędu związane z wydatkowaniem środków publicznych były w 2017 r. przedmiotem kontroli i audytu Wojewody. W ramach kontroli wewnętrznej sprawdzono organizację i przeprowadzenie postępowań przetargowych, oceniając ten proces pozytywnie, mimo uchybień polegających m.in. na zbyt późnym składaniu przez właściwe wydziały Urzędu wniosków o wszczęcie postępowań

przetargowych oraz braku koordynacji w zakresie terminów ich realizacji. Wydane zalecenia były realizowane na bieżąco.

Przeprowadzony w 2017 r. audyt wewnętrzny dotyczący oceny procesu udzielania zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania upzp stwierdził m.in. przypadki niezaparafowania umów w sprawie zamówienia przez radcę prawnego i/lub pracownika ds. zamówień, a także nieprawidłowe prowadzenie spraw w elektronicznym systemie zarządzania dokumentami (m.in. niezamieszczanie w nim wymaganych dokumentów). Wydane zalecenia zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 159-176 i 1148-1201)

2.4.3. W wystąpieniu pokontrolnym z 18 kwietnia 2018 r. NIK wnioskowała do Wojewody o wzmocnienie nadzoru nad komórką organizacyjną Urzędu odpowiedzialną za przygotowanie i przeprowadzanie zamówień publicznych. Wniosek sformułowano w związku ze stwierdzeniem w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/28 nieprawidłowości w zakresie wyboru trybu przy udzielaniu zamówienia publicznego. Wojewoda podjął działania w celu realizacji ww. wniosku. Od sierpnia 2017 r. dyrektorzy WOU prowadzili comiesięczne spotkania koordynacyjne z czterema pracownikami komórki zamówień publicznych, na których omawiano harmonogram pracy na najbliższy miesiąc, wyjaśniano wątpliwości związane z interpretacją przepisów upzp, a także analizowano potrzeby pracowników w celu podniesienia jakości pracy. Dyrektor Generalny Urzędu skierował w 2017 r. ww. pracowników na szkolenia (trzy osoby), seminarium (dwie osoby), konferencję (dwie osoby) i studia podyplomowe (jedna osoba) z zakresu zamówień publicznych. Z uwagi na powyższe działania oraz przeprowadzenie w 2017 r. audytu i kontroli wewnętrznej w zakresie udzielania zamówień publicznych, wniosek pokontrolny NIK należy uznać za zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 1202-1237)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie w 2017 r. przez kontrolowaną jednostkę budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w zakresie wydatków.

Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na nieodrzuconiu w jednym z zamówień oferty wykonawcy, której treść nie odpowiadała treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, nie miała decydującego wpływu na ocenę skontrolowanego obszaru.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych rocznych sprawozdań za 2017 r. przez dysponenta części 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie oraz sprawozdań jednostkowych dysponenta III stopnia:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),

- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej⁴³ (Rb-28 UE WPR),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 85/28 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

W 2017 r. nie wystąpiły przypadki błędnego funkcjonowania Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR w zakresie sporządzania przez dysponenta części oraz dysponenta III stopnia, sprawozdań budżetowych za 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1238-1308)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli, wnosi o:

- rzetelne weryfikowanie ofert wykonawców w zakresie zgodności ich treści z treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz wymogami upzp.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

⁴³ W sprawozdaniu tym nie wykazano kwot środków.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

Olsztyn, dnia 10 kwietnia 2018 r.

Kontrolerzy:
Krzysztof Śleszyński
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor
Andrzej Zyśk

.....
Lidia Wójcik
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Izabela Kowalska
specjalista kontroli państwowej

.....