



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP – 4100-001-01/2014

P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w cz. 85/16 – województwo opolskie
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Elżbieta Mularczyk-Malec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89210 z dnia 10 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Zbigniew Łupicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89211 z dnia 10 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Ryszard Staniszewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89215 z dnia 13 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6) 4. Krzysztof Rajczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89230 z dnia 14 lutego 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 497-498) 5. Rafał Marynowicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89234 z dnia 20 lutego 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 555-556)
Jednostka kontrolowana	Opolski Urząd Wojewódzki ¹ , ul. Piastowska 14, 45-082 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Wilczyński, Wojewoda Opolski

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² wykonanie budżetu państwa w 2013 roku w części 85/16 województwo opolskie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższa ocena wynika z:

- pozytywnej oceny planowania i realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,
- pozytywnej opinii o rocznych sprawozdaniach budżetowych i kwartalnych sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych,
- pozytywnej oceny wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodności z zasadami rachunkowości³, a także skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Pozytywną ocenę uzasadnia rzetelna realizacja dochodów budżetu państwa, które w części 85/16 wyniosły 55 917,4 tys. zł (104,9% planu). Powyższa ocena została sformułowana w szczególności na podstawie wyników kontroli wydatków

¹ Dalej: Urząd.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Stwierdzona nieprawidłowość w kwocie 53,4 tys. zł nie miała wpływu na wiarygodność sprawozdań budżetowych za 2013 r., lecz na wiarygodność sprawozdania finansowego za 2013 r.

dysponenta trzeciego stopnia w kwocie 6 750,3 tys. zł⁴ oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Nie stwierdzono wydatków niecelowych lub niegospodarnych, a skala wydatków ocenionych jako zrealizowane z naruszeniem przepisów nie przekroczyła progu ustalonego dla zastosowanej oceny⁵. Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości polegały m.in. na naruszeniu obowiązujących przepisów przy udzieleniu trzech zamówień publicznych⁶.

III. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

1.1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r., kontrola dochodów budżetowych w części 85/16 województwo opolskie została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w latach 2012-2013.

W ustawie budżetowej na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r.⁷ dochody budżetu państwa w części 85/16 zostały zaplanowane w kwocie 52 951 tys. zł, które w wyniku nowelizacji budżetu⁸ zwiększono do kwoty 53 296 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 55 917,4 tys. zł (104,9% kwoty zaplanowanej) i były niższe o 4% od dochodów zrealizowanych w 2012 r. (58 246,5 tys. zł). Największy udział w dochodach miały dochody zrealizowane z tytułu: 1) opłat za korzystanie z gruntów i nieruchomości Skarbu Państwa w kwocie 20 629,5 tys. zł (36,9%) - rozdział 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami*, §2350, 2) grzywnien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych w kwocie 16 594,9 tys. zł (29,7%) - rozdział 75011 *Urzędy wojewódzkie*, §0570, 3) zwrotu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz ze zwrotów dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem i odsetek od ww. środków w kwocie 5 002,4 tys. zł (8,9%) - rozdział 85212 *Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego*, w tym §2350 – 3 081,4 tys. zł, §2910 – 525,7 tys. zł, §§ 0900, 0920, 0970 – 1 395 tys. zł.

Na wyższe od przewidywanego wykonanie planu dochodów wpływ miały m.in.: wyższe o 2 125,5 tys. zł (tj. 11,5% planu) dochody z tytułu opłat za korzystanie z gruntów i nieruchomości Skarbu Państwa oraz nieplanowane dochody w kwocie 1 921 tys. zł zrealizowane w rozdziale 85212 *Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego* m.in. z tytułu zwrotów nienależnie pobranych zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych wraz z odsetkami oraz od zwróconych świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego⁹.

(dowód: akta kontroli str. 557-574,575-584)

Zaplanowane na 2013 r. dla Urzędu jako dysponenta trzeciego stopnia dochody budżetowe w kwocie 1 065,0 tys. zł zrealizowane zostały w wysokości 1 017,5 tys. zł, tj. 95,5% kwoty planowanej i były niższe od dochodów wykonanych w 2012 r. (1 086,2 tys. zł) o 68,7 tys. zł, tj. o 6,3%. Dochody te zrealizowano w 91,2% w rozdziale 75094 *Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane*

⁴ 0,9% łącznych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich dysponenta części oraz 20,7% ww. łącznych wydatków dysponenta trzeciego stopnia.

⁵ 0,75% wydatków w relacji do wydatków ogółem poniesionych z naruszeniem prawa.

⁶ Zamówienia udzielone w trybie z wolnej ręki, na łączną kwotę 77,3 tys. zł.

⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 169, dalej: ustawa budżetowa.

⁸ Dokonanej ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. poz. 1212).

⁹ §§ 0690, 0900, 0920, 0970 i 2910.

z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych (§0750).

(dowód: akta kontroli str. 593, 594, 642-646, 738)

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Na koniec 2013 r. w części 85/16 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 178 738,7 tys. zł, w tym zaległości 178 293,5 tys. zł (99,8% należności ogółem). W porównaniu do 2012 r. należności ogółem były wyższe o 24 273,9 tys. zł (15,7%)¹⁰, a zaległości netto wyższe o 32 013,0 tys. zł (21,9%). Największy wzrost kwoty zaległości (o 31 356,5 tys. zł) wystąpił w rozdziale 85212 Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego wskutek niespłacania przez zobowiązanych wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, pomimo podejmowania przez gminy działań dyscyplinujących i mających na celu wszczęcie egzekucji administracyjnej¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 557-589, 742-745, 748)

Na koniec 2013 r. w części 85/16 wystąpiły ponadto należności długoterminowe w łącznej kwocie 32 tys. zł, w tym 13,1 tys. zł należności z tytułu opłaty legalizacyjnej oraz należności w kwocie 18,9 tys. zł z tytułu rozłożenia na raty 89 mandatów karnych. Dla ww. należności nie ustalono zabezpieczeń.

(dowód: akta kontroli str. 590-592)

Na koniec 2013 r. Urząd jako dysponent trzeciego stopnia, w sprawozdaniu Rb-27 wykazał należności pozostałe do zapłaty w kwocie 112,2 tys. zł, które były równe zaległościom. W porównaniu do 2012 r. należności ogółem były niższe o 4,9 tys. zł (4,2%), a zaległości o kwotę 4,1 tys. zł (3,5%)¹².

(dowód: akta kontroli str. 642-643)

Ustalono
nieprawidłowości

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

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

1. W ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa na rok 2013 w części 85/16 zostały zaplanowane w wysokości 602 826 tys. zł, które po nowelizacji ww. ustawy zostały zmniejszone do kwoty 594 267 tys. zł (o 8 559 tys. zł, tj. o 1,4%). Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta do projektu budżetu w tej części wyniosły 389 294 tys. zł¹³, tj. 64,6% kwoty ujętej w ustawie budżetowej przed nowelizacją. Plan wydatków sporządzono w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przekazanych przez Ministerstwo Finansów¹⁴ w piśmie z 27 lipca 2012 r.¹⁵ W planie tym uwzględniono kwotę 57 tys. zł w dziale 750, rozdziale 750011, §2210 z przeznaczeniem na realizację przez Samorząd Województwa Opolskiego nowego

¹⁰ Należności ogółem wynosiły 154 464,8 tys. zł, a zaległości netto 146 281,5 tys. zł.

¹¹ Ściągalność należności z tytułu świadczeń wypłaconych w 2013 r. z funduszu alimentacyjnego w woj. opolskim wyniosła około 12,6%.

¹² Wg sprawozdania Rb-27 na koniec 2012 r. należności pozostałe do zapłaty ogółem wynosiły 117,1 tys. zł, w tym zaległości 116,3 tys. zł.

¹³ Kwota wstępna ustalona pismem Ministra Finansów z dnia 27 lipca 2012 r. w wysokości 382 163 tys. zł została zwiększona o 238 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie zadań obronnych ujętych w „Programie pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2013-2022” oraz o kwotę 6 893 tys. zł przeznaczoną na finansowanie zadań oświaty i wychowania w działach 801- Oświata i wychowanie oraz 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza.

¹⁴ Dalej: MF.

¹⁵ M.in. zastosowano ograniczenie wzrostu planowanych wydatków do wskaźnika 3,8% wynikającego z treści art. 112a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm), dalej: *ufp*.

zadania związanego z przewozem materiałów niebezpiecznych¹⁶. Przy planowaniu uwzględniono m.in. następujące czynniki mające wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie kwot wydatków: a/ wzrost cen towarów i usług mający wpływ na wysokość wydatków bieżących, b/ wykonanie wydatków roku poprzedniego i zaawansowanie realizacji wydatków w roku bieżącym, c/ wzrost wydatków na naprawy, zakupy zużywającego się sprzętu oraz utrzymanie bazy lokalowej¹⁷ Urzędu i dostosowanie infrastruktury teleinformatycznej Urzędu do wdrażanego elektronicznego systemu obiegu dokumentów. Fundusz wynagrodzeń (wynagrodzenia osobowe oraz bezosobowe) zaplanowano zgodnie z zaleceniem zawartym w ww. piśmie MF, tj. na poziomie 2012 r.¹⁸. Zgodnie z zaleceniem MF Wojewoda nie zaplanował wydatków o charakterze sankcyjnym (m.in. wydatki na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych).

(dowód: akta kontroli str. 15, 16-23, 24-34, 46-56)

Wprowadzone znowelizowaną ustawą budżetową ograniczenia w wydatkach nie miały wpływu na bieżące funkcjonowanie jednostki i nie spowodowały zaprzestania realizacji zadań. Spowodowane to było m.in. wprowadzonymi w trakcie roku zmianami w planie wydatków, polegającymi na ich zwiększeniu o kwotę 190 658,9 tys. zł (do kwoty 784 925,9 tys. zł). Zmiany te wynikały:

- ze zwiększenia środkami z rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 190 651,4 tys. zł, z przeznaczeniem na wydatki bieżące, wydatki majątkowe, dotacje i świadczenia na rzecz osób fizycznych¹⁹,
- ze zwiększenia środkami z części 34 budżetu państwa²⁰ o kwotę 7,5 tys. zł z przeznaczeniem na realizację projektu pn. *Upowszechnianie e-usług świadczonych przez administrację publiczną w województwie opolskim*, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego²¹.

W 2013 r. budżet części 85/16 nie został zwiększony środkami z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 764-781, 782, 783-784)

Przyznanie dysponentowi części 85/16 ww. środków w łącznej kwocie 190 658,9 tys. zł wynikało z potrzeby zabezpieczenia sfinansowania zadań przewidzianych do realizacji przez dysponenta części. Z ww. kwoty wykorzystano 180 237,9 tys. zł, tj. 94,5%. Główną przyczyną niepełnego wykorzystania środków było mniejsze zapotrzebowanie w stosunku do wcześniej oszacowanego²².

(dowód: akta kontroli str. 764-780, 1084-1086)

Planowane na 2013 r. wydatki do projektu budżetu zostały zgłoszone do MF zgodnie z trybem i w terminach wynikających z rozporządzenia MF z dnia 31 maja 2012 r. w *sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 r.*²³ Plan wydatków na poszczególne działalności został sporządzony na drukach RZ zamieszczonych

¹⁶ Zadanie wprowadzone ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie materiałów niebezpiecznych (Dz. U. Nr. 227, poz. 1367 ze zm.), które obejmuje wydawanie zaświadczeń uprawniających do przewozu materiałów niebezpiecznych (ADR), przesyłanie danych o tych kierowcach do Centralnej Ewidencji Kierowców i Pojazdów, prowadzenie rejestru podmiotów prowadzących szkolenia w zakresie przewozu materiałów niebezpiecznych oraz nadzór i kontrolę tych podmiotów.

¹⁷ W tym remonty i modernizacje.

¹⁸ Wynagrodzenia osobowe zaplanowano w kwocie 64 801 tys. zł, a bezosobowe w kwocie 850 tys. zł.

¹⁹ Na wydatki bieżące przeznaczono 27 869 tys. zł, na wydatki majątkowe przeznaczono 45 477,7 tys. zł., na dotacje przeznaczonych 115 185,3 tys. zł, na świadczenia na rzecz osób fizycznych przeznaczono 2 119,4 tys. zł.

²⁰ Decyzja MF z 14 sierpnia 2013 r. zwiększająca wydatki w rozdz. 75011 w §4309 o kwotę 7 491 zł.

²¹ Dalej: RPO WO.

²² M.in. mniejsze zapotrzebowanie na środki wystąpiło na: 1/ zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt (rozdział 01022), gdzie nie wykorzystano 3 528,9 tys. zł w związku z niewystąpieniem tych chorób, 2/ świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego (rozdział 85212), gdzie nie wykorzystano 2 885,8 tys. zł, 3/ pomoc materialną dla uczniów (rozdział 85415), gdzie nie wykorzystano 1 507,2 tys. zł w związku z niższym zapotrzebowaniem od wyliczonego przez MEN.

²³ Dz. U. z 2012 r. poz. 628.

w ww. rozporządzeniu, w których podawano efekty rzeczowe prowadzonej działalności w przypadku, gdy wzór RZ przewidywał zamieszczenie takich danych²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 176-197)

Dyrektor Wydziału Finansów, Budżetu i Certyfikacji²⁵ wyjaśniła, że rozmiar zadań rzeczowych finansowanych lub dofinansowanych z budżetu Wojewody ograniczany jest limitem wydatków przekazywanym przez MF, przy czym niektóre zadania określone są kwotowo już w ramach limitu w oparciu o elementy rzeczowe zaplanowane po konsultacjach z ministerstwami resortowymi. Wskazała ponadto, że zakres rzeczowy prowadzonych działalności przedstawiony jest w opracowywanym budżecie zadaniowym, w którym określone są efekty planowanych zadań budżetowych na podstawie mierników realizacji celów, ustalonych na 2013 r. przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji i zaakceptowanych przez MF.

(dowód: akta kontroli str. 35-37, 198-200)

Dokonywane w trakcie roku budżetowego zmiany w planie wydatków uzasadnione były faktycznymi potrzebami i wynikały m.in. z nowelizacji ustawy budżetowej i konieczności zapewnienia środków na realizację zadań.

Kontrola prawidłowości przeniesień wydatków oraz celowości dokonywania zmian w planie wydatków²⁶ w kwocie 35 692,8 tys. zł na dofinansowanie świadczeń pomocy dla uczniów o charakterze socjalnym (rozdział 85415), zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt (rozdział 01022), Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych²⁷ (rozdziały 60014, 60015 i 60016) oraz ostatnich dziesięciu zmian w planie wydatków wykazała, że zmiany te były legalne, a wnioskowanie o uruchomienie środków rezerw było uzasadnione rozmiarem realizowanych zadań. Zmniejszenie planowanych wydatków majątkowych w rozdziale 75011 o kwotę 40,4 tys. zł²⁸ i przeznaczenie tej kwoty na zakupy inwestycyjne²⁹, było uzasadnione i nastąpiło po uzyskaniu zgody MF w trybie art. 171 ust. 4 *uftp*.

(dowód: akta kontroli str. 840, 841-849, 850-889, 892, 893, 1316-1321)

Plan finansowy wydatków Urzędu jako dysponenta trzeciego stopnia po nowelizacji ustawy budżetowej wynosił 26 119 tys. zł. Na podstawie decyzji MF Urząd uzyskał dodatkowe środki z rezerwy celowej budżetu państwa w kwocie 4 187,8 tys. zł oraz 209,7 tys. zł z budżetu Wojewody Opolskiego, wskutek czego plan ten zwiększył się do 30 516,5 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 29 810,4 tys. zł (97,7% planu po zmianach) i w porównaniu do wydatków 2012 r. (27 687,2 tys. zł) wzrosły o 2 123,2 tys. zł (tj. o 7,7%).

(dowód: akta kontroli str. 1084-1086, 1185-1188, 1217)

W wyniku badania wykorzystania przez dysponenta trzeciego stopnia środków przeniesionych z rezerw celowych w wysokości 2 226,2 tys. zł³⁰ ustalono, że zwiększenia te wynikały z potrzeb jednostki i wykorzystane zostały w kwocie 2 191,5 tys. zł (98,4%) na: realizację projektu *Renowacja Wieży Piastowskiej w Opolu*³¹, realizację zadań związanych z systemem powiadamiania ratunkowego³²

²⁴ Z dziewięciu formularzy RZ na których sporządzono plan rzeczowy zadań na 2013 r. w trzech drukach (RZ-4; RZ-8 i RZ-9) podano zgodnie z wymaganiami rzeczowy zakres zadań. W pozostałych sześciu drukach (RZ-3; -5; -10; -11; -12 i -14), wzory nie wymagały podania zakresu rzeczowego planowanych do realizacji zadań.

²⁵ Dalej: Wydział FBC.

²⁶ Zbadano w tym zakresie trzy tytuły rezerw celowych: poz. 26 (zbadane środki dotacji w kwocie 8 776,9 tys. zł stanowiły 76,4% środków które zwiększyły wydatki w dziale 854), poz. 12 (zbadane środki dotacji w kwocie 6 769,2 tys. zł stanowiły 9,2% środków które zwiększyły wydatki w dziale 010), poz. 70 (zbadane środki dotacji w kwocie 20 146,7 tys. zł stanowiły 69,2% środków które zwiększyły wydatki w dziale 600).

²⁷ Dalej: NPPDL.

²⁸ Środki pozostałe po zrealizowaniu zaplanowanych na 2013 r. zadań: budowa gazowego systemu ogrzewania w budynkach bazy Obrony Cywilnej – 22 tys. zł i budowa zabezpieczeń przeciwpożarowych w piwnicach budynku Urzędu – 18,4 tys. zł.

²⁹ Zakupiono sprzęt i wyposażenie audiowizualne na potrzeby Urzędu (§606).

³⁰ 53,2% środków z rezerw celowych, które zwiększyły plan wydatków dysponenta trzeciego stopnia.

³¹ 953,6 tys. zł (wykorzystano w 100%).

³² 75,3 tys. zł (z rezerwy w kwocie 110 tys. zł wykorzystano 68,5%). Niższe od planowanego wykorzystanie środków z rezerwy wynikało z m.in. z niższych kosztów opracowania dokumentacji projektowo-kosztorysowej.

oraz na sfinansowanie zobowiązania Skarbu Państwa wynikającego z wyroku sądowego³³.

(dowód: akta kontroli str. 1199-1206, 1218-1219)

2. Zrealizowane w części 85/16 wydatki wyniosły 770 223 tys. zł, tj. 98,1% planu po zmianach³⁴. W porównaniu do 2012 r. były one wyższe o 50 743,7 tys. zł, tj. o 7,1%. Nie wykorzystano środków w kwocie 14 702,9 tys. zł, a największe kwotowo różnice pomiędzy planem (po zmianach) a jego realizacją wystąpiły w zakresie:

1/ wypłaty świadczeń rodzinnych i świadczeń alimentacyjnych, zasiłków stałych i okresowych oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne³⁵, gdzie nie wykorzystano 4 682,7 tys. zł (1,9%) z powodu mniejszej niż szacowały gminy liczby osób ubiegających się o pomoc, m.in. w związku z przekroczeniem kryterium dochodowego uprawniającego do korzystania z tych świadczeń, 2/ wydatków na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt³⁶, gdzie nie wykorzystano 3 528,9 tys. zł (47,5%) w związku z brakiem zachorowań, 3/ Pomocy Technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013³⁷, na którą Samorząd Województwa Opolskiego nie wykorzystał 1 661,7 tys. zł (20,1%)³⁸ m.in. wskutek niższych wydatków na energię elektryczną, materiały biurowe, najem pomieszczeń i na wynagrodzenia w stosunku do pierwotnie założonych oraz przesunięciem wydania dwóch publikacji na 2014 r., 4/ pomocy materialnej dla uczniów³⁹, na którą nie wykorzystano 1 507,2 tys. zł (17,2%) w związku z niższym od oszacowanego zapotrzebowaniem środków na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 371-374, 390-392, 385-386, 749-763)

Największy udział w strukturze zrealizowanych wydatków, miały wydatki w pięciu działach w łącznej kwocie 672 660 tys. zł, stanowiące 87,3% wydatków części 85/16:

- 852 *Pomoc społeczna* w kwocie 325 366,2 tys. zł (42,2% wydatków ogółem), w tym: 33 522,9 tys. zł w rozdziale 85202 *Domy pomocy społecznej*; 194 255 tys. zł w rozdziale 85212 *Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego* i 32 554,1 tys. zł w rozdziale 85214 *Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe*,
- 851 *Ochrona zdrowia* w kwocie 111 703,9 tys. zł (14,5%), w tym: 25 645,7 tys. zł w rozdziale 85132 *Inspekcja sanitarna*, 51 189,6 tys. zł w rozdziale 85141 *Ratownictwo medyczne*, 32 480,7 tys. zł w rozdziale 85156 *Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego*,
- 010 *Rolnictwo i łowiectwo* w kwocie 106 817,1 tys. zł (13,9%), w tym: 19 843,6 tys. zł w rozdziale 01008 *Melioracje wodne*, 12 514,5 tys. zł w rozdziale 01034 *Powiatowe inspektoraty weterynarii*, 33 775,8 tys. zł w rozdziale 01095 *Pozostała działalność*⁴⁰,
- 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* w kwocie 75 297,3 tys. zł (9,8 %), w tym 66 321,0 tys. zł w rozdziale 75411 na dotacje na utrzymanie komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej⁴¹, a 7 688,1 tys. zł w rozdziale 75410 na utrzymanie KW PSP,
- 600 *Transport i łączność* w kwocie 53 475,5 tys. zł (6,9%), w tym 21 582,9 tys. zł na dopłaty do krajowych autobusowych przewozów

³³ 1 162,6 tys. zł (wykorzystano w 100%).

³⁴ 784 925,9 tys. zł.

³⁵ Rozdział 85212 §§2010 i 2210; rozdział 85213 §§2010 i 2030, rozdział 85214 §2030 i rozdział 85216 §2030.

³⁶ Rozdział 01022 §§ 417,421,423,430,441,459,460.

³⁷ Dalej: PROW.

³⁸ Środki nie wykorzystano w dziale 010, rozdział 01041.

³⁹ Rozdział 85415 §203.

⁴⁰ Zwrot podatku akcyzowego producentom rolnym.

⁴¹ Dalej: PSP.

*pasażerskich*⁴² w rozdziale 60003, 8 300,7 tys. zł na remonty i przebudowy dróg powiatowych w ramach NPPDL – *Etap II Bezpieczeństwo-Dostępność-Rozwój* w rozdziałach 60014 i 60015 oraz 11 846,0 tys. zł na remonty i przebudowy dróg gminnych w rozdziale 60016.

(dowód: akta kontroli str. 783-833, 1313-1315)

W kwocie 770 223 tys. zł zrealizowanych wydatków dotacje stanowiły 77,7% (598 837,1 tys. zł). Pozostałe wydatki zrealizowano w następujących grupach ekonomicznych: wydatki bieżące - 13,2% (101 729,5 tys. zł), wydatki majątkowe - 7,2% (55 690,8 tys. zł), świadczenia na rzecz osób fizycznych - 0,2% (1 244,4 tys. zł), wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE - 1,7% (12 721,2 tys. zł). Powyższa struktura zrealizowanych wydatków była porównywalna ze strukturą wydatków wg grup ekonomicznych w 2012 r.⁴³. Wyjątkiem był wzrost wydatków majątkowych o 56,2% (o 20 037,1 tys. zł) w wyniku wyższej o 12 634,1 tys. zł kwoty środków wydatkowanych na budowę i przebudowę dróg gminnych i powiatowych w ramach NPPDL oraz wyższych o 1 401,2 tys. zł (o 12,4%) środków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE, m.in. wydatkowanych na kontynuację projektu *Renowacja Wieży Piastowskiej*⁴⁴ oraz zrealizowania dwóch nowych projektów⁴⁵ przez Komendę Wojewódzką PSP, na które wykorzystano 683,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 765, 779, 840)

3. W 2013 r. w części 85/16 kwota środków wydatkowanych na dotacje wyniosła 598 837,1 tys. zł⁴⁶ (98,8% kwoty zaplanowanej) i była o 29 560,2 tys. zł (5,2%) wyższa od kwoty wydatkowanej w roku poprzednim. Z ww. kwoty 598 215,8 tys. zł stanowiły dotacje celowe (99,9%), a 621,3 tys. zł dotacje podmiotowe.

W znowelizowanej ustawie budżetowej w części 85/16 nie zaplanowano środków na dotacje podmiotowe. Po nowelizacji budżetu na dotacje podmiotowe przyznano decyzją MF kwotę 634 tys. zł z przeznaczeniem na wsparcie działalności spółek wodnych i na utrzymanie urządzeń melioracji wodnych szczegółowych. Kwota ta była niższa o 88,5 tys. zł od kwoty wydatkowanej w roku poprzednim. Zrealizowane wydatki wyniosły 621,3 tys. zł (tj. 98,0% planu po zmianach) i były niższe o 101,2 tys. zł od wydatków na ten cel w 2012 r. Dotacje przyznano 14 spółkom wodnym⁴⁷ w kwotach od 12,4 tys. zł dla gminnych spółek wodnych w Krapkowicach i Olszance do 98,3 tys. zł dla Gminnej Spółki Wodnej w Głucholazach.

(dowód: akta kontroli str. 90, 91, 115-125, 126-128, 156-162, 1294-1298)

Na dotacje celowe w znowelizowanej ustawie budżetowej zaplanowano kwotę 489 274 tys. zł⁴⁸, którą w trakcie roku zwiększono do 605 295,8 tys. zł, tj. o 23,7%. Zrealizowane wydatki wyniosły 598 215,8 tys. zł, tj. 98,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. kwota udzielonych dotacji była wyższa o 29 661,4 tys. zł, tj. o 5,2%. Dotacje celowe były przekazywane na sfinansowanie zadań realizowanych przez 84⁴⁹ jednostki samorządu terytorialnego⁵⁰ oraz

⁴² Dopłata na wyrównanie przewoźnikom wykonującym krajowe przewozy pasażerskie utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów.

⁴³ Dotacje wyniosły 569 276,9 tys. zł (79,1%), wydatki bieżące 101 076,6 tys. zł (14%), wydatki majątkowe 36 653,7 tys. zł (5,1%), świadczenia na rzecz osób fizycznych 1 151,9 tys. zł (0,2%), wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE 11 320,2 tys. zł (1,6%).

⁴⁴ W porównaniu do 2012 r. wykorzystano kwotę wyższą o 873,2 tys. zł.

⁴⁵ Projekty: usprawnianie ratownictwa na drogach oraz wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego, realizowane w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013.

⁴⁶ Ponadto 7 616,0 tys. zł stanowiły dotacje w grupie współfinansowanie.

⁴⁷ Miejska, miejsko-gminne i gminne spółki wodne w Białej, Domaszowicach, Głucholazach, Krapkowicach, Lewinie Brzeskim, Nysie, Olszance, Opolu, Otmuchowie, Paczkowie, Popielowie, Świerczowie, Walcach i Wolczynie.

⁴⁸ Na podstawie załącznika nr 8 do znowelizowanej ustawy budżetowej na 2013 r.

⁴⁹ 71 gmin, 12 powiatów i Samorząd Województwa Opolskiego.

⁵⁰ Dalej: jst.

81 podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych⁵¹, głównie na sfinansowanie zadań z zakresu:

- pomocy społecznej (dział 852) - 323 866,2 tys. zł, w tym 194 255,0 tys. zł na wypłatę świadczeń rodzinnych i zaliczek alimentacyjnych (rozdział 85212)⁵², 33 522,9 tys. zł na wsparcie działalności domów pomocy społecznej (rozdział 85202)⁵³, 50 077,2 tys. zł na wypłatę zasiłków stałych i okresowych w ramach pomocy społecznej (rozdział 85214 i 85216)⁵⁴,
- ochrony zdrowia (dział 851) - 83 738,7 tys. zł, w tym 51 189,6 tys. zł stanowiła dotacja przeznaczona na działalność zespołów ratownictwa medycznego⁵⁵ (rozdział 85141), 32 478,3 tys. zł na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia na rzecz osób nieobjętych obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym (rozdział 85156)⁵⁶,
- bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej (dział 754) - 66 094,4 tys. zł, w tym 65 563,4 tys. zł na funkcjonowanie 11 powiatowych jednostek PSP (rozdział 75411),
- rolnictwa i łowiectwa (dział 010) – 50 540,9 tys. zł, w tym 33 775,8 tys. zł na zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (rozdział 01095), 11 754,0 tys. zł na melioracje wodne (rozdział 01008), 4 766,0 tys. zł na funkcjonowanie Wojewódzkiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego (rozdział 01002),
- transportu i łączności (dział 600) – 23 510,8 tys. zł, w tym 21 582,9 tys. zł na dopłaty do krajowych przewozów autobusowych (rozdział 60003), 1 927,9 tys. zł na remonty dróg powiatowych i gminnych w ramach NPPDL (rozdz. 60014 i 60016)⁵⁷.

(dowód: akta kontroli str. 440,783-833, 1299)

Szczegółową kontrolą objęto dokumentację 10⁵⁸ umów na kwotę 21 948,6 tys. zł (27%) spośród 240 umów na kwotę 81 190,9 tys. zł, na podstawie których dysponent części nr 85/16 przyznał w 2013 r. dotacje celowe. W wyniku kontroli stwierdzono, że przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 *ufp*, w których zamieszczono zapisy zabezpieczające interes Skarbu Państwa, a ich rozliczenie następowało zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 i 3 *ufp*.

(dowód: akta kontroli str. 901-922, 947-952, 957-976, 982-986, 1293)

Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej pięciu dotacji objętych szczegółową kontrolą⁵⁹ ustalono, że Wojewoda Opolski przekazując dotacje na dofinansowanie

⁵¹ Dotacji udzielono m.in. czterem stowarzyszeniom i towarzystwom Romów, Caritas Diecezji Opolskiej, Związkowi Harcerstwa Polskiego, pięciu stowarzyszeniom na rzecz rozwoju wsi, 31 parafiom rzymsko-katolickim na prace związane z zachowaniem zabytków sakralnych.

⁵² Wypłacono 1 050 617 świadczeń rodzinnych na kwotę 145 831,2 tys. zł i 92 990 świadczeń z funduszu alimentacyjnego na kwotę 35 458,7 tys. zł.

⁵³ Kwotę wykorzystano na utrzymanie 1 497 miejsc w 27 domach pomocy społecznej.

⁵⁴ W ramach pomocy gminy wypłaciły 93 618 zasiłków okresowych dla 14 441 osób i 41 001 zasiłków stałych dla 4 201 osób.

⁵⁵ Dla Opolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia.

⁵⁶ Powiaty opłaciły 578 854 składek za osoby bezrobotne, za dzieci przebywające w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i za uczniów.

⁵⁷ Remontami objęto łącznie 10,7 km dróg z tego 2,7 km dróg powiatowych i 8,0 km dróg gminnych.

⁵⁸ Cztery umowy o wartości 11 587,4 tys. zł (27,3% łącznej kwoty 42 459,5 tys. zł z 40 zawartych umów) na remont i przebudowę dróg w ramach NPPDL, jedna umowa na udzielenie dotacji ośrodkom wsparcia na kwotę 50 tys. zł (2,9% łącznej kwoty 1 758,4 tys. zł z siedmiu zawartych umów), trzy umowy na udzielenie dotacji w ramach rządowego programu Radosna Szkoła o wartości 37,4 tys. zł (3,3% łącznej kwoty 1 139,2 tys. zł z 14 zawartych umów), jedną umowę na udzielenie dotacji celowej w kwocie 9 117,2 tys. zł na zakup i modernizację kolejowych pojazdów szynowych do przewozów pasażerów (100% zawartych umów) i jedną umowę na udzielenie dotacji w kwocie 1 156,6 tys. zł na usuwanie skutków powodzi (37,8% łącznej kwoty 3 058,6 tys. zł z siedmiu zawartych umów).

⁵⁹ 1. Wypłacanie przez gminy świadczeń rodzinnych, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego. 2. Wypłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego. 3. Finansowanie kosztów wydawania przez gminy decyzji potwierdzających prawo do świadczeń z opieki zdrowotnej świadczeniobiorcom innym niż ubezpieczeni. 4. Dofinansowywanie remontów, utrzymanie oraz budowy urządzeń melioracji wodnych podstawowych. 5. Wyrównanie przewoźnikom wykonującym krajowe przewozy pasażerskie utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów.

zadań gromadził dane o zakresie rzeczowym zrealizowanych zadań i uzyskanych efektach, m.in. liczbę kilometrów przebudowanych cieków i wybudowanych urządzeń melioracji wodnych, liczbę sprzedanych biletów ulgowych, liczbę wypłaconych świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego, liczbę decyzji potwierdzających prawo do świadczeń opieki zdrowotnej. Środki dotacji przekazywane były w granicach planu finansowego, a dzięki bieżącemu monitoringowi stopnia ich wykorzystania przez jst dokonywano stosownych zmian w planie wydatków. Kwoty dotacji przekazane poszczególnym jst zapewniły zrealizowanie dotowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1322-1392, 1415-1417, 1418-1455, 1456-1476, 1758-1760)

NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. skierowała do Wojewody Opolskiego wniosek o zapewnienie przez dysponenta głównego właściwego planowania, przekazywania i rozliczenia wydatków przez Opolskiego Kuratora Oświaty. Powyższy wniosek wynikał ze stwierdzenia przekazania przez Kuratorium środków dotacji w rozdziale 85412 *Kolonie i obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej, a także szkolenia młodzieży*, §2830 *Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych*, tj. dotacji celowych wymienionych w art. 151 ust. 1 *ufp*, które jak wynika z treści § 7 ust. 4 rozporządzenia z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁶⁰, wyłączone były z możliwości dalszego ich przekazywania przez dysponenta trzeciego stopnia (do ich przekazywania uprawniony był jedynie dysponent części budżetowej).

W 2013 r. Wojewoda utrzymał obowiązujące w 2012 r. zasady planowania i udzielania dotacji przez Kuratorium Oświaty w Opolu z uwagi na stopień zaawansowania realizacji ww. zadania. Natomiast 31 grudnia 2013 r. Wojewoda zawarł porozumienie z Opolskim Kuratorem Oświaty na realizację w 2014 r. zadania związanego z finansowaniem i dofinansowaniem wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej województwa opolskiego. W porozumieniu ustalono, że Kuratorium przeprowadzi postępowanie związane z wyborem organizatorów wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej, a środki dotacji będą przekazywane wybranym organizatorom przez dysponenta głównego (Wydział FBC), na pisemne dyspozycje ww. kuratorium. Wojewoda Opolski zobowiązał Opolskiego Kuratora Oświaty do dokonania rozliczenia środków w terminie 45 dni od dnia zakończenia realizacji zadania i zastrzegł sobie prawo kontroli ww. rozliczenia. W związku z powyższym, w planie finansowym Kuratorium Oświaty w Opolu na 2014 r. nie ujęto środków dotacji na organizację wypoczynku letniego dla dzieci i młodzieży.

(dowód: akta kontroli str. 38-42, 43-45, 595-599)

4. Wydatki majątkowe zrealizowane w części 85/16 wynosiły 55 690,8 tys. zł⁶¹, tj. 98,9% planu po zmianach i były o 19 037,1 tys. zł (o 51,9%) wyższe od wykonania w 2012 r., co wynikało głównie z wyższych o 12 634,1 tys. zł wydatków na budowę i modernizację dróg powiatowych i gminnych (rozdziały 60014, 60015 i 60016) w ramach NPPDL oraz wyższych o 8 830,7 tys. zł wydatków na usuwanie skutków powodzi na rzekach województwa opolskiego (rozdział 01078).

(dowód: akta kontroli str. 840, 923-930)

W kwocie 55 690,8 tys. zł największy udział (49,4%) miały wydatki w dziale 600 *Transport i łączność*, które wyniosły 27 488,1 tys. zł, w tym 7 293,8 tys. zł na modernizację szynobusów (rozdział 60001 *Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe*), 18 218,7 tys. zł na budowę i przebudowę dróg powiatowych i gminnych⁶²

⁶⁰ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowego wykonania budżetu państwa.

⁶¹ Ponadto 3 013 tys. zł stanowiły wydatki majątkowe w grupie współfinansowanie.

⁶² Zbudowano i przebudowano 28,9 km dróg z tego 15,0 km dróg powiatowych i 13,9 km dróg gminnych.

w ramach NPPDL (rozdziały: 60014 *Drogi publiczne powiatowe*, 60015 *Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu* i 60016 *Drogi publiczne gminne*) oraz w dziale 010 *Rolnictwo i łowiectwo* w kwocie 19 382,8 tys. zł (34,8%), w tym 6 774,8 tys. zł w rozdziale 01008 *Melioracje wodne* na wykupy gruntów pod budowę wałów przeciwpowodziowych i przebudowę wałów⁶³ oraz 11 762,4 tys. zł w rozdziale 01078 *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych* na budowę i przebudowę wałów oraz koryt rzek i potoków uszkodzonych wskutek powodzi⁶⁴. Przeznaczenie środków na ww. wydatki majątkowe było uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań przez dysponenta części.

(dowód: akta kontroli str. 1102-1109, 1313-1315)

W planie finansowym Urzędu jako dysponenta trzeciego stopnia ujęto środki w kwocie 1 590,7 tys. zł na wydatki majątkowe⁶⁵. Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 1 577 tys. zł, głównie w rozdziale 75011 *Urzędy Wojewódzkie* (1 374,8 tys. zł), w tym: 1/ w §6050 - 171,9 tys. zł na budowę gazowego systemu ogrzewania budynków Bazy Obrony Cywilnej w Luboszcach, 73 tys. zł na przebudowę infrastruktury informatycznej Urzędu, 51,3 tys. zł na budowę zabezpieczeń przeciwpożarowych Urzędu, 38,2 tys. zł na termomodernizację budynku przy ul. Mickiewicza⁶⁶, 2/ w §6060 - 1 040,4 tys. zł na zakup urządzeń i oprogramowania do sieci informatycznej Urzędu. Pozostałe wydatki majątkowe Urzędu stanowiła kwota 75,3 tys. zł wydatkowana na roboty budowlane w siedzibie Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego przy ul. Oleskiej 123 (rozdział 75495 §6050) oraz kwota 126,9 tys. zł wydatkowana na zakupy nawilżacza, sprzętu komputerowego, urządzeń sieciowych i urządzeń transportowych na potrzeby Wydziałów: Infrastruktury i Nieruchomości⁶⁷ (rozdział 70005), Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego⁶⁸ (rozdział 75421) oraz Zespołu ds. Orzekania o niepełnosprawności (rozdział 85321).

(dowód: akta kontroli str. 1723-1730, 1731-1739, 1779-1783)

5. Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 1 244,4 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach i w porównaniu do 2012 r. były wyższe o 8,0% (92,5 tys. zł). Spowodowane to było w szczególności wyższymi o 93,4 tys. zł niż w 2012 r. wydatkami na wypłatę zasądzonych rent, w związku z koniecznością uregulowania zobowiązań wymagalnych w kwocie 98,5 tys. zł⁶⁹. Najwyższe wydatki w tej grupie poniesiono w kwotach: 274,1 tys. zł (22,0%) na wypłatę zasądzonych rent dla 25 osób za popełnione błędy lekarskie (rozdz. 85195 §3050), 255,9 tys. zł (20,6%) na stypendia Prezesa Rady Ministrów dla uczniów szczególnie uzdolnionych, (rozdział 85414 §3240), 190,4 tys. zł (15,3%) na nagrody o charakterze szczególnym⁷⁰ (rozdział 80195 §3040) oraz 166,5 tys. zł (13,4%) na wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom⁷¹ (rozdział 75410 §3070).

(dowód: akta kontroli str. 1037, 1074-1080, 1081-1083, 1309)

⁶³ Wybudowano lub zmodernizowano 2,06 km wałów przeciwpowodziowych.

⁶⁴ Usunięto szkody popowodziowe na 15,5 km koryt rzek, przebudowano 5,935 km wałów przeciwpowodziowych i wykonano 0,155 km muru oporowego rzeki Stobrawy.

⁶⁵ Jako współfinansowane zaplanowano dodatkowo 1 010,6 tys. zł na wydatki majątkowe w ramach realizowanych projektów *Renowacja Wieży Piastowskiej w Opolu* i *Budujemy miasteczka ruchu drogowego*.

⁶⁶ Wydatki na termomodernizację budynku w części użytkowanej przez jednostki podległe Wojewodzie (15,5%).

⁶⁷ Dalej: Wydział IiN.

⁶⁸ Dalej: Wydział BZK.

⁶⁹ Wyrok sądowy z 11 października 2012 r. (zobowiązanie 92,2 tys. zł) i ugoda sądowa z 18 czerwca 2013 r. (6,3 tys. zł).

⁷⁰ Nagrody Opolskiego Kuratora Oświaty dla nauczycieli z terenu województwa opolskiego za szczególne osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze.

⁷¹ M.in. wypłaty równoważników pieniężnych za brak lokalu, gratyfikacje urlopowe i dojazdy, koszty nauki (51,2 tys. zł), dopłaty do wypoczynku funkcjonariuszy i ich rodzin (71,5 tys. zł), dopłaty do przejazdów funkcjonariuszy i ich rodzin (11,8 tys. zł), równoważniki za remont lokalu mieszkalnego (14,1 tys. zł).

6. Zrealizowane wydatki bieżące wyniosły 101 729,5 tys. zł⁷², tj. 95,6% planu po zmianach i były porównywalne z wykonaniem 2012 r. (101 076,6 tys. zł). Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne (§§ 4010-4180) zrealizowane w wysokości 79 022,0 tys. zł⁷³ (77,7%) oraz zakupy towarów i usług (§§ 4210-4370) zrealizowane w wysokości 17 228,0 tys. zł⁷⁴ (16,9%).

(dowód: akta kontroli str. 783-833, 840)

7. Przeciętne zatrudnienie⁷⁵ w 2013 r. w części 85/16 wyniosło 1 459 osób i było niższe niż w 2012 r. (1 480) o 21 osób (1,4 %). Wynikało to ze spadku zatrudnienia w grupie:

- 01 - osoby nieobjęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń, w której przeciętne zatrudnienie w 2013 r. wyniosło 611 osób i było niższe o pięć osób w stosunku do 2012 r., m.in. wskutek redukcji zatrudnienia w Inspekcji Sanitarnej⁷⁶,
- 03 - członkowie korpusu służby cywilnej, w której przeciętne zatrudnienie wyniosło 791 osób i zmniejszyło się o 16 osób w stosunku do 2012 r., m.in. w związku ze zwolnieniem ośmiu pracowników za porozumieniem stron, nieprzedłużeniem czterech umów o pracę na czas określony oraz wypowiedzeniem umów o pracę przez Urząd lub przez pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 337-354, 468, 1041-1042)

Na wynagrodzenia w 2013 r. wydatkowano w części 85/16 63 812,2 tys. zł (99,6% planu). Kwota ta stanowiła 100,5% wydatków poniesionych z tego tytułu w roku 2012 (63 488,1 tys. zł). Wzrost ten spowodowany był m.in. podwyżkami uposażeń funkcjonariuszy w KW PSP poczynawszy od 1 października 2012 r.⁷⁷ oraz przyznaniem w ustawie budżetowej na 2013 r. dodatkowych środków na wynagrodzenia dla 20 pracowników Urzędu realizujących zadania związane z utrzymaniem i funkcjonowaniem systemu powiadamiania ratunkowego (operatorów systemów alarmowych)⁷⁸. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2013 r. wyniosło 3 645 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem 2012 r. było wyższe o 70 zł (2%). Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków jednostek podległych dysponentowi części (w tym w sprawozdaniu Rb-28 dotyczącym wydatków Urzędu jako dysponenta trzeciego stopnia) w jednostkach tych nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 337-339, 540, 969-971, 1011-1013)

Przeciętne zatrudnienie w 2013 r. w Urzędzie wyniosło 390 osób i w porównaniu do 2012 r. (395) było niższe o pięć osób⁷⁹ (2,3%). Kierownik Oddziału Kadr wyjaśniła, że: po przeprowadzeniu analizy obciążenia stanowisk i realizacji zadań w ramach racjonalizacji zatrudnienia zlikwidowano 4,75 etatu oraz dokonano wewnętrznych przesunięć pracowników na zwolnione stanowiska (awanse), bez ogłaszania naborów zewnętrznych. W miejsce zlikwidowanych etatów nie zatrudniono innych osób na podstawie umów cywilnoprawnych, a ich obowiązki przejęli pozostali pracownicy. Na wynagrodzenia w Urzędzie wydatkowano 16 583,5 tys. zł (98,4% planu). Kwota ta stanowiła 101% wydatków poniesionych z tego tytułu w 2012 r. (16 411,2 tys. zł). Wzrost ten był spowodowany m.in. ww. dodatkowymi środkami

⁷² Ponadto 2 092,2 tys. zł stanowiły wydatki bieżące na współfinansowanie.

⁷³ Dodatkowo na wynagrodzenia w ramach współfinansowania wydatkowano 1 855,2 tys. zł.

⁷⁴ Dodatkowo zakup towarów w ramach współfinansowania wydatkowano 86,8 tys. zł.

⁷⁵ W przeliczeniu na pełne etaty.

⁷⁶ W wyniku zwolnienia czterech osób oraz odejścia jednej osoby na emeryturę w Powiatowych Stacjach Sanitarno-Epidemiologicznych (dotyczy jednostek w Brzegu, Strzelcach Opolskich, Głubczycach i Kędzierzynie-Koźlu).

⁷⁷ Decyzja Ministra Finansów nr MF/FS07/000291 z dnia 28 lutego 2013 r. zwiększająca plan wydatków na sfinansowanie skutków podwyżek uposażeń funkcjonariuszy PSP z 2012 r. o 263 tys. zł.

⁷⁸ W 2012 r. środki na wynagrodzenia operatorów pochodziły z rezerwy celowej i były przyznane w niższej kwocie, gdyż zatrudnienie dodatkowo 10 osób odbywało się etapami (średnioroczny wzrost zatrudnienia o 4 etaty).

⁷⁹ W związku ze zwolnieniem dwóch pracowników zatrudnionych w Wydziale II N oraz po jednym pracowniku w Wydziale Polityki Społecznej, Wydziale BZK i w Biurze Informacji Niejawnych.

na wynagrodzenia dla 20 operatorów systemów alarmowych. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2013 r. wyniosło 3 543,5 zł i w porównaniu z 2012 r. było wyższe o 81,2 zł (2,3 %).

(dowód: akta kontroli str. 7-12, 468)

Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, że wzrost wydatków na wynagrodzenia w Urzędzie wynikał również z uzyskania dodatkowych środków z rezerwy celowej na sfinansowanie nagrody jubileuszowej dla osoby zajmującej kierownicze stanowisko państwowe oraz na sfinansowanie wynagrodzenia dla koordynatora projektu *Upowszechnianie e-usług świadczonych przez administrację publiczną w województwie opolskim*⁸⁰.

(dowód: akta kontroli str. 467, 541-542)

8. Wydatki Urzędu obsługującego Wojewodę Opolskiego wyniosły 29 810,4 tys. zł i stanowiły 3,9% wydatków w części. Szczegółowym badaniem objęto 173 wydatki budżetu państwa w kwocie 3 971,4 tys. zł, tj. 13,3% wydatków budżetu państwa dysponenta trzeciego stopnia i 0,5% ww. wydatków części 85/16⁸¹. Wszystkie zbadane wydatki mieściły się w planie finansowym Urzędu. Wydatki te były celowe i poniesione zostały na realizację zadań Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 1191-1198, 1277-1279)

W Urzędzie dokonywano analizy wydatków i podejmowano działania w celu ich racjonalizacji. Dyrektor Generalny Urzędu jako przykłady działań oszczędnościowych wskazał m.in.: 1/ wybór dostawcy energii elektrycznej w drodze przetargu i zastąpienie umowy kompleksowej dwiema oddzielnymi umowami: na zakup energii i na dystrybucję energii, wskutek czego uzyskano średnioroczne oszczędności finansowe rządu 23%; 2/ ograniczenie zużycia energii cieplnej poprzez dostosowanie godzin uruchamiania ogrzewania do warunków pogodowych; 3/ zakup kompleksowych usług telekomunikacyjnych wraz z dostawą nowoczesnej centrali telefonicznej (w 2010 r.), w wyniku czego w 2013 r. uzyskano obniżenie kosztów o ok. 15% w stosunku do 2012 r.

W celu optymalizacji wydatków w 2013 r. dokonywano zakupów centralnych (np. materiałów biurowych) za pośrednictwem Centrum Usług Wspólnych oraz w ramach racjonalizacji gospodarowania nieruchomościami utworzono główny magazyn OC w Luboszycach, rezygnując z pozostałych magazynów w Kluczborku i Prudniku.

(dowód: akta kontroli str. 1706-1711)

W Urzędzie na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁸² przeprowadzono w 2013 r. 28 postępowań o udzielenie zamówień publicznych na kwotę 2 411,8 tys. zł (netto), z tego 23 postępowania w trybie przetargu nieograniczonego (na kwotę 2 275,6 tys. zł) oraz pięć postępowań w trybie zamówienia z wolnej ręki (na kwotę 136,2 tys. zł). Kontrolą objęto sześć postępowań na łączną kwotę 265,7 tys. zł brutto⁸³, z tego pięć zamówień udzielonych w trybie z wolnej ręki⁸⁴ na kwotę 167,5 tys. zł, stanowiących wydatki budżetu państwa⁸⁵. Na realizację ww. pięciu umów w 2013 r. wydatkowano

⁸⁰ Decyzja Ministra Finansów nr IP6/4135/18BE/5DKO/13/81981 z dnia 14 sierpnia 2013 r. zwiększająca budżet środków europejskich na wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla koordynatora projektu „Upowszechnianie e-usług świadczonych przez administrację publiczną w województwie opolskim” (realizowanego w ramach RPO WO) oraz decyzja Ministra Finansów nr MF/FSO3/002897 z dnia 29 sierpnia 2013 r. zwiększająca środki na sfinansowanie nagrody jubileuszowej.

⁸¹ Z tego: 145 wydatków bieżących na kwotę 1 664,8 tys. zł, 19 wydatków majątkowych na kwotę 1 322,7 tys. zł i 9 wydatków na kwotę 983,9 tys. zł dotyczących współfinansowania projektów realizowanych z budżetu środków europejskich.

⁸² Dz. U z 2013 r., poz. 907, dalej: *upzp*.

⁸³ 216 tys. zł netto.

⁸⁴ Badaniem objęto trzy zamówienia uzupełniające do zamówień udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego, przedmiotem których było sporządzenie operatów szacunkowych określających wartość nieruchomości dla potrzeb ustalenia przez Wojewodę Opolskiego odszkodowania za nieruchomości nabyte pod inwestycje drogowe, kolejowe i przeciwpowodziowe w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych oraz dwa zamówienia na dostawę gazu do obiektów Urzędu w Luboszycach i w Opolu.

⁸⁵ Ponadto kontrolą objęto jedno zamówienie udzielone w trybie przetargu nieograniczonego, finansowane z budżetu środków europejskich na kwotę 98,2 tys. zł brutto (79,8 tys. zł netto).

z budżetu państwa 79,2 tys. zł⁸⁶. Zbadane wydatki bieżące wynikały z zawartych umów i służyły realizacji celów jednostki. Realizacja zamówień monitorowana była przez pracowników Oddziału Administracyjnego Biura Inwestycji, Logistyki i Zamówień Publicznych⁸⁷ Urzędu pod kątem terminów realizacji i planowanych płatności.

W wyniku przeprowadzonego badania wydatków i postępowań o udzielenie zamówień publicznych stwierdzono, że za wyjątkiem opisanych poniżej przypadków, zbadane wydatki poniesiono zgodnie z obowiązującymi przepisami, a przy udzielaniu zamówień dochowano procedur określonych w *upzp* oraz rzetelnie je udokumentowano.

(dowód: akta kontroli str. 65-69, 415-420, 543-552, 741, 1014-1016, 1017-1027)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch przypadkach na 173 zbadane wydatki budżetu państwa (1,2%) stwierdzono dokonanie wydatku odpowiednio w kwocie 16,6 tys. zł⁸⁸ i 19,9 tys. zł⁸⁹ (łącznie 36,5 tys. zł, tj. 0,9% kwoty zbadanych wydatków budżetu państwa) na wykonanie usługi sporządzenia operatów szacunkowych określających wartość nieruchomości w sytuacji, gdy przy udzielaniu tych zamówień w trybie z wolnej ręki, naruszony został art. 67 ust. 1 pkt 6 *upzp*. Zgodnie z ww. przepisem zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki w okresie trzech lat od udzielenia zamówienia podstawowego dotychczasowemu wykonawcy usług m.in. wtedy, gdy zamówienie uzupełniające było przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego i jest zgodne z przedmiotem zamówienia podstawowego.

W przypadku wydatku w kwocie 16,6 tys. zł umową z 16 października 2013 r. Urząd udzielił zamówienia uzupełniającego z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 *upzp*, pomimo iż Zamawiający nie przewidział udzielenia zamówienia uzupełniającego w ogłoszeniu o zamówieniu nr 360776 z dnia 5 września 2013 r. dla zamówienia podstawowego w trybie przetargu nieograniczonego. Tym samym nie było podstaw do udzielenia zamówienia w wybranym trybie.

(dowód: akta kontroli str. 1477-1480, 1481-1485)

Dyrektor Wydziału liN, który zawarł umowę, a tym samym udzielił zamówienia, wskazał, iż osobą odpowiedzialną za przygotowanie dokumentacji przetargowej w Urzędzie była Kierownik Oddziału Administracyjnego, jednocześnie Przewodnicząca Komisji Przetargowej. Osoba ta wyjaśniła powyższą nieprawidłowość przeoczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 1486-1487, 1490-1493, 1494-1496)

W przypadku wydatku w kwocie 19,9 tys. zł, w umowie z dnia 18 lutego 2013 r. Urząd udzielił zamówienia uzupełniającego z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 *upzp*. Zamawiający w ogłoszeniu zamieszczonym w Biuletynie Urzędu Zamówień Publicznych pod pozycją 54952-2012 z dnia 23 lutego 2012 r. dla zamówienia podstawowego w trybie przetargu nieograniczonego podał wprawdzie informację o przewidywanym udzieleniu zamówienia uzupełniającego w trybie art. 67 ust. 1 pkt 6 *upzp*, nie określił jednak przedmiotu oraz wielkości lub zakresu zamówień uzupełniających.

Obowiązek podania ww. informacji wynikał z treści wzoru ogłoszenia o zamówieniu, stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28

⁸⁶ Ponadto wydatkowano w 2013 r. kwotę 4,2 tys. zł z budżetu środków europejskich tytułem realizacji zamówienia udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego na ww. kwotę 98,2 tys. zł.

⁸⁷ Dalej: BIL.

⁸⁸ 16 605 zł.

⁸⁹ 19 926 zł.

stycznia 2010 r. w sprawie wzorów ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych⁹⁰, gdzie wskazano, że w sekcji II, pkt II.1.5 w przypadku przewidywania udzielania zamówień uzupełniających należy określić przedmiot oraz wielkość lub zakres zamówień uzupełniających.

(dowód: akta kontroli str. 1510-1514, 1515-1530, 1537-1539)

Kierownik Oddziału Administracyjnego wyjaśniła: z ogłoszenia i specyfikacji wynikała informacja, że zamówienie uzupełniające jest zgodne z przedmiotem zamówienia podstawowego, zamawiający zapewnił sobie w sposób zgodny z ustawą w okresie trzech lat od udzielenia zamówienia podstawowego prawo udzielenia dotychczasowemu wykonawcy zamówienia na usługi tego samego rodzaju co zamówienie podstawowe w wymiarze wskazanym, tj. w tym przypadku maksymalnym 50%. W związku z powyższym zdaniem ww. osoby odpowiedzialnej zarzut, iż w ogłoszeniu i specyfikacji nie określono przedmiotu oraz wielkości zamówienia uzupełniającego jest bezprzedmiotowy i nie znajduje potwierdzenia w posiadanych przez zamawiającego dokumentach.

(dowód: akta kontroli str. 1540-1541)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że art. 67 ust.1 pkt 6 upzp daje Zamawiającemu możliwość udzielenia zamówienia uzupełniającego stanowiącego nie więcej niż 50% wartości zamówienia podstawowego. Powyższe oznacza, że to na Zamawiającym spoczywa obowiązek podania w publicznym ogłoszeniu przewidywanej wielkości zamówienia uzupełniającego, mieszczącej się w ww. przedziale do 50% wartości zamówienia podstawowego. Podanie wielkości lub zakresu zamówień uzupełniających pozwala na jednoznaczne i wyczerpujące opisanie przedmiotu zamówienia i tym samym zapoznanie się potencjalnego oferenta ze wszystkimi okolicznościami mogącymi mieć wpływ na sporządzenie oferty.

Ustalone
nieprawidłowości

2. W jednym przypadku stwierdzono dokonania wydatku na kwotę 40,8 tys. zł⁹¹ (1%) za wykonanie usługi sporządzenia operatów szacunkowych określających wartość nieruchomości na podstawie udzielonego w dniu 23 sierpnia 2013 r. zamówienia uzupełniającego z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust.1 pkt 6 upzp, pomimo braku pisemnego udokumentowania przeprowadzonych negocjacji cenowych z wybranym wykonawcą. Do przekazywania pisemnie, faksem lub drogą elektroniczną informacji, oświadczeń, wniosków i zawiadomień w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego obowiązuje art. 27 ust. 1 upzp. Obowiązek przeprowadzenia negocjacji w drodze wymiany korespondencji wskazano ponadto w treści zaproszenia do negocjacji z 21 sierpnia 2013 r. podpisanego przez Dyrektora Generalnego Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 1575-1576, 1577-1578)

W wyniku przeprowadzonych negocjacji cenowych, których nie udokumentowano, średnia jednostkowa cena za sporządzenie operatu szacunkowego wyniosła 415,82 zł brutto i była wyższa o 118,16 zł (tj. o 39,7%) od średniej ceny jednostkowej operatu (297,66 zł) wynikającej z zamówienia podstawowego, udzielonego w dniu 5 kwietnia 2013 r. temu samemu wykonawcy wybranemu w trybie przetargu nieograniczonego.

(dowód: akta kontroli str. 1542-1545, 1546-1550)

Z-ca Dyrektora Wydziału liN, która w dniu 23 sierpnia 2013 r. zawarła umowę na udzielenie ww. zamówienia uzupełniającego w kwocie 40,8 tys. zł wyjaśniła, że dokonała oszacowania wartości ww. zamówienia z wolnej ręki na kwotę 29,2 tys. zł brutto (na podstawie średniej wartości wyceny działki wynikającej z podpisanej w dniu 5 kwietnia 2013 r. umowy). Pomimo tego 23 sierpnia 2013 r. udzieliła

⁹⁰ Dz. U. Nr 12, poz. 69 ze zm.

⁹¹ 40 750 zł.

zamówienia uzupełniającego w kwocie 40,8 tys. zł brutto, tj. w kwocie jednostkowej i całkowitej wyższej niż wynikająca z kosztu wyceny działek, jaki uzyskano w wyniku zamówienia podstawowego zrealizowanego w trybie przetargu nieograniczonego i wskazała, że: *zamówienie uzupełniające jest zupełnie nowym i samodzielnym zamówieniem i jak każde inne zamówienie w trybie zamówienia z wolnej ręki zostaje udzielone po negocjacjach z jednym wykonawcą(...) Wartość szacunkowa zamówienia nie stanowi zatem ceny, jaką zamawiający będzie musiał zapłacić wykonawcy. (...) Cena jednostkowa dla wykonania operatu szacunkowego jednej działki - ustalona ostatecznie w umowie z 23 sierpnia 2013 r. - była zatem efektem przeprowadzonych negocjacji.*

Przewodnicząca Komisji Przetargowej wyjaśniła: *powodem braku udokumentowania w drodze wymiany korespondencji pierwszej czynności związanej z otrzymaniem od wykonawcy oferty (...) na kwotę 68 012 zł (...) była konieczność szybkiego i sprawnego przeprowadzenia czynności postępowania związanej z otrzymaniem optymalnej oferty cenowej (...). Uchybienie to nie było celowe, a wynikało jedynie z przekonania, iż wystarczające będzie uzyskanie w drodze korespondencji tylko docelowej oferty (...). Ponadto wyjaśniła: niedopatrzaniem z mojej strony był brak zobowiązania Sekretarza Komisji do sporządzenia notatki służbowej z przeprowadzonej rozmowy telefonicznej.*

Sekretarz Komisji Przetargowej oświadczyła: *w rozmowie telefonicznej w dniu 21 sierpnia 2013 r., w godzinach porannych przedstawiciel wykonawcy zaproponował (...) łączną cenę ofertową 68 012 zł. Powziętą informację przekazałam niezwłocznie Przewodniczącej Komisji Przetargowej, która wyznaczyła Kierownika Oddziału Gospodarki Nieruchomościami Wydziału liN do negocjacji z Wykonawcą.*

Kierownik Oddziału Gospodarki Nieruchomościami Wydziału liN wyjaśnił: *przeprowadzałem negocjacje telefoniczne z Panem A.W. (...). Nie pamiętam jaką cenę zaproponował Pan A.W., jedynie mogę powiedzieć, iż była ona znacznie wyższa od ceny jaką możemy zapłacić(...). W związku z tym zaproponowałem cenę poniżej 50% pułapu i stanęło na tym, że kwota zamówienia wyniesie 40 750 zł (...). Z przeprowadzonych negocjacji nie sporządzałem żadnych notatek. Nie potrafię potwierdzić i nie pamiętam, że Pan A.W. podał swoją cenę 68 012 zł, bowiem nie sporządziłem żadnej notatki z negocjacji.*

(dowód: akta kontroli str.1562-1564, 1585-1598)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że naczelną zasadą udzielania zamówień publicznych, wynikającą z treści art. 9 ust. 1 upzp, jest prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia z zachowaniem formy pisemnej. Jednocześnie w art. 27 ust. 1 ww. ustawy dopuszczono możliwość przekazywania oświadczeń, wniosków, zawiadomień oraz informacji pisemnie, faksem lub drogą elektroniczną (zgodnie z wyborem dokonany przez Zamawiającego). Powyższe oznacza, że prowadzenie negocjacji, o których mowa w art. 66 ust. 1 upzp, zmierzających do udzielenia zamówienia uzupełniającego, również powinno zostać udokumentowane w formie pisemnej, faksowej lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Na niedopuszczalność komunikacji pomiędzy Wykonawcą a Zamawiającym jedynie w formie telefonicznej kilkakrotnie zwracała również uwagę Krajowa Izba Odwoławcza⁹².

⁹² Np. w wyroku z 14 października 2013 r., sygn. KIO 2323/13, w wyroku z 25 października 2012 r., sygn. KIO 2176/12 czy też w wyroku z 22 czerwca 2011 r., sygn. KIO 1220/11.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

1. W odniesieniu do projektów realizowanych w ramach RPO WO Urząd jako dysponent trzeciego stopnia był beneficjentem projektu *Renowacja Wieży Piastowskiej w Opolu* oraz jednostką realizującą projekt *Upowszechnianie e-usług świadczonych przez administrację publiczną* w imieniu beneficjenta - Wojewody Opolskiego. Ponadto z upoważnienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych⁹³ Wojewoda Opolski był jednostką realizującą projekt *Budujemy miasteczka ruchu drogowego* w ramach *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko*⁹⁴. Natomiast jako dysponent części 85/16 Wojewoda Opolski nie pełnił funkcji⁹⁵ przewidzianych w systemie wdrażania Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 i instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej.

(dowód: akta kontroli str. 1043, 1048)

2. Zaproponowana przez dysponenta części 85/16 do projektu budżetu państwa na 2013 r. kwota wydatków budżetu środków europejskich w ramach *PROW na lata 2007-2013* wyniosła 22 298 tys. zł w dziale 010 *Rolnictwo i łowiectwo* na realizację działania *Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa*, z czego 1 575 tys. zł zaplanowano na *Scalanie gruntów (schemat I)* i 20 723 tys. zł zaplanowano na *Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi (schemat II)*. Wysokość zaproponowanych wydatków odpowiadała kwocie wydatków zaplanowanych przez Samorząd Województwa Opolskiego pełniący funkcję Podmiotu Wdrażającego *PROW* dla ww. działania.

(dowód: akta kontroli str. 100-111)

W ustawie budżetowej na 2013 r. dla części 85/16 wydatki budżetu środków europejskich zaplanowano w kwocie 12 884 tys. zł na realizację *PROW*. Środki te decyzją dysponenta części zaplanowano na realizację zadań w rozdziale 01005 *Prace geodezyjno-urzędzeniowe na potrzeby rolnictwa* (§§ 2117, 6417) w kwocie 1 181 tys. zł oraz w rozdziale 01008 *Melioracje wodne* (§6517) w kwocie 11 703 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 112, 113-116)

W trakcie roku budżetowego ujęta w planie kwota wydatków została zwiększona na podstawie 10 decyzji MF o 6 721,2 tys. zł⁹⁶ (tj. do kwoty 19 605,2 tys. zł), w tym środkami rezerwy celowej⁹⁷ o kwotę 6 678,8 tys. zł oraz o kwotę 42,4 tys. zł przeniesioną z części budżetu 34 - *Rozwój Regionalny*⁹⁸. Zwiększenie wydatków budżetu środków europejskich o kwotę 2 527,6 tys. zł dotyczyło dwóch projektów realizowanych przez Urząd jako dysponenta trzeciego stopnia w ramach RPO WO, tj. projektu *Renowacja Wieży Piastowskiej w Opolu* (2 463,2 tys. zł) i projektu *Upowszechnianie e-usług świadczonych przez administrację publiczną w województwie opolskim* (64,4 tys. zł).

Zwiększenie wydatków o kwotę 4 193,7 tys. zł dotyczyło trzech projektów realizowanych w ramach PO IiŚ: 1/ realizowanego przez Urząd projektu *Budujemy miasteczka ruchu drogowego* (323 tys. zł), 2/ realizowanego przez KW PSP w Opolu projektu *Usprawnienie ratownictwa na drogach – etap III* (1 624,6 tys. zł), 3/ realizowanego przez KW PSP w Opolu projektu *Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego* (2 246,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 122-141, 174-175)

⁹³ Dalej: MSW.

⁹⁴ Dalej: PO IiŚ.

⁹⁵ Np. funkcji instytucji pośredniczącej lub wdrażającej.

⁹⁶ W tym 2 527,6 tys. zł na projekty realizowane w ramach RPO WO oraz 4 193,6 tys. zł na projekty w ramach PO IiŚ.

⁹⁷ W tym: z części 83 poz. 98 – 6 656,8 tys. zł (osiem decyzji), z części 83 poz. 99 – 22 tys. zł (jedna decyzja).

⁹⁸ Decyzja z 14 sierpnia 2013 r.

Z wnioskami o środki z rezerw celowych budżetu środków europejskich występowało w terminach nie powodujących opóźnień w realizacji wydatków. Dokonane w trakcie roku zmiany w planie tych wydatków były celowe.

(dowód: akta kontroli str. 173)

3. Zrealizowane wydatki budżetu środków europejskich wyniosły ogółem 10 701 tys. zł i stanowiły 54,6% planu po zmianach oraz 83,1% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. Wydatki budżetu środków europejskich zaplanowane w ramach *PO LiŚ* zostały zrealizowane w 100% (4 193,7 tys. zł), w ramach *RPO WO* w 99,2% (2 507,7 tys. zł), natomiast w ramach *PROW* zrealizowano wydatki w kwocie 3 999,6 tys. zł, tj. 31% z zaplanowanej kwoty 12 884 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 324)

Wydatki w ramach *PROW* (3 999,6 tys. zł) zrealizowano w rozdziałach: 1/ 01008 *Melioracje wodne* - kwotę 3 944,3 tys. zł⁹⁹ (33,7% planu)¹⁰⁰ wydatkowano na realizację działania *Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa* przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi), 2/ 01005 *Prace geodezyjno-urzędzeniowe na potrzeby rolnictwa* - kwotę 55,3 tys. zł (4,7% planu)¹⁰¹ wydatkowano na scalanie gruntów. Przyczyną nie zrealizowania zaplanowanych w ramach *PROW* wydatków było m.in.: 1/ przedłużające się postępowanie odwoławcze od postanowienia Starosty Nyskiego o wszczęciu postępowania scaleniowego na obiekcie Rzymkowice (rozdział 01005), 2/ zmiana terminu rozpoczęcia prac związanych z *zagospodarowaniem poscaleniowym* na obiekcie Świerkle w powiecie opolskim (rozdział 01005)¹⁰², 3/ przedłużająca się procedura przetargowa dotycząca wyboru wykonawcy zadania *Budowa wału przeciwpowodziowego Odry* w Gminie Cisek¹⁰³ (rozdział 01008)¹⁰⁴. Wojewoda Opolski prawidłowo dokonał blokowania planowanych wydatków budżetu środków europejskich w kwocie łącznej 8 247,2 tys. zł¹⁰⁵.

(dowód: akta kontroli str. 310-314, 315-316, 361, 400-414, 1393-1396)

Wydatki w ramach *RPO* (2 507,7 tys. zł) zrealizowano w rozdziale 75011 *Urzędy wojewódzkie*, z czego kwotę 2 463,2 tys. zł wydatkowano na realizację projektu *Renowacja Wieży Piastowskiej w Opolu* (§6067), a kwotę 44,5 tys. zł na realizację projektu *Upowszechnianie e-usług świadczonych przez administrację publiczną w województwie opolskim* (§§ 4027, 4117, 4127 i 4307). Wojewoda Opolski prawidłowo dokonał blokowania planowanych wydatków budżetu środków europejskich w kwocie łącznej 19,9 tys. zł¹⁰⁶, które nie zostały zrealizowane z powodu m.in. przesunięcia terminu rozpoczęcia realizacji jednego z projektów¹⁰⁷ o dwa miesiące.

(dowód: akta kontroli str. 317-318)

Wydatki w ramach *PO LiŚ* w kwocie 4 193,6 tys. zł zostały zrealizowane w 100%, z tego: w rozdziale 75095 - projekt *Budujemy miasteczka ruchu drogowego* (323 tys. zł) oraz w rozdziale 75410 - realizowane przez KW PSP w Opolu projekty:

⁹⁹ Wydatkowane środki wykorzystano na zadania: 1/ Budowa wałów przeciwpowodziowych w Gminie Cisek (1 610,6 tys. zł), 2/ Odbudowa cieków Cielnica (2 067,5 tys. zł), 3/ Odbudowa jazu na rzece Stobrawa (256,8 tys. zł), 4/ Odbudowa rzeki Osobłogi (9,4 tys. zł).

¹⁰⁰ Kwota zaplanowana wynosiła 11 703 tys. zł.

¹⁰¹ Kwota zaplanowana wynosiła 1 181 tys. zł.

¹⁰² Wydatkowano na obiekt Świerkle kwotę 55,3 tys. zł, natomiast część prac związanych z *zagospodarowaniem poscaleniowym* na obiekcie Świerkle decyzją Samorządu Województwa Opolskiego została przesunięta do realizacji w latach następnych.

¹⁰³ W związku z powyższym prace budowlane rozpoczęto dopiero w II półroczu 2013 r.

¹⁰⁴ Pomimo zaplanowanych na 2013 r. kwoty łącznej 9 567,2 tys. zł z budżetu środków europejskich na ww. zadanie wydatkowano w 2013 r. z tego budżetu kwotę 1 531,1 tys. zł, tj. nie wydatkowano kwoty 4 781,4 tys. zł na I etap prac oraz 3 254,7 tys. zł na II etap prac.

¹⁰⁵ Decyzja z 25 września 2013 r. na kwotę 7 478,2 tys. zł (z tego 1 125,7 tys. zł w rozdziale 01005 oraz 6 352,5 tys. zł w rozdziale 01008) oraz z 15 listopada 2013 r. na kwotę 769 tys. zł (rozdział 01008).

¹⁰⁶ Decyzja z 14 listopada na kwotę 9,8 tys. zł i decyzja z 23 grudnia na kwotę 10,1 tys. zł.

¹⁰⁷ Upowszechnianie e-usług świadczonych przez administrację publiczną w województwie opolskim.

Usprawnienie ratownictwa na drogach – etap III (1 624,6 tys. zł) i Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego (2 246,0 tys. zł).

Monitorowanie wydatków budżetu środków europejskich odbywało się m.in. poprzez: sporządzanie sprawozdawczości budżetowej oraz informacji o stopniu ich wykorzystania, comiesięczne sporządzanie do MF prognozy potrzeb finansowych na najbliższe trzy miesiące (z podziałem na środki europejskie i współfinansowanie krajowe), analizę wykonania zleceń płatności przez BGK, weryfikację zgłoszonych przez beneficjentów potrzeb finansowych przed zgłoszeniem do MF wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu środków europejskich oraz prowadzoną przez wydziały merytoryczne analizę sprawozdań Samorządu Województwa Opolskiego i przysyłanie monitów w sprawie niskiego wykorzystania środków na realizację zadań z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 315-318, 470-471, 472-478, 488, 557)

Szczegółowym badaniem objęto 13 wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 2 778,9 tys. zł, tj. 98,2% wydatków budżetu środków europejskich dysponenta trzeciego stopnia (2 830,7 tys. zł) i 26% wydatków części 85/16 (10 701 tys. zł). Zbadane wydatki stanowiły wydatki bieżące (14,3 tys. zł) i wydatki majątkowe (2 764,6 tys. zł) oraz mieściły się w planie finansowym budżetu środków europejskich Urzędu. Wydatki te były celowe i dokonano je zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wydatki zrealizowano zgodnie z umowami zawartymi z wykonawcami projektów, poniesiono je w okresie kwalifikowalności i zakwalifikowano zgodnie z kategoriami wydatków oraz rzetelnie udokumentowano.

(dowód: akta kontroli str. 323, 1784)

W 2013 r. Urząd złożył do realizacji 29 zleceń płatności na kwotę 2 830,7 tys. zł, z tego: 17 zleceń na kwotę 2 463,2 tys. zł dotyczących projektu *Renowacja Wieży Piastowskiej w Opolu*, 11 zleceń na kwotę 44,5 tys. zł - projektu *Upowszechnianie e-usług świadczonych przez administrację publiczną w województwie opolskim* i jedno zlecenie płatności na kwotę 323 tys. zł dotyczące projektu *Budujemy miasteczka ruchu drogowego*. Kwoty te były zgodne z wartością zrealizowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego¹⁰⁸ płatności oraz kwotą poniesionych na ten cel wydatków z budżetu środków europejskich. Opóźnienia w realizacji ww. zleceń płatności przez BGK nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 304-309, 507, 600-610)

Od dnia 10 września 2013 r. Urząd jako dysponent III stopnia posiadał rachunek pomocniczy w Narodowym Banku Polskim¹⁰⁹, służący do dokonywania operacji o których mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa. Rozliczenie środków zgromadzonych na ww. rachunku dysponent części 85/16 monitorował na podstawie informacji przekazywanych przez dysponenta trzeciego stopnia, obejmujących kwoty przekazane przez BGK, sumę dokonanych wydatków oraz saldo na koniec poszczególnych miesięcy. Ewidencja księgowa na koncie 138 *Rachunek środków europejskich* wykazała obroty w okresie listopad-grudzień oraz zerowe salda na koniec ww. miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 319-321, 508-509)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹⁰⁸ Dalej: BGK.

¹⁰⁹ Dalej: NBP.

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za 2013 r. Urzędu jako dysponenta trzeciego stopnia oraz łącznych sprawozdań rocznych dysponenta części 85/16:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-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)¹¹⁰,

a także

- sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE WPR),
- rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2013 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),

(dowód: akta kontroli str. 557-584, 783-833, 1007, 1008-1013, 1761-1776)

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach MF: z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹¹¹, z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹¹², z 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹¹³. Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków i zobowiązań w 2013 r. Sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 635-733, 739-740)

Pracownicy Wydziału FBC weryfikowali prawidłowość sporządzanych sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów drugiego i trzeciego stopnia w sposób wynikający z obowiązujących od 1 lutego 2011 r. *Procedur realizowanych zadań z uwzględnieniem kontroli zarządczej*. Procedury te określały m.in. zakres kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów trzeciego stopnia oraz tryb postępowania w przypadku ujawnienia nieprawidłowości, zapewniając tym samym prawidłowe i rzetelne sporządzanie sprawozdań rocznych dysponenta części.

(dowód: akta kontroli str. 585-589, 833-833b, 1761-1762)

Wykazane przez Urząd jako dysponenta trzeciego stopnia w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa

¹¹⁰ Sprawozdanie sporządzone przez dysponenta części.

¹¹¹ Dz. U. Nr 20, poz. 103., dalej rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej

¹¹² Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

¹¹³ Dz.U. Nr 298, poz. 1766.

wyniosły 1 017,5 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 29 810,4 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Opolu w dniu 3 lutego 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 635-640)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 Urzędu kwota wykonanych dochodów była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130-02 *Rachunek dochodów budżetowych* i wynosiła 1 017,5 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130 uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 641-648)

Kwota wydatków ogółem za 2013 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Urzędu wyniosła 29 810,4 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130-01 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2013 r. z MF. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). Wszystkie tytuły i kwoty zobowiązań były zgodne z ewidencją księgową na kontach 201-01, 229 i 231. W trakcie i na koniec roku budżetowego nie występowały zobowiązania wymagalne¹¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 649-669, 1051-1052)

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 674-686)

Dane wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 UE wynikały z ewidencji księgowej i przedstawiały prawdziwy i rzetelny obraz wydatków budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 670-673)

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 121,3 tys. zł i wynikała z ewidencji na kontach 201, 221 oraz 226.

(dowód: akta kontroli str. 723-730)

W 2013 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli str. 661-664, 731-733)

Dane wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 były zgodne z ewidencją prowadzoną na koncie 978 *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym* i 994 *Zobowiązania w układzie budżetu zadaniowego*, przekazując prawdziwy i rzetelny obraz realizacji zadań ustanowionych w układzie zadaniowym budżetu, a także wiarygodne wartości końcowe mierników¹¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 687-722, 1053-1073)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej prawidłowości sporządzania rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ustalone
nieprawidłowości

¹¹⁴ Wykazane w sprawozdaniu odsetki w kwocie 101,5 tys. zł (rozdział 85195, §4580) *Urząd* zapłacił na podstawie prawomocnych orzeczeń sądowych Sądu Okręgowego w Opolu z dnia 11 października 2012 r. (sygn. akt IC 251/06) oraz Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 6 lutego 2013 r. (sygn. akt IACa 1382/12). Odsetki związane były z wypłatą odszkodowania z tytułu zakażenia dziecka w czasie pobytu w szpitalu w 1998 r.

¹¹⁵ Wykonanie mierników sprawdzono na przykładzie trzech działań, na które *Urząd* wykazał w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 najwyższe wydatki: 1/ działanie 2.5.4.2.W – Funkcjonowanie i rozwój systemu powiadamiania ratunkowego, 2/17.2.1.5.W – Certyfikacja wydatków poniesionych w ramach RPO WO 2007-2013, 3/ działanie 20.1.1.14.W – Nadzór i kontrola podmiotów wykonujących działalność leczniczą.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

1. Procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów oraz funkcjonowanie systemu księgowości komputerowej TBD-FK w. 2¹¹⁶ były przedmiotem badania w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. W wyniku ww. kontroli sformułowano wnioski dotyczące *ujmowania w zapisach ewidencji księgowej wydatków w prawidłowych paragrafach klasyfikacji budżetowej, wprowadzanie zapisów do ewidencji prawidłowego okresu sprawozdawczego oraz uwzględnianie w zapisach księgowych prawidłowych danych identyfikacyjnych dowodu księgowego*, który został przyjęty do realizacji¹¹⁷. W toku niniejszej kontroli stwierdzono, że działania deklarowane w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne są realizowane w bieżącej działalności właściwej komórki organizacyjnej¹¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 38-41, 1289-1291)

2. Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów kont zespołu 4-koszty wg rodzaju wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej¹¹⁹ 179 zapisów księgowych na kwotę 6 689,9 tys. zł. Niezależnemu badaniu poddano także 7 zapisów księgowych na kwotę 60,4 tys. zł dobranych w sposób celowy. Wydatki objęte badaniem (6 750,3 tys. zł) stanowiły 20,7% zrealizowanych przez Urząd jako dysponenta trzeciego stopnia wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich (łącznie 32 641,1 tys. zł)¹²⁰. Zostały one sprawdzone pod kątem poprawności formalnej, prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że za wyjątkiem opisanych poniżej przypadków dowody i odpowiadające im zapisy księgowe były poprawne i kompletne.

(dowód: akta kontroli, str. 1740-1746)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku jednego dowodu księgowego¹²¹ (0,5%) na kwotę 55,6 tys. zł¹²² (0,8%) stwierdzono, że całość ww. kwoty obciążyło koszty roku bieżącego, pomimo iż 96,1% ww. kwoty (tj. 53,4 tys. zł¹²³) stanowiły koszty przyszłych okresów, które stosownie do treści opisu planu kont w części II pkt 1.66 załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹²⁴ winny być dodatkowo zaksięgowane na koncie 640-Rozliczenia międzyokresowe kosztów z uwagi na dokonanie operacji gospodarczej o treści ekonomicznej wskazanej w opisie do ww. konta. Powyższa operacja gospodarcza potwierdzona została wystawieniem faktury na kwotę 55,6 tys. zł w dniu 26 listopada 2013 r., a dotyczyła zakupu usługi¹²⁵ odnowienia wparcia technicznego producenta systemu wirtualizacji Urzędu, która to usługa została aktywowana w dniu 18 listopada 2013 r. na okres do

¹¹⁶ Autorstwa firmy TBD-Systemy Informatyczne sp. z o.o. z Kielc.

¹¹⁷ Pismo FBC-I.3111.6.2013.IS z dnia 24 kwietnia 2013 r.

¹¹⁸ Oddział Księgowości i Budżetu BIL.

¹¹⁹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

¹²⁰ 29 810,4 tys. zł - wydatki budżetu państwa oraz 2 830,7 tys. zł - wydatki budżetu środków europejskich.

¹²¹ Faktura VAT nr FV/2013/11/018 z 26 listopada 2013 r.

¹²² 55 592,26 zł.

¹²³ 53 417,13 zł.

¹²⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

¹²⁵ §4300 Zakup usług pozostałych.

21 listopada 2016 r. Usługę wsparcia technicznego miał wykonywać bezpośrednio producent oprogramowania.

(dowód: akta kontroli str. 1256-1263, 1698-1704)

Advanced Business System sp. z o.o.¹²⁶, w informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹²⁷ poinformował, że ww. wsparcie techniczne polega na tym, że Urząd przez kolejne trzy lata może korzystać z porad technicznych udzielanych przez producenta oprogramowania. Zgłaszanie problemów może następować za pomocą e-maila lub telefonu w dni robocze w godzinach 8-17, a producent oprogramowania jest zobowiązany udzielić takiej porady do końca następnego dnia roboczego.

(dowód: akta kontroli str. 1712-1713)

Pominięcie w ewidencji księgowej zapisów na koncie 640 w kwocie 53,4 tys. zł było niezgodne z treścią art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowości*¹²⁸, w którym zapisano obowiązek rozliczania w czasie kosztów dotyczących przyszłych okresów sprawozdawczych. Konieczność rozliczania kosztów w ww. sposób wynika również z zasady współmierności, o której mowa w art. 6 *uor*, gdyż brak takiego rozliczenia wywiera wpływ na wynik finansowy i rzetelność sprawozdania finansowego Urzędu za 2013 r.

Główna Księgowa Urzędu odnośnie przeniesienia w części kosztów do kosztów rozliczanych w czasie wyjaśniła, że: *zgodnie z umową z dnia 6 listopada nie jest to usługa wsparcia technicznego świadczona w okresie do 21 listopada 2016 r. przez wykonawcę umowy, lecz przedmiotem umowy jest zapewnienie dostawy wsparcia technicznego ze strony producenta oprogramowania (...) poprzez otrzymanie od wykonawcy umowy potwierdzenia aktywacji ww. usługi (...). Na tę okoliczność został spisany w dniu 18 listopada 2013 r. protokół potwierdzający odbiór od wykonawcy umowy potwierdzenia aktywacji odnowienia wsparcia i tym samym usługa z dniem 18 listopada 2013 r. została wykonana.*

(dowód: akta kontroli str. 1698-1700)

Dyrektor Generalny Urzędu w sprawie przyczyn dokonania jednorazowo zapłaty ww. kwoty 55,6 tys. zł, pomimo iż usługa miała być wykonywana przez kolejne trzy lata wyjaśnił: *niezgodnym ze stanem faktycznym jest stwierdzenie, iż usługa miała być wykonywana przez kolejne trzy lata, tj. do 21 listopada 2016 r. (...), usługa o której mowa w umowie rozpoczęła się z chwilą podpisania umowy (umowę podpisano w dniu 6 listopada 2013 r. - przypis kontrolujących), a zakończyła się z dniem dostarczenia potwierdzenia aktywacji, tj. w dniu 18 listopada 2013 r.*

(dowód: akta kontroli str. 1706-1711)

1. Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że jedną z nadrzędnych zasad rachunkowości jest zasada przewagi treści ekonomicznej nad formą prawną. Zasadę tę wyraża treść art. 4 ust. 2 *uor*: *zdarzenia, w tym operacje gospodarcze ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną*. Oznacza to, że przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych ważniejsza jest rzeczywistość gospodarcza niż zewnętrzna forma prawna transakcji. W wyżej opisanym przypadku zdarzenie gospodarcze polegające na aktywacji ww. usługi oznaczało moment rozpoczęcia świadczenia usługi, a nie moment jej zakończenia, gdyż stosownie do informacji uzyskanej od wykonawcy usługa ta będzie realizowana przez producenta oprogramowania do 26 listopada 2016 r.

¹²⁶ Stosownie do treści umowy z dnia 6 listopada 2013 r. - wykonawca usługi.

¹²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

¹²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm., dalej: *uor*.

Ustalono
nieprawidłowości

2. W przypadku dowodu Polecenie Księgowania nr 4985 z dnia 27 września 2013 r. na kwotę 3 779,0 zł w zapisie księgowym jako datę operacji gospodarczej błędnie wprowadzono 27 września 2012 r. W konsekwencji data ta nie była datą operacji gospodarczej, o której mowa w art. 23 ust. 2 pkt 1 *uor*.

(dowód: akta kontroli str. 1756-1757)

5. Działania nadzorcze dysponenta części w zakresie zapewnienia efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

Dysponent części 85/16 terminowo sporządził zestawienie planowanych wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na formularzu BZ-1, stanowiącym załącznik do projektu budżetu państwa na 2013 r. z uwzględnieniem wstępnego limitu wydatków przekazanego przez MF.

(dowód: akta kontroli str. 1087-1100)

Decyzją z 26 lutego 2013 r. Wojewoda Opolski ustanowił plan finansowy wydatków w części 85/16, w tym m.in. plan wydatków w układzie zadaniowym wraz z celami i miernikami. Łączna kwota planowanych wydatków wynosiła 615 710 tys. zł. W związku z nowelizacją ustawy budżetowej decyzją z 31 października 2013 r. Wojewoda zatwierdził zmiany w planie finansowym wydatków w układzie zadaniowym¹²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 235-261, 1107-1129)

Sprawozdania Rb-BZ-1 (półroczne i roczne) z wykonania wydatków budżetowych w układzie zadaniowym sporządzano na podstawie sprawozdań jednostkowych wydziałów merytorycznych oraz sprawozdań jednostek podległych i nadzorowanych.

(dowód: akta kontroli str. 1030-1044)

Z inicjatywy Wydziału FBC, pełniącego z upoważnienia Wojewody funkcję dysponenta części, poczynając od 2012 r. wprowadzono *Karty mierników* na poziomie zadań, podzadań i działań u wszystkich dysponentów niższego stopnia. Karty te, oprócz wskazania nazwy i pozycji zadaniowej miernika, szczegółowo określały m.in. konstrukcję miary, założenia monitoringowe, dane źródłowe, a także osobę bezpośrednio odpowiedzialną za monitorowanie miernika. Dysponentów niższego stopnia zobowiązano do przedkładania *Kart mierników* do Wydziału FBC wraz z planem finansowym w układzie zadaniowym na dany rok budżetowy, a także do bieżącego aktualizowania tych kart w uzasadnionych przypadkach oraz do przedkładania ich w okresach półrocznych i rocznych przy sprawozdaniu z budżetu zadaniowego. Kierowników jednostek administracji zespolonej oraz dyrektorów wydziałów merytorycznych Urzędu, odpowiedzialnych za realizację zadań merytorycznych, a tym samym za ich efektywność i skuteczność, zobowiązano ponadto do przedstawiania w trakcie roku budżetowego (wraz z półrocznym sprawozdaniem) informacji do Wydziału FBC dotyczących ryzyka niewykonania zaplanowanych wartości mierników, a przy sprawozdaniu rocznym do omówienia tych mierników, w przypadku których wartość odbiega zarówno pozytywnie, jak i negatywnie od wartości planowanej.

(dowód: akta kontroli str. 1044-1047, 1049-1050, 1101-1106)

Badaniem objęto mierniki dotyczące pięciu działań, na wykonanie których dysponent części 85/16 poniósł najwyższe wydatki w 2013 r.¹³⁰. Ustalono, że bieżący

¹²⁹ Zmniejszenie planowanych wydatków na działania: 2.5.1.1. Szkolenia i ćwiczenia administracji publicznej w zakresie zarządzania kryzysowego, komunikacji kryzysowej i 3.1.3.5. Doksztalcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli miało wpływ na obniżenie wartości mierników.

¹³⁰ Działania nr: 2.4.1.1. *Udział w akcjach ratowniczo-gaśniczych* oraz działania nr: 13.1.1.1. Wsparcie finansowe jest w realizacji zadań pomocy społecznej, 13.4.1.1. Świadczenia rodzinne, 13.4.1.2. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego i 20.2.2.4. Działalność zespołów ratownictwa medycznego, prowadzone przez Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia.

monitoring osiąganych mierników prowadzili kierownicy jednostek administracji zespolonej oraz dyrektorzy wydziałów merytorycznych Urzędu. Założenia monitoringowe oraz źródła danych, na podstawie których uzyskiwano informacje o wartościach mierników, wykazywane były w *Kartach mierników*, które przedkładano wraz z planami finansowymi i sprawozdaniami. W przypadku uzyskania dodatkowych środków na realizację działań lub w przypadku zmiany sposobu naliczania miernika, karta miernika była aktualizowana¹³¹.

(dowód: akta kontroli str. 1107-1170)

Dyrektor Wydziału FBC wyjaśniła, że w imieniu dysponenta części nie były przeprowadzane kontrole, jak również inne działania nadzorcze wobec podległych i nadzorowanych jednostek w zakresie efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym, o których mowa w art. 175 ust. 1 pkt 4 *ufp*. Zdaniem Dyrektora Wydziału FBC za realizację zadań merytorycznych, a tym samym za ich efektywność i skuteczność, również w ramach budżetu zadaniowego odpowiadają kierownicy jednostek administracji zespolonej oraz dyrektorzy wydziałów merytorycznych Urzędu, natomiast Wydział FBC Urzędu pełni rolę koordynującą prace w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1044-1047, 1049-1050)

Problematyka efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym przez jednostki podległe Wojewodzie Opolskiemu i nadzorowane przez dysponenta części 85/16 w 2013 r. nie była przedmiotem zadań audytowych realizowanych przez audytora wewnętrznego Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 1171-1184)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Wzmocnienie nadzoru nad udzielaniem zamówień publicznych w trybach niekonkurencyjnych.
2. Ewidencjonowanie kosztów podlegających rozliczeniu w czasie zgodnie z treścią ekonomiczną operacji gospodarczych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹³¹ Np. działanie nr 2.4.2.1. Podejmowanie przedsięwzięć na rzecz rozpoznawania zagrożeń realizowane przez komendy powiatowe PSP, działanie 13.4.1.6. Wsparcie działań gminy w zakresie tworzenia nowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, działanie 13.4.2.4. Wspieranie zadań z zakresu rodziny i systemu pieczy zastępczej poprzez monitorowanie i finansowanie tych zadań.

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.

Opole, dnia 17 kwietnia 2014 r.

Kontroler
Zbigniew Łupicki
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

.....
podpis