



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.001.01.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 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 97500 z dnia 8 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Zbigniew Łupicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97501 z dnia 8 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Aleksandra Pawlicka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97502 z dnia 8 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6) 4. Krzysztof Rajczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99111 z dnia 28 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 461-462)
Jednostka kontrolowana	Opolski Urząd Wojewódzki, 45-082 Opole, ul. Piastowska 14 ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adrian Czubak, Wojewoda Opolski ² (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 85/16 – województwo opolskie.

W ramach części 85/16 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – m.in. zadania z zakresu: wspierania rodziny (24,5% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich), pomocy i integracji społecznej (14,8%), ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz ochrony ludności (10,3%), wspierania transportu drogowego (10,2%), oświaty i wychowania (6,8%).

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych³,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,

¹ Dalej: Urząd.

² Powołany z dniem 9 grudnia 2015 r., dalej: Wojewoda. Poprzednio funkcję Wojewody sprawował Ryszard Wilczyński.

³ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- wiarygodność ksiąg rachunkowych dysponenta części 85/16 w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r. i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r.,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁴.

Zrealizowane w 2015 r. w części 85/16 dochody wyniosły 59 573,5 tys. zł, w tym 1 070,7 tys. zł (1,8%) stanowiły dochody zrealizowane przez Urząd, jako dysponenta III stopnia.

W 2015 r. w części 85/16 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 835 378,0 tys. zł, w tym 29 661,8 tys. zł (3,6%) stanowiły wydatki zrealizowane przez Urząd. Ponadto z budżetu środków europejskich w ramach części 85/16 wydatkowano kwotę 22 524,9 tys. zł⁵.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli (NIK) ocenia pozytywnie⁶ wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 85/16 - województwo opolskie.

W wyniku kontroli 12,5% wydatków budżetu państwa⁷ stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w *ufp* i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków. Wyjątek stanowiła dotacja na realizację przez gminy zadania zleconego z zakresu spraw obywatelskich, której to do dnia 24 marca 2016 r. nie rozliczono, do czego zobowiązuje art. 152 ust. 2 *ufp*. Ujawnione nieprawidłowości skutkowały przekazaniem środków ww. dotacji 16 gminom w nadmiernej wysokości (wyższej o 181 555 zł) oraz 55 gminom w wysokości niższej od należnej (o 801 705 zł). Ich skala (0,11%⁸) nie przekroczyła założonego w kontroli P/16/001 progu istotności, który dla wydatków wynosił 0,25%.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto zakładane cele prowadzonej działalności, ustalone w planie finansowym wydatków według układu zadaniowego. Wojewoda rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust.1 i 2 *ufp* sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 85/16, z wyjątkiem ww. dotacji na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich.

NIK pozytywnie zaopiniowała roczne/łączne sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez dysponenta części 85/16 – województwo opolskie oraz sprawozdania jednostkowe Urzędu (dysponenta III stopnia).

Sprawozdania łączne dysponenta części 85/16 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe Urzędu na podstawie danych wynikających z prowadzonej ewidencji księgowej. Wyjątek stanowiło sprawozdanie

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.; dalej: *ufp*.

⁵ Urząd w 2015 r. nie realizował projektów finansowanych z budżetu środków europejskich.

⁶ NIK stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁷ Zbadano wydatki dysponenta III stopnia w kwocie 2 293 tys. zł (7,7% wydatków dysponenta III stopnia) oraz dotacje budżetowe udzielone przez dysponenta części w kwocie 104 843,7 tys. zł.

⁸ 181,6 tys. zł + 801,7 tys. zł = (983,3 tys. zł / 857 902,9 tys. zł) * 100% = 0,11%.

Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych dysponenta III stopnia, w którym nie wykazano należności na kwotę 45 863,94 zł, co stanowiło 0,02% kwoty dochodów i należności dysponenta części⁹ i nie przekraczało założonego w kontroli P/16/001 progu istotności dla dochodów (0,05%).

System kontroli zarządczej zapewniał prowadzenie kontroli prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich i w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia. System ten nie zapobiegł jednak powstaniu nieprawidłowości w zakresie rozliczenia dotacji na realizację spraw obywatelskich.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych dysponenta części 85/16, stanowiących podstawę sporządzenia ww. sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, których skala wskazywała, że księgi rachunkowe obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo. Sprawozdania przedstawiały prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań, z wyjątkiem pominięcia ww. kwoty należności w sprawozdaniu Rb-27 dysponenta III stopnia oraz należności z tytułu nadmiernie pobranych przez gminy dotacji na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich w sprawozdaniu Rb-27 dysponenta części.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów (MF) w sprawie: *sprawozdawczości budżetowej*¹⁰, *sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*¹¹ oraz *sprawozdawczości w układzie zadaniowym*¹².

Pozostałe nieprawidłowości ujawnione w toku kontroli NIK nie miały wpływu na realizację budżetu w części objętej kontrolą i polegały na: nieterminowym przekazywaniu Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW): 1/ zapotrzebowań na środki dotacji na wypłatę producentom rolnym części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, 2/ okresowych i rocznych zbiorczych rozliczeń dotacji oraz sprawozdań rzeczowo-finansowych z wypłat zwrotu podatku dokonanych w 2015 r.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015¹³ dochody budżetowe dla części 85/16 - województwo opolskie zaplanowano w kwocie 58 828 tys. zł, tj. o 4 821 tys. zł (8,9%) wyższej niż w 2014 r. Zrealizowane dochody wyniosły 59 573,5 tys. zł i były wyższe od kwoty planowanej o 696,7 tys. zł (1,2%). W porównaniu do 2014 r. (57 114,3 tys. zł) wykonane dochody były wyższe o 2 459,2 tys. zł (4,3%). Przyczyną wyższej realizacji planu dochodów były m.in. wyższe od planowanych o 1 449,1 tys. zł dochody uzyskane w rozdziale 85212 *Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego*.

(dowód: akta kontroli str. 696-704)

⁹ 45,9 tys. zł/ (59 573,5 tys. zł+236 981,8 tys. zł)= 0,02%.

¹⁰ Rozporządzenie MF z dnia 16 stycznia 2014 r. (Dz. U. poz. 119 ze zm.).

¹¹ Rozporządzenie MF z dnia 4 marca 2010 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773).

¹² Rozporządzenie MF z dnia 28 grudnia 2011 r. (Dz. U. nr 298, poz. 1766).

¹³ Dz. U. poz. 2195, dalej: znowelizowana ustawa budżetowa.

Na koniec 2015 r. zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w części 85/16 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 236 891,8 tys. zł. Dotyczyły one głównie: 1/ w rozdziale 85212, §2350 - należności z tytułu zaniechania przez zobowiązanych zwrotu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego (204 188,8 tys. zł), 2/ w rozdziale 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami, §2350 - opłat za korzystanie z gruntów i nieruchomości Skarbu Państwa (SP) w kwocie 14 845,4 tys. zł, 3/ w rozdziale 75011 Urzędy wojewódzkie, §0570 – grzywnien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (12 436,3 tys. zł). W porównaniu do 2014 r. (216 382,4 tys. zł) należności ogółem były wyższe o 20 509,4 tys. zł (o 9,5%).

Zaległości według stanu na 31 grudnia 2015 r. wyniosły 236 314,4 tys. zł i były wyższe o 20 657,5 tys. zł, tj. o 9,6% od zaległości na koniec 2014 r. (215 656,9 tys. zł) w wyniku wzrostu kwoty zaległości (o 23 709,3 tys. zł) w rozdziale 85212 wskutek niskiej ściągальności od zobowiązanych wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 696-704, 1277-1278, 1325-1333)

Zaplanowane na 2015 r. dla Urzędu, jako dysponenta III stopnia, dochody budżetowe w kwocie 1 054 tys. zł zostały zrealizowane w wysokości 1 070,7 tys. zł, tj. 101,6% kwoty planowanej i były wyższe od dochodów wykonanych w 2014 r. (1 003,7 tys. zł) o 67 tys. zł, tj. o 6,7%. Dochody te w 90,6% zrealizowano w rozdziale 75011 § 0750 Dochody z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych SP.

Należności pozostałe do zapłaty na 31 grudnia 2015 r. wyniosły 291 tys. zł i były równe zaległościom. W porównaniu do stanu na 31 grudnia 2014 r. (300,2 tys. zł) zaległości te zmniejszyły się o 9,2 tys. zł (tj. o 3%).

(dowód: akta kontroli str. 402, 403-404)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości, z wyjątkiem nieujęcia w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych należności pozostałych do zapłaty w kwocie 45 863,94 zł, co przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia (pkt 3 Sprawozdania).

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

1. W ustawie budżetowej z dnia 15 stycznia 2015 r.¹⁵ wydatki budżetu państwa na rok 2015 w części 85/16 zostały zaplanowane w wysokości 600 883 tys. zł. W wyniku dokonanych w trakcie roku zmian plan wydatków został zwiększony o 258 711,0 tys. zł, tj. do kwoty 859 594,0 tys. zł (o 43,1%).

(dowód: akta kontroli str. 705-730)

Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków 600 883 tys. zł do kwoty 859 594,0 tys. zł wynikały ze zwiększenia planu wydatków:

- o kwotę 4 271,9 tys. zł środkami rezerwy ogólnej przeznaczonymi na:
 - a) pokrycie wydatków związanych z wykonaniem prac konserwatorskich

¹⁴ Ściągальność należności z tytułu świadczeń wypłaconych w 2015 r. z funduszu alimentacyjnego w woj. opolskim wyniosła około 13,6%, pomimo podejmowania przez gminy działań dyscyplinujących i mających na celu wszczęcie egzekucji administracyjnej.

¹⁵ Dz. U. poz. 153 ze zm.

obiektów sakralnych¹⁶ (515,5 tys. zł), b) przebudowę drogi powiatowej w powiecie kluczborskim (543 tys. zł), c) zakup aparatu ultrasonograficznego dla szpitala w Namysławie (560 tys. zł), d) dostosowanie dwóch hal poprodukcyjnych na potrzeby Inkubatora Przedsiębiorczości w Prudniku (1 000 tys. zł), e) budowę boiska wielofunkcyjnego przy Zespole Szkół w Tułowicach (436,7 tys. zł), f) budowę schodów z platformą dla osób niepełnosprawnych w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Komprachcicach (216,7 tys. zł), g) przeciwdziałanie kalectwu wśród pacjentów w wieku 65+ poprzez zakup i wszczepienie endoprotez (1 000 tys. zł)¹⁷,

- o kwotę 259 861,1 tys. zł środkami rezerw celowych przeznaczonych na wydatki bieżące, wydatki majątkowe, dotacje i świadczenia na rzecz osób fizycznych¹⁸,
- o kwotę 125,0 tys. zł przyznaną decyzją MF z dnia 31 sierpnia 2015 r. przeznaczoną na sfinansowanie skutków finansowych zmian zasad naliczania wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat dla funkcjonariuszy Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Opolu (KW PSP) - rozdział 75410,

oraz zmniejszenia planu wydatków o 5 547,0 tys. zł decyzją MF z 30 grudnia 2015 r., w związku z blokadami dokonanymi przez Wojewodę w trybie art. 177 ust. 3, pkt 2 *ufp*.

(dowód: akta kontroli str. 65-164, 445-458, 459, 460, 666)

Przyznanie dysponentowi części 85/16 ww. środków w łącznej kwocie 258 711,0 tys. zł wynikało z potrzeby sfinansowania zadań przewidzianych do realizacji w 2015 r. Z ww. kwoty wykorzystano 239 460,4 tys. zł, tj. 92,6%, a główną przyczyną niepełnego wykorzystania środków było mniejsze zapotrzebowanie w stosunku do potrzeb oszacowanych na etapie wnioskowania o środki¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 166-205, 1074-1076, 1086)

Badaniem objęto zasadność przeniesienia środków z rezerw celowych na kwotę 83 872,9 tys. zł²⁰ oraz celowość dokonywania zmian w planie wydatków z przeznaczeniem na: a/wypłatę przez gminy producentom rolnym części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (rozdział 01095 *Pozostała działalność*, § 2010), b/dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania drogami wojewódzkimi (rozdział 60013 *Drogi publiczne wojewódzkie*, §§ 2230, 6530), c/świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (rozdział 85212, § 2010) oraz d/dwóch zmian w planie wydatków dokonanych po 15 listopada 2015 r. na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej²¹.

¹⁶ Konserwacja i remont elewacji Katedry pw. Podwyższenia Krzyża Św. w Opolu - 500 tys. zł i remont organów w kościele pw. Wszystkich Świętych w Lasowicach Wielkich - 86,5 tys. zł.

¹⁷ Dotacji nie wykorzystano w związku z odstąpieniem od realizacji tego projektu przez Samorząd Województwa.

¹⁸ Z kwoty 258 711,0 tys. zł przeznaczono: na wydatki bieżące - 9 048,0 tys. zł, na wydatki majątkowe - 69 412,3 tys. zł, na dotacje - 181 157,8 tys. zł, na świadczenia na rzecz osób fizycznych - 243,0 tys. zł i na współfinansowanie - 2 425,1 tys. zł.

¹⁹ Mniejsze zapotrzebowanie na środki spowodowane było m.in.: 1/ niewystąpieniem chorób zakaźnych zwierząt (rozdziały 01022; 01033; 01034), na zwalczanie których nie wykorzystano kwoty 3 271,8 tys. zł z tzw. obowiązkowej rezerwy epizootycznej, 2/ oszczędnościami przetargowymi na realizację zadań w ramach NPPDL (rozdziały 60014 i 60016), gdzie nie wykorzystano 6 428,7 tys. zł; 3/ zmniejszeniem faktycznej liczby osób uprawnionych w stosunku do oszacowanej przez gminy: do świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego (rozdział 85212), na które nie wykorzystano 1 401,7 tys. zł oraz na wypłatę zasiłków stałych (rozdział 85214), na które nie wykorzystano 2 663,6 tys. zł.

²⁰ Zbadano trzy tytuły rezerw celowych: poz. 7 (środki w kwocie 35 076,2 tys. zł stanowiące 37,8% kwoty, o którą zwiększono wydatki w dziale 010), poz. 54 (środki w kwocie 24 930,1 tys. zł stanowiące 26,1% kwoty, o którą zwiększono wydatki w dziale 600), poz. 34 (środki dotacji w kwocie 23 866,6 tys. zł stanowiące 7,2% kwoty, o którą zwiększono wydatki w dziale 852).

²¹ Zmian dokonano na podstawie art. 170 ust. 2 *ufp* pozwalającego na uregulowanie zobowiązań SP wobec jst z tytułu: 1) składek na ubezpieczenie zdrowotne na kwotę 0,8 tys. zł (rozdział 85213 §2010) i świadczeń rodzinnych z funduszu alimentacyjnego na kwotę 272,6 tys. zł (rozdział 85212, §2010); 2) wypłaty producentom rolnym części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej dla czterech gmin w kwocie 14,6 tys. zł (poz. 16 i 88, rozdz. 01095 § 2010).

Kontrola w ww. zakresie wykazała, że zmiany te były zgodne z przepisami, a wnioskowanie o uruchomienie środków z rezerw było uzasadnione rozmiarem realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 379-385, 1112-1115)

Plan finansowy wydatków Urzędu jako dysponenta III stopnia wynosił 29 431 tys. zł. Na podstawie decyzji MF i decyzji Wojewody w planie finansowym Urzędu dokonano 28 zmian, w wyniku których zwiększono wydatki Urzędu o dodatkowe środki w kwocie 1 163,4 tys. zł²² i jednocześnie zmniejszono wydatki o 153,7 tys. zł, wskutek czego plan po zmianach wyniósł 30 440,7 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 29 661,8 tys. zł (97,4% planu po zmianach)²³. W porównaniu do 2014 r. (28 233,5 tys. zł) wydatki były wyższe o 1 428,3 tys. zł (tj. o 5,1%).

(dowód: akta kontroli str. 221-224, 576-582, 693-694)

W wyniku badania wykorzystania przez Urząd jako dysponenta III stopnia środków przeniesionych z rezerw celowych i rezerwy Wojewody w łącznej wysokości 478,5 tys. zł (41,1% zwiększeń) ustalono, że zwiększenia te wynikały z potrzeb związanych z realizacją zadań Wojewody i wykorzystane zostały na:

a/ wynagrodzenia bezosobowe i pochodne od wynagrodzeń związane z realizacją zadań wynikających z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2015 r. ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o *Karcie Dużej Rodziny*²⁴ (KDR) - 36,0 tys. zł z rezerwy celowej poz. 15,

b/ wynagrodzenia oraz zakupy materiałów i usług związanych z funkcjonowaniem działalności Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności - 84,0 tys. zł z rezerwy celowej poz. 38,

c/ wynagrodzenia i dodatki stażowe dla pracowników i operatorów Systemu Wspomagania Powiadamiania Ratownictwa Medycznego w Opolu - 106,2 tys. zł z rezerwy celowej poz. 9²⁵,

d/ dofinansowanie kwotą 12 tys. zł z rezerwy celowej (poz. 41) zakupu skanera wartości 15,2 tys. zł do obsługi teletechnicznej zadania związanego z ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności do nieruchomości SP oraz jednostek samorządu terytorialnego (jst),

e/ zakupy inwestycyjne w ramach zadania pn.: *Wyposażenie magazynu sprzętu doraźnego w 2015 roku na wypadek wystąpienia klęsk żywiołowych*²⁶. Środki na zakupy pozyskano z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu (WFOŚiGW) - 90,3 tys. zł z rezerwy celowej poz. 59,

f/ prace budowlane przy przebudowie holu Urzędu polegające na wymianie tynków i posadzek oraz instalacji elektrycznej - 150,0 tys. zł z rezerwy Wojewody.

(dowód: akta kontroli str. 221-225, 454, 731-739, 988-989)

2. Zrealizowane w części 85/16 wydatki wyniosły 835 378,0 tys. zł, tj. 97,2% planu po zmianach²⁷. W porównaniu do 2014 r. (811 120,5 tys. zł) były one wyższe o 24 257,5 tys. zł, tj. o 3,0%. Nie wykorzystano środków w kwocie 24 216 tys. zł (2,8%), z czego największe kwotowo różnice pomiędzy planem (po zmianach), a jego realizacją wystąpiły w zakresie:

²² Z tego 328,5 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa, 444,1 tys. zł z rezerwy Wojewody oraz 390,4 tys. zł z przeniesień między rozdziałami. Środki z rezerw celowych przeznaczono na: wydatki bieżące 226,2 tys. zł (68,9%) i na wydatki majątkowe 102,3 tys. zł (31,1%).

²³ Na wydatki bieżące przeznaczono 26 227,0 tys. zł (88,4%), na wydatki majątkowe przeznaczono 1 253,0 tys. zł (4,2%), na świadczenia na rzecz osób fizycznych przeznaczono 402,7 tys. zł (1,4%) i na współfinansowanie 1 779,2 tys. zł (6,0%).

²⁴ Dz. U., poz. 1863 ze zm.; dalej: ustawa o KDR.

²⁵ Przyznane decyzjami MF z 5 sierpnia i 11 października 2015 r.

²⁶ Zakupiono m.in.: nagrzewnicę olejową za 12,7 tys. zł; zestaw oświetleniowy za 3,8 tys. zł; dozownik do napełniania worków piaskiem 73,8 tys. zł; agregat prądotwórczy 38,6 tys. zł; przyczepkę do przewożenia agregatu prądotwórczego 12,2 tys. zł.

²⁷ 859 594,0 tys. zł.

1/ wykorzystania dotacji na budowę i przebudowę dróg powiatowych i gminnych, w rozdziałach: 60014 *Drogi publiczne powiatowe* (§6430) i 60016 *Drogi publiczne gminne* (§6330) w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (NPPDL), na które nie wykorzystano 6 428,7 tys. zł (16,1% planu) w związku z rezygnacją jednego z powiatów z realizacji zadania oraz ze względu na oszczędności uzyskane na etapie rozstrzygania postępowań przetargowych i rozliczenia końcowego wykonanych zadań,

2/ wypłaty świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego oraz zasiłków okresowych i stałych w rozdziałach: 85212 (§§2010 i 2210), 85214 *Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe* (§2030) oraz 85216 *Zasiłki stałe* (§2030), gdzie nie wykorzystano 4 474,7 tys. zł (1,7% planu) 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, podjęciem pracy, wyjazdem za granicę, nabyciem praw emerytalnych,

3/ wydatków na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt w rozdziale 01022 *Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt i produktach pochodzenia zwierzęcego* (§§ 4170, 4300, 4410, 4590, 4600), gdzie nie wykorzystano kwoty 3 463,6 tys. zł (54,9% planu) w związku z niewystąpieniem chorób zakaźnych zwierząt wymagających m.in. wykupu chorych zwierząt,

4/ wykonania zadań bieżących realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2007-2013 i 2014-2020, na które nie wykorzystano 1 921,6 tys. zł (27,3% z kwoty planowanej) w rozdziale 01041 *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich* z uwagi na oszczędności uzyskane w wyniku rozstrzygnięcia przetargów na realizowane projekty, na wykonanie materiałów promocyjnych i zakup artykułów biurowych oraz w związku z niższym od planowanego zatrudnieniem,

5/ pomocy materialnej dla uczniów w rozdziale 85415 *Pomoc materialna dla uczniów* (§ 2030), na którą nie wykorzystano 1 532,5 tys. zł (19,3% planu) w związku z niższym od szacowanego zapotrzebowaniem środków na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 168-184, 192-205, 705-730, 1063-1088, 1334-1358)

Największy udział w strukturze zrealizowanych wydatków miały wydatki w czterech działach na łączną kwotę 624 856,3 tys. zł, stanowiące 74,8% wydatków części 85/16:

- 852 *Pomoc społeczna* w kwocie 332 229,9 tys. zł (39,8% wydatków ogółem), w tym: 31 806,7 tys. zł w rozdziale 85202 *Domy pomocy społecznej*; 202 971,7 tys. zł w rozdziale 85212 i 29 527,6 tys. zł w rozdziale 85214,
- 851 *Ochrona zdrowia* w kwocie 104 316,5 tys. zł (12,5%), w tym: 25 320,4 tys. zł w rozdziale 85132 *Inspekcja sanitarna*, 52 077,6 tys. zł w rozdziale 85141 *Ratownictwo medyczne*, 24 837,5 tys. zł w rozdziale 85156 *Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego*,
- 600 *Transport i łączność* w kwocie 95 489,1 tys. zł (11,4%), w tym: 24 998,2 tys. zł w rozdziale 60003 *Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe*, 24 930,1 tys. zł w rozdziale 60013 i 20 116,3 tys. zł w rozdziale 60016 w ramach NPPDL,
- 010 *Rolnictwo i łowiectwo* w kwocie 92 820,8 tys. zł (11,1%), w tym: 18 301,8 tys. zł w rozdziale 01008 *Melioracje wodne*, 12 590,2 tys. zł

w rozdziale 01034 Powiatowe inspektoraty weterynarii, 35 076 tys. zł w rozdziale 01095²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 705-730, 1334-1358)

W kwocie 835 378 tys. zł zrealizowanych wydatków dotacje stanowiły 77,5% (647 683,6 tys. zł). Pozostałe wydatki zrealizowano w następujących grupach ekonomicznych: a) wydatki bieżące jednostek budżetowych - 12,3% (103 093,3 tys. zł), b) wydatki majątkowe - 8,4% (69 940,4 tys. zł), c) świadczenia na rzecz osób fizycznych - 0,2% (1 317,7 tys. zł), d) wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE - 1,6% (13 343 tys. zł).

Powyższa struktura zrealizowanych wydatków była analogiczna do struktury wydatków wg grup ekonomicznych w 2014 r., z wyjątkiem wydatków majątkowych, których udział zmniejszył się o 0,1 punktu procentowego i dotacji, których udział wzrósł o 0,1 punktu procentowego.

(dowód: akta kontroli str. 693-694, 1334-1358)

Wydatki Urzędu jako dysponenta III stopnia wyniosły 29 661,8 tys. zł i stanowiły 3,6% wydatków w części (835 378,0 tys. zł), w tym wydatki: a) bieżące w kwocie 26 227 tys. zł (88,4%), b) na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich w kwocie 1 779,2 tys. zł (6%), c) majątkowe – 1 252,9 tys. zł (4,2%) i d) świadczenia na rzecz osób fizycznych – 402,7 tys. zł (1,4%).

(dowód: akta kontroli str. 694, 1377-1383)

3. W 2015 r. w części 85/16 kwota środków wydatkowanych na dotacje wyniosła 647 683,6 tys. zł²⁹ (98,4% kwoty zaplanowanej³⁰) i była o 19 890,5 tys. zł (3,2%) wyższa od kwoty wydatkowanej w tej grupie wydatków w roku poprzednim³¹. Z ww. kwoty 647 023,5 tys. zł stanowiły dotacje celowe (99,9%), a 660,1 tys. zł dotacje podmiotowe dla spółek wodnych.

Dotacje podmiotowe przyznano 25 spółkom wodnym³² w kwotach od 4,7 tys. zł dla Gminnej Spółki Wodnej w Strzeleckach do 56,4 tys. zł dla Gminnej Spółki Wodnej w Nysie.

(dowód: akta kontroli str. 206-213, 1334-1358)

Dotacje celowe były przekazywane na sfinansowanie zadań realizowanych przez 84³³ jst oraz 136 podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych³⁴ głównie na sfinansowanie zadań z zakresu:

- pomocy społecznej (dział 852) - 329 986,4 tys. zł, w tym 202 971,7 tys. zł na wypłatę świadczeń rodzinnych i zaliczek alimentacyjnych (rozdział 85212)³⁵, 31 806,7 tys. zł na wsparcie działalności domów pomocy społecznej (rozdział 85202)³⁶, 48 950,8 tys. zł na wypłatę zasiłków stałych i okresowych w ramach pomocy społecznej (rozdział 85214 i 85216)³⁷,

²⁸ Zwrot części podatku akcyzowego producentom rolnym zawartego w cenie oleju napędowego.

²⁹ Ponadto 6 149,5 tys. zł stanowiły dotacje w grupie wydatków na współfinansowanie.

³⁰ 658 390,2 tys. zł.

³¹ 627 793,1 tys. zł.

³² Miejskie, miejsko-gminne i gminne spółki wodne w: Byczynie, Cisku, Dąbrowie, Domaszowicach, Glucholazach, Kluczborku, Komprachcicach, Krapkowicach, Lewinie Brzeskim, Lubszy, Lubnianach, Nysie, Opolu, Otmuchowie, Ozimku, Paczkowie, Pawłowiczkach, Polskiej Cerekwi, Popielowie, Reńska Wieś, Skarbimierzu, Strzeleckach, Świerczowie, Walcach i Wolczynie.

³³ 71 gmin, 12 powiatów i Samorząd Województwa Opolskiego.

³⁴ Dotacji udzielono m.in. ośmiu stowarzyszeniom i towarzystwom Romów, dziewięciu stowarzyszeniom i organizacjom społecznym organizującym wypoczynek dla dzieci i młodzieży (np. Caritas Diecezji Opolskiej, Związkowi Harcerstwa Polskiego, Polskiemu Towarzystwu Schronisk Młodzieżowych, Klubowi Karate Kyokushin w Opolu, dwóm stowarzyszeniom działającym na rzecz harcerstwa), 22 stowarzyszeniom i fundacjom wspierającym placówki szkolne, 26 parafiom rzymskokatolickim na prace związane z zachowaniem zabytków sakralnych, 12 osobom fizycznym i wspólnotom mieszkaniowym na remonty i konserwacje obiektów zabytkowych.

³⁵ Wypłacono m.in. 909 023 świadczeń rodzinnych na kwotę 146 262,3 tys. zł i 87 803 świadczeń z funduszu alimentacyjnego na kwotę 35 111,3 tys. zł.

³⁶ Kwotę wykorzystano na utrzymanie 1 369 miejsc w 27 domach pomocy społecznej.

³⁷ W ramach pomocy gminy wypłaciły 85 828 zasiłków okresowych dla 12 764 osób i 43 059 zasiłków stałych dla 4 366 osób.

- ochrony zdrowia (dział 851) - 77 015,2 tys. zł, w tym 52 077,6 tys. zł stanowiła dotacja przeznaczona na działalność zespołów ratownictwa medycznego³⁸ (rozdział 85141), 24 837,5 tys. zł na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia na rzecz osób nieobjętych obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym (rozdział 85156)³⁹,
- bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej (dział 754) - 66 432,8 tys. zł, w tym 66 256,8 tys. zł na funkcjonowanie 11 powiatowych komend Państwowej Straży Pożarnej (rozdział 75411),
- rolnictwa i łowiectwa (dział 010) - 46 415,9 tys. zł, w tym 35 076,2 tys. zł na zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (rozdział 01095), 11 142,0 tys. zł na melioracje wodne (rozdział 01008),
- transportu i łączności (dział 600) - 44 283,4 tys. zł, w tym 24 998,2 tys. zł na dopłaty do krajowych przewozów autobusowych (rozdział 60003) oraz 17 560,1 tys. zł na remonty i utrzymanie dróg wojewódzkich (rozdział 60013)⁴⁰.
(dowód: akta kontroli str. 206-218, 993-1014, 1072-1115, 1262-1282, 1554-1559)

Szczegółową kontrolą objęto dokumentację dotyczącą udzielenia i rozliczenia wybranych dotacji w kwocie 104 843,7 tys. zł⁴¹, przeznaczonych na sfinansowanie następujących zadań:

- remontów, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi, na realizację którego udzielono Samorządowi Województwa Opolskiego dotacji w kwocie 17 560,1 tys. zł (rozdział 60013 § 2230) z poz. 54 rezerwy celowej oraz 7 370 tys. zł środków z tej samej rezerwy celowej na budowę i przebudowę dróg wojewódzkich jako wydatki majątkowe (§ 6530),
- realizacji zadań zleconych gminom ustawami z zakresu spraw obywatelskich, na realizację których przekazano gminom 8 668,0 tys. zł (rozdział 75011 §2010)⁴²; sprawę wykorzystania dotacji w 2015 r. przedstawiono w dalszej części wystąpienia,
- zwrotu części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej przez producentów rolnych oraz na pokrycie kosztów postępowania w sprawie jego zwrotu, na które przekazano gminom 35 076,2 tys. zł (rozdział 01095 §2010) z rezerwy celowej poz. 7,
- wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego, wypłacanych przez gminy na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 września 2007 r. o *pomocy osobom uprawnionym do alimentów*⁴³, na realizację którego 71 gminom przekazano 35 111,3 tys. zł oraz 1 058,1 tys. zł na obsługę tego zadania⁴⁴ (rozdział 85212 § 2010).

(dowód: akta kontroli str. 695, 826-893, 898-899, 1112-1115, 1283-1288)

³⁸ Dla Opolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia.

³⁹ Powiaty opłaciły 428 416 składek za osoby bezrobotne, za dzieci przebywające w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i za uczniów.

⁴⁰ Wykonano m.in. 1/ remonty częściowe nawierzchni dróg: 51 304 m² masą na gorąco, 1 192 m² grysami i emulsją oraz frezowanie kolein na powierzchni 12 000 m²; 2/ wyremontowano siedem mostów i 952,1 m² chodników; 3/ prace pielęgnacyjne pasa drogowego (koszenie traw, wycinka i cięcie pielęgnacyjne drzew).

⁴¹ W tym 97 473,7 tys. zł dotacji (15% z 647 683,6 tys. zł) oraz 7 370 tys. zł środków z rezerwy celowej poz. 54 na wydatki majątkowe w zakresie budowy i przebudowy dróg wojewódzkich.

⁴² W latach 2013-2014 planowane i wykorzystane wydatki na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich wynosiły odpowiednio: 6 246,7 tys. zł i 6 459,5 tys. zł.

⁴³ Dz. U. z 2016 r., poz. 169 ze zm.

⁴⁴ Koszty działań wobec zalegających dłużników oraz obsługi wypłat stanowiły 3% otrzymanej przez gminę dotacji.

Kontrola w tym zakresie wykazała, że Wojewoda, przekazując dotacje na dofinansowanie zadań, gromadził dane o zakresie rzeczowym zrealizowanych zadań i uzyskanych efektach⁴⁵. Środki dotacji przekazywane były w granicach planu finansowego, a bieżący monitoring stopnia ich wykorzystania umożliwiał wprowadzenie zmian w tym planie. Z dokumentacji gromadzonej przez dysponenta części wynikało, że kwoty dotacji przekazywane poszczególnym jst, umożliwiały im realizację dotowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1324-1327)

Dotacje przekazywane były na podstawie umów⁴⁶ sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i w art. 151 ust. 1 *ufp*, w których zamieszczono zapisy zabezpieczające interes SP, a ich rozliczenie następowało zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 i ust. 3 ww. ustawy. Wyjątkiem była realizacja zadań z zakresu spraw obywatelskich, co przedstawiono w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 406-442)

4. Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 1 317,7 tys. zł, tj. 97,8% planu po zmianach i w porównaniu do 2014 r. były wyższe o 4,8% (97,8 tys. zł). Najwyższe wydatki w tej grupie poniesiono w kwotach: 243,0 tys. zł (18,4%) na stypendia Prezesa Rady Ministrów dla uczniów szczególnie uzdolnionych (rozdział 85415, § 3240), 236,7 tys. zł (18,0%) na wypłatę zasądzonych rent dla 28 osób za popełnione błędy lekarskie (rozdział 85195 *Pozostała działalność*, § 3050), 191,5 tys. zł (14,5%) na nagrody o charakterze szczególnym⁴⁷ (rozdział 80195 *Pozostała działalność*, § 3040) oraz 180,1 tys. zł (13,7%) na wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom⁴⁸ (rozdział 75410 *Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej*, § 3070).

(dowód: akta kontroli str. 705-730, 993-1020, 1045-1055, 1093-1094)

Świadczenia dysponenta III stopnia na rzecz osób fizycznych w 2015 r. wyniosły 402,7 tys. zł i były wyższe o 43,9 tys. zł (12,2%) w porównaniu do 2014 r. Najwyższymi kwotowo wydatkami na świadczenia były wydatki na wypłatę ww. rent (rozdział 85195, § 3050) oraz wydatki na: odprawy pracowników w związku z rozwiązaniem stosunku pracy 86,6 tys. zł, zakup odzieży ochronnej 33,9 tys. zł, dofinansowanie kosztów kształcenia pracowników 28,9 tys. zł (rozdział 75011, § 3020).

(dowód: akta kontroli str. 576-602, 667-674, 693-694)

5. Zrealizowane wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 103 093,3 tys. zł⁴⁹, tj. 96,3% planu po zmianach i w porównaniu do 2014 r. były wyższe o 3 361,0 tys. zł (3,4%). Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne (§§ 4010-4180) zrealizowane w kwocie

⁴⁵ M.in. gromadził dane o liczbie osób objętych dożywianiem oraz liczbie wydanych posiłków, liczbie kilometrów przebudowanych dróg, liczbie wypłaconych dodatków do świadczeń pielęgnacyjnych, liczbie zbudowanych placów zabaw i utworzonych miejsc zabaw.

⁴⁶ Kontrolą w tym zakresie objęto umowy na realizację zadań m.in.: NPPDL, budowy, remontu i utrzymania dróg wojewódzkich, Programu integracji społeczności romskiej, Programu dożywiania, Programu asystent rodziny i koordynator pieczy zastępczej i programu Maluch.

⁴⁷ Nagrody Opolskiego Kuratora Oświaty dla nauczycieli z terenu województwa opolskiego za szczególne osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze.

⁴⁸ Wypłaty równoważników pieniężnych za brak lokalu (56,1 tys. zł), dopłaty do wypoczynku funkcjonariuszy i ich rodzin (74,0 tys. zł), dopłaty do przejazdów funkcjonariuszy i ich rodzin (11,7 tys. zł), wypłaty równoważników pieniężnych za remont lokalu mieszkalnego (15,7 tys. zł) i przejazdy do szkół (4,7 tys. zł).

⁴⁹ Ponadto 1 779,2 tys. zł stanowiły wydatki bieżące na współfinansowanie.

81 492,5 tys. zł⁵⁰ (79,0%) oraz zakupy towarów i usług (§§ 4210-4370) zrealizowane w kwocie 16 052,2 tys. zł⁵¹ (15,6%).

(dowód: akta kontroli str. 705-730, 1334-1358)

6. Przeciętne zatrudnienie⁵² w 2015 r. w części 85/16 wyniosło 1 428 osób i było niższe niż w 2014 r. (1 449) o 21 osób (1,4%). Wynikało to ze spadku przeciętnego zatrudnienia w grupie 01 - osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 19 osób (z 612 osób w 2014 r. do 593 w 2015 r.) oraz w grupie 03 - członkowie korpusu służby cywilnej o cztery osoby (z 779 osób do 775), przy równoczesnym wzroście przeciętnego zatrudnienia o dwie osoby w grupie 10 - żołnierze i funkcjonariusze (z 56 osób do 58)⁵³.

Wydatki na wynagrodzenia w części 85/16 w 2015 r. wyniosły 65 960 tys. zł (99,2% planu) i były wyższe o 1 761 tys. zł (2,7%) od wydatków poniesionych z tego tytułu w 2014 r. (64 199 tys. zł). Wzrost wydatków na wynagrodzenia wystąpił m.in. w Urzędzie (rozdział 75011) o 1 830 tys. zł, w Inspekcji Sanitarnej (rozdział 85132) o 203 tys. zł, w KW PSP (rozdział 75410) o 72 tys. zł. Obniżenie wydatków na wynagrodzenia wystąpiło m.in.: w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii (rozdział 01033) - o 323 tys. zł, w Państwowej Straży Rybackiej w Opolu (rozdział 05003) - o 44 tys. zł, w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa (rozdział 01032) - o 32 tys. zł i było skutkiem zmniejszenia przeciętnego zatrudnienia w tych jednostkach.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2015 r. wyniosło 3 849 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2014 r. było wyższe o 157 zł (4,3%).

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 III stopnia) w jednostkach tych nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 330-332, 386-387, 705-730)

Przeciętne zatrudnienie w 2015 r. w Urzędzie wyniosło 387 osób i w porównaniu do 2014 r. (386) było wyższe o jedną osobę (0,3%). Były dyrektor Biura Organizacji i Kadr Urzędu wyjaśnił, że zwiększenie przeciętnego zatrudnienia było wynikiem rotacji zatrudnienia i absencji pracowników⁵⁴ oraz przyjęcia w trakcie roku sześciu operatorów numerów alarmowych realizujących zadania określone w ustawie z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego⁵⁵ i dwóch informatyków obsługujących System Wspomagania Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego⁵⁶. Na wynagrodzenia w Urzędzie wydatkowano 18 408 tys. zł (97,3% planu) co stanowiło 111% wydatków poniesionych z tego tytułu w 2014 r. (16 578 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2015 r. wyniosło 3 960 zł i w porównaniu z 2014 r. było wyższe o 381 zł (10,6%). Wzrost przeciętnego wynagrodzenia pracowników Urzędu nastąpił w wyniku m.in. 1/ zwiększenia wydatków na wynagrodzenia w § 4020

⁵⁰ Dodatkowo na wynagrodzenia w ramach współfinansowania wydatkowano 1 460,5 tys. zł.

⁵¹ Dodatkowo na zakup towarów i usług w ramach współfinansowania wydatkowano 48,2 tys. zł.

⁵² W przeliczeniu na pełne etaty wykazane w sprawozdaniu Rb-70, tj. bez pracowników przebywających na urloпах bezpłatnych, wychowawczych, macierzyńskich i długotrwałych zwolnieniach lekarskich.

⁵³ Przeciętne zatrudnienie obniżyło się: wskutek reorganizacji, polegającej na likwidacji kotłowni i oczyszczalni ścieków w Wojewódzkim i Powiatowym Inspektoracie Weterynarii - o 11 etatów, wskutek długotrwałych zwolnień lekarskich, urlopów macierzyńskich, przejścia na emeryturę - m.in. w Inspekcji Sanitarnej o 9 etatów, w Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa - o 4 etaty, Państwowej Straży Rybackiej - o 2 etaty oraz po jednym etacie w Inspekcji Handlowej i Nadzorze Budowlanym. Przeciętne zatrudnienie w 2015 r. wzrosło o: 3 etaty w KW PSP (w tym 2 funkcjonariuszy), 2 etaty w Kuratorium Oświaty oraz po jednym etacie w Urzędzie i w Inspekcji Ochrony Środowiska.

⁵⁴ W 2014 r. z wymienionych powodów w sprawozdaniu Rb-70 nie ujęto 54 pracowników, a w 2015 r. - 53 pracowników.

⁵⁵ Dz. U. poz. 1635 ze zm.

⁵⁶ W związku z przejęciem przez Wojewodę zadań określonych w ustawie z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2013 r., poz. 757 ze zm.).

o kwotę 1 587 tys. zł wskutek uwzględnienia przez MF na etapie konstruowania budżetu wniosku Wojewody w sprawie wyrównania dysproporcji płacowych pomiędzy OUW, a pozostałymi urzędami wojewódzkimi, 2/ uzyskania dodatkowych środków w wysokości 292 tys. zł (w § 4020), zaoszczędzonych w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Opolu w związku z reorganizacją, 3/ zwiększenia w ustawie budżetowej środków na wynagrodzenia pracowników Centrum Powiadamiania Ratunkowego (CPR) o kwotę 271 tys. zł⁵⁷.

(dowód: akta kontroli str. 24-25, 42-48, 49-55, 59, 214, 220)

Wynagrodzenia bezosobowe w części 85/16 na 2015 r. zaplanowano w kwocie 4 440 tys. zł wynikającej z planu finansowego na 2014 r. (3 835 tys. zł) oraz ze zwiększenia o kwotę 605 tys. zł w związku z włączeniem do planu tych wydatków, które w 2014 r. finansowane były z rezerwy celowej (część 83, poz. 57)⁵⁸. W trakcie roku plan wydatków na wynagrodzenia bezosobowe zwiększono środkami z rezerw celowych o 929,5 tys. zł, głównie w rozdziale 01022 (o 817,2 tys. zł). Ponadto na wniosek Wojewody plan wydatków na wynagrodzenia bezosobowe został zwiększony środkami z rezerw celowych w rozdziałach: 80195 (o 65,3 tys. zł), 85295 *Pozostała działalność* (o 24 tys. zł) i 85321 *Zespoły Orzekania ds. Niepełnosprawności* (o 23 tys. zł). Przyczyną wnioskowania o uruchomienie dodatkowych środków była m.in. konieczność prowadzenia badań monitoringowych w kierunku chorób zakaźnych zwierząt oraz badań produktów pochodzenia zwierzęcego przez lekarzy weterynarii (rozdział 01022)⁵⁹. Na podstawie decyzji Wojewody plan wydatków na wynagrodzenia bezosobowe zmniejszono o 50 tys. zł do kwoty 5 319,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 388-392)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w części 85/16 w 2015 r. wyniosły 5 084 tys. zł, co stanowiło 95,6% planu i w porównaniu do 2014 r. (4 989 tys. zł) wzrosły o 95 tys. zł (1,9%). Największy wzrost wynagrodzeń bezosobowych nastąpił w rozdziałach: 01034 (o 64,3 tys. zł), 85321 (o 9,3 tys. zł), 92120 *Ochrona Zabytków i opieka nad zabytkami* (o 6,2 tys. zł). Przyczyną wzrostu wydatków na wynagrodzenia bezosobowe były m.in. większa liczba przeprowadzonych badań mięsa zwierząt rzeźnych, większa liczba odwołań wpływających do Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności, zorganizowanie sesji historycznej w ramach Europejskich Dni Dziedzictwa.

(dowód: akta kontroli str. 391-392, 464)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w Urzędzie wyniosły 421,3 tys. zł (95% planu po zmianach) i w porównaniu do 2014 r. (399,5 tys. zł) były wyższe o 21,8 tys. zł (o 5,5%)⁶⁰. Wynagrodzenia te wypłacono m.in. na podstawie 135 umów cywilno-prawnych⁶¹ zawartych z osobami fizycznymi. Środki uzyskane z rezerwy celowej na sfinansowanie wydatków bieżących związanych z realizacją zadań wynikających z ustawy o KDR zostały wykorzystane zgodnie

⁵⁷ Na wypłatę dodatków stażowych, wynagrodzenie psychologa oraz dwóch informatyków zatrudnionych w 2014 r. do obsługi technicznej systemu powiadamiania ratunkowego.

⁵⁸ „Wydatki państwowych jednostek budżetowych z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze albo w ramach rachunków dochodów własnych”.

⁵⁹ Pozostałe środki przeznaczone były na sfinansowanie kosztów: pracy komisji kwalifikacyjnych ds. awansu zawodowego nauczycieli i dystrybucji podręczników do klasy I i II szkoły podstawowej (rozdział 80195), realizacji zadań związanych z Kartą Dużej Rodziny (rozdział 85295) oraz działalności zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności (cz. 83, poz. 38).

⁶⁰ Wynagrodzenia bezosobowe wynikały m.in. z umów zleceń zawartych z: lekarzami konsultantami (172 tys. zł.), członkami Wojewódzkiej Komisji ds. Orzekania o Zdarzeniach Medycznych (113 tys. zł), członkami Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności (71 tys. zł).

⁶¹ Umowy zostały zawarte ze 100 osobami łącznie; w tym m.in.: 90 umów z konsultantami wojewódzkimi, 19 umów dot. przygotowania projektu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, 8 umów z członkami komisji ds. orzekania o stopniu niepełnosprawności, 4 umowy z własnymi pracownikami na wykonywanie zadań związanych z programem KDR.

z przeznaczeniem. W 2015 r. w Urzędzie nie wystąpiły przypadki zatrudniania pracowników za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej.

Wydatki w zakresie wynagrodzeń bezosobowych zostały zrealizowane zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej⁶².

(dowód: akta kontroli str. 26, 58-59, 214-217, 393-401)

7. Wydatki majątkowe zrealizowane w części 85/16 wynosiły 69 940,4 tys. zł⁶³, tj. 90,5% planu po zmianach⁶⁴. Kwota wydatków była porównywalna z wydatkami majątkowymi 2014 r., które wynosiły 69 044,9 tys. zł i były o 1,3% niższe.

(dowód: akta kontroli str. 705-730, 1334-1358)

W kwocie 69 940,4 tys. zł największy udział (69,4%) miały wydatki w dziale 600 *Transport i łączność*, które wyniosły 48 573,1 tys. zł, z tego 7 370,0 tys. zł na budowę i przebudowę dróg wojewódzkich⁶⁵ (rozdział 60013), 31 997,3 tys. zł na budowę i przebudowę dróg powiatowych i gminnych⁶⁶ w ramach NPPDL (rozdziały: 60014 i 60016) oraz w dziale 010 *Rolnictwo i łowiectwo* w kwocie 10 038,0 tys. zł (14,4%), w tym 4 123,9 tys. zł w rozdziale 01008 na dokumentację projektową, wykupy i odszkodowania za grunty zajęte pod wały przeciwpowodziowe (1 198,8 tys. zł), i na wydatki inwestycyjne związane z budową i przebudową 8,2 km wałów przeciwpowodziowych (2 925,1 tys. zł) oraz 4 639,5 tys. zł w rozdziale 01078 *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych* z przeznaczeniem na usuwanie takich skutków powstałych na wałach i w korytach rzek⁶⁷.

(dowód: akta kontroli str. 1056-1060, 1117-1137)

W planie finansowym Urzędu jako dysponenta III stopnia na wydatki majątkowe przewidziano środki w kwocie 1 254,9 tys. zł. Wydatki te zrealizowane zostały w kwocie 1 252,9 tys. zł, głównie w rozdziale 75011 (993,5 tys. zł, tj. 79,3%), w tym: 1/ w § 6050 – 631,8 tys. zł, z tego: 249,9 tys. zł na roboty budowlane związane z przebudową holu głównego budynku Urzędu i nadzór inwestorski, 206,2 tys. zł na budowę zabezpieczeń przeciwpożarowych w budynku Urzędu, 105,7 tys. zł na przebudowę zasilania elektrycznego budynku Urzędu w związku z awarią spowodowaną utratą szczelności powłoki izolacyjnej kabla zasilającego, 2/ w § 6060 – 361,7 tys. zł, z tego 113,3 tys. zł na doposażenie serwerowni Urzędu w urządzenie umożliwiające bezpieczne kopiowanie i przechowywanie danych, 90,0 tys. zł na urządzenia i oprogramowanie do sieci informatycznej Urzędu, 42,3 tys. zł na zakup urządzeń dla zapewnienia zasilania systemów informatycznych.

Pozostałe wydatki majątkowe Urzędu zostały zrealizowane na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego (rozdział 75421) dotyczące doposażenia magazynu ze sprzętem na wypadek wystąpienia klęsk żywiołowych⁶⁸ (156,4 tys. zł) oraz na zakup samochodu dla CPR (rozdział 75495 *Pozostała działalność*) za kwotę 53,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 221-225, 731, 988-989, 1139-1142, 1157, 1377-1383)

⁶² Dz. U. poz. 1877 ze zm.

⁶³ Ponadto 5 414,3 tys. zł stanowiły wydatki majątkowe w grupie współfinansowanie.

⁶⁴ Zasadniczą przyczyną niepełnego wykonania wydatków majątkowych było mniejsze o 6 434,9 tys. zł wydatkowanie środków na drogi powiatowe i gminne (rozdział 60014 i 60016), wynikające z oszczędności przetargowych, rezygnacji jednego powiatu z realizacji zadania i mniejszych kosztów realizacji zadań wynikłych z rozliczeń końcowych.

⁶⁵ Wybudowano i przebudowano nawierzchnię dróg na długości 6,4 km wraz z infrastrukturą techniczną oraz chodniki w ośmiu miejscowościach o łącznej powierzchni 3 351 m².

⁶⁶ Zbudowano i przebudowano 54,9 km dróg, z tego 30,2 km dróg powiatowych i 24,7 km dróg gminnych.

⁶⁷ Usunięto szkody popowodziowe na terenie gmin: Glucholazy, Leśnica i Dobrzeń Wielki, m.in. odbudowano: 1/ umocnienia i skarpy trzech cieków (Mora, Glucholaski i Padół) oraz wybudowano urządzenia poprawiające bezpieczeństwo przeciwpowodziowe – stopnie wodne, elementy rozpraszająco-redukcyjne, 2/ 1,045 km wału przeciwpowodziowego.

⁶⁸ Patrz pkt 2.1.1. lit. e.

Dokonywane zmiany w planie wydatków majątkowych oraz przeznaczenie środków na ww. cele było uzasadnione i wynikało z zakresu zadań realizowanych przez dysponenta części I i dysponenta III stopnia.

8. U dysponenta III stopnia szczegółowym badaniem objęto próbę 85 wydatków budżetu państwa w kwocie 2 293,0 tys. zł⁶⁹, tj. 7,7% wydatków Urzędu i 0,3% ww. wydatków w części 85/16. Doboru próby dokonano ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami im równoważnymi i stanowiącymi podstawę dokonania płatności w 2015 r. oraz odpowiadających im zapisów na koncie 130 – *Rachunek bieżący jednostki*. Z ww. zbioru wyeliminowano wydatki płacowe i dokumenty o wartości poniżej 500 zł. Losowania dokonano statystyczną metodą monetarną (MUS) uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji, przy przyjętym poziomie ufności 73%, ryzyku statystycznym (RS) 27% i tolerowanym błędzie 2%.

(dowód: akta kontroli str. 35-36, 477-482, 1226-1227)

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że zbadane wydatki ujęte były w planie zakupów, zostały poniesione zgodnie z obowiązującymi przepisami i rzetelnie udokumentowane. Przy udzielaniu zamówień przestrzegano procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁷⁰ oraz w uregulowaniach wewnętrznych⁷¹. Zbadane wydatki wynikały z zawartych umów i służyły realizacji celów jednostki. Wykonywanie zamówień monitorowane było przez pracowników Oddziału Administracyjnego w Biurze Inwestycji, Logistyki i Zamówień Publicznych (BIL) Urzędu pod kątem terminów realizacji i planowanych płatności.

(dowód: akta kontroli str. 1289-1296)

W Urzędzie dokonywano analizy wydatków i podejmowano działania w celu ich racjonalizacji. Były Dyrektor Generalny Urzędu podał, że nieustannie podejmowane były działania w celu zmniejszenia kosztów ponoszonych na zapewnienie bieżącego i prawidłowego funkcjonowania Urzędu. Jako przykłady działań oszczędnościowych w 2015 r. wskazał m.in.: oszczędności kosztów zużycia energii elektrycznej wynikające z wymiany oświetlenia w budynku Urzędu na energooszczędne punkty świetlne⁷² i centralnego zakupu energii (oszczędność ok. 7,8%) oraz dokonywania kompleksowych zakupów usług telekomunikacyjnych w postępowaniach przetargowych (w 2015 r. o ok. 7%). Optymalizację wydatków zapewniły również zakupy dokonywane za pośrednictwem Centrum Usług Wspólnych (m.in. paliwa i energii elektrycznej) oraz umowy zawierane z firmami ubezpieczeniowymi w zakresie ubezpieczeń komunikacyjnych i mienia Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 1143-1146)

W wyniku kontroli ustalono, że Urząd dokonał zapłaty 29 faktur za usługi i dostawy (34% ze zbadanych 85 wydatków) o łącznej wartości 902,8 tys. zł (39,4% wartości próby) z wyprzedzeniem wynoszącym od siedmiu do 20 dni w porównaniu do umownego terminu płatności. Dokonywanie płatności przed umownym terminem nie miało wpływu na terminowe regulowanie innych zobowiązań Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 1289-1296)

⁶⁹ Z tego 85 zapisów na kwotę 2 154,5 tys. zł wylosowanych metodą MUS oraz 36 zapisów na kwotę 138,5 tys. zł dobranych do badania w sposób celowy. Badaniem objęto 88 zapisów dotyczących wydatków bieżących na kwotę 1 132,5 tys. zł, 15 zapisów dotyczących wydatków majątkowych na kwotę 939,0 tys. zł, osiem zapisów na kwotę 40,3 tys. zł dotyczących wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych i 10 zapisów dotyczących wydatków na współfinansowania projektów realizowanych z budżetu środków europejskich w kwocie 181,2 tys. zł.

⁷⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164; dalej: *upzp*.

⁷¹ Przy dokonywaniu zakupów o wartości poniżej określonej w art. 4 pkt 8 *upzp* obowiązywało zarządzenie nr 45/2012 Dyrektora Generalnego Urzędu z dnia 28 grudnia 2012 r.

⁷² Wykonane w nowoczesnej technologii LED.

Główna księgowa Urzędu wyjaśniła, że z chwilą dostarczenia towaru lub usługi, a następnie wystawienia faktury, jednostka posiada zobowiązanie, które winna jest uregulować w terminie wskazanym na dokumencie. Brak jest przepisu, który stanowiłby, iż jednostka swoje zobowiązania może regulować tylko z wyprzedzeniem nieprzekraczającym siedmiu dni w stosunku do terminu płatności określonym w dokumencie. Termin wskazany na fakturze jest natomiast nieprzekraczalnym terminem uregulowania zobowiązania wobec danego podmiotu.

(dowód: akta kontroli str. 1323)

Stwierdzono ponadto, że na stan ewidencji pozabilansowej (konto 00/002) błędnie przyjęto zakupioną w grudniu 2015 r. bindownicę OPUS MB 300 o wartości brutto 2,3 tys. zł. Zgodnie z zapisem §11 ust. 2 pkt 2 zarządzenia nr 179/2013 Wojewody z dnia 31 grudnia 2013 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości oraz Zakładowego Planu Kont w Urzędzie bindownica powinna być ujęta na koncie 013 Pozostałe środki trwałe, jako techniczne wyposażenie biurowe o wartości powyżej 2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1297-1299)

Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła, że błędne przyjęcie bindownicy na stan ewidencji pozabilansowej wyniknęło z pomyłki pracownika, który zasugerował się wartością netto wynoszącą 1,9 tys. zł. W dniu 15 marca 2016 r. dokonano korekty błędnych zapisów księgowych poprzez wprowadzenie bindownicy do ewidencji pozostałych środków trwałych (konto 013/002)⁷³.

(dowód: akta kontroli str. 1324, 1366)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK nie podziela stanowiska Głównej Księgowej w sprawie przedterminowych płatności za towary i usługi biorąc pod uwagę kryterium gospodarności.

Urząd jako dysponent III stopnia zobligowany jest do stosowania zapisów art. 44 ust. 3 *ufp*, nakazującego dokonywanie wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów oraz w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Ponadto w ocenie NIK zasadnym jest zwiększenie nadzoru nad służbami księgowymi Urzędu w celu zapewnienia poprawnego prowadzenia przez BIL ewidencji księgowej środków trwałych oraz pozostałych środków trwałych o charakterze wyposażenia (§19 ust 7 pkt 31 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu⁷⁴).

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie na podstawie przepisów *upzp* w 2015 r. przeprowadzono 10 postępowań o udzielenie zamówień publicznych na kwotę netto 902,9 tys. zł, z tego osiem postępowań w trybie przetargu nieograniczonego (na kwotę 815,6 tys. zł) oraz dwa postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki (na kwotę 87,3 tys. zł). Wydatki poniesione na podstawie umów zawartych w wyniku tych postępowań były finansowane z krajowych środków publicznych. W 2015 r. Urząd nie przeprowadzał postępowań na zadania współfinansowane ze środków UE.

Kontrolą objęto cztery postępowania o udzielenie zamówień publicznych na łączną kwotę 664,4 tys. zł (tj. 65% łącznej wartości przeprowadzonych postępowań), z tego trzy postępowania przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego⁷⁵

⁷³ Zapisów dokonano z datą 31 grudnia 2015 r.; równocześnie bindownicę wyksięgowano z ewidencji pozabilansowej.

⁷⁴ Wprowadzonego zarządzeniem nr 176/13 Wojewody Opolskiego z dnia 30 grudnia 2013 r.

⁷⁵ 1/ Świadczenie usług pocztowych na rzecz Urzędu, polegających na przyjmowaniu, sortowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek na terenie całego kraju i w obrocie zagranicznym oraz doręczaniu Zamawiającemu zwrotnych potwierdzeń odbioru po skutecznym doręczeniu, a także zwrot do Zamawiającego przesyłek niedoręczonych odbiorcy po wyczerpaniu wszystkich możliwości ich doręczenia lub wydania oraz usługi odbioru przesyłek z siedziby Zamawiającego wraz

o najwyższych wartościach szacunkowych zamówienia oraz jedno zamówienie z wolnej ręki⁷⁶. W wyniku analizy ww. postępowań nie stwierdzono naruszeń przepisów *upzp* mających wpływ na wynik postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 227-310, 604-608)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

1. Pracownicy Oddziału Spraw Obywatelskich (Oddział SO) Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców (Wydział SOiC) nie dochowali należytej staranności w zakresie bieżącego ustalania przysługującej poszczególnym gminom, a uzależnionej od faktycznie wykonanych czynności, wysokości dotacji z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, dotyczących spraw obywatelskich określonych w przepisach: a/ ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. *o dowodach osobistych*⁷⁷, b/ ustawy z dnia 24 września 2010 r. *o ewidencji ludności*⁷⁸ oraz c/ ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. *Prawo o aktach stanu cywilnego*⁷⁹.

W 2015 r. kwoty dotacji dla gmin na realizację zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich wynikały z rodzaju i zakresu zrealizowanych zadań⁸⁰. Informacja o sposobie naliczania dotacji przekazana została Wojewodzie przez MF pismem z 13 października 2014 r., a Wojewoda przekazał te informacje gminom m.in. w piśmie z dnia 25 sierpnia 2015 r. W oparciu o liczbę zdarzeń zrealizowanych w latach poprzednich w Urzędzie została zaplanowana kwota dotacji na 2015 r. dla każdej gminy, a środki te przekazywano gminom w okresach miesięcznych i w wielkości stanowiącej 1/12 dotacji wyliczonej w powyższy sposób.

Gminy przekazywały Wojewodzie miesięczne informacje o liczbie zdarzeń zrealizowanych w poszczególnych grupach zadań.

(dowód: akta kontroli str. 354-378, 748-753, 894-897, 902-903)

Zgodnie z § 23 ust. 6 pkt 2-11 oraz § 7 pkt 8 ww. Regulaminu za realizację tych zadań⁸¹ odpowiadał Oddział SO do którego zadań należało m.in.: 1) *nadzorowanie realizacji przypisanych Regulaminem Organizacyjnym - zadań budżetowych w aspekcie racjonalnego i oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi*; 2) *kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji celowych pod względem zgodności z przeznaczeniem*, 3) *nadzorowanie i kontrola realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz powierzonych organom samorządu terytorialnego, (...).*

z dokumentami nadawczymi (269,7 tys. zł netto); 2/ Roboty budowlane polegające na przebudowie holu głównego Urzędu – etap II (140 tys. zł netto); 3/ Roboty budowlane polegające na budowie zabezpieczeń przeciwpożarowych w budynku Urzędu przy ul. Piastowskiej 14 (182,2 tys. zł netto).

⁷⁶ Świadczenie usług pocztowych na rzecz Urzędu, polegających na przyjmowaniu, sortowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek na terenie całego kraju i w obrocie zagranicznym oraz doręczaniu Zamawiającemu zwrotnych potwierdzeń odbioru po skutecznym doręczeniu, a także zwrot do Zamawiającego przesyłek niedoręczonych odbiorcy po wyczerpaniu wszystkich możliwości ich doręczenia lub wydania oraz usługi odbioru przesyłek z siedziby Zamawiającego wraz z dokumentami nadawczymi (88,4 tys. zł netto) – zamówienie uzupełniające.

⁷⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 391.

⁷⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 388 ze zm.

⁷⁹ Dz. U. poz. 1741 ze zm.

⁸⁰ Wyliczonej jako iloczyn liczby tzw. zdarzeń w poszczególnych grupach zadań (ewidencja ludności, akta stanu cywilnego, dowody osobiste i udostępnianie danych), zwymiarowanej czasochłonności tych zdarzeń (w godzinach) i wartości roboczogodziny (22,92 zł).

⁸¹ M.in. w zakresie: a/ nadzoru i kontroli nad działalnością organów gmin w zakresie obowiązku meldunkowego; b/ wydawania decyzji odwoławczych od decyzji organów gmin w sprawach obowiązku meldunkowego; c/ przygotowania projektów decyzji odwoławczych od decyzji organów gmin w sprawach odmowy udostępniania danych osobowych; d/ nadzoru i kontroli nad organami gmin w zakresie zadań związanych z wydawaniem, wymianą i unieważnianiem dowodów osobistych; e/ przygotowywanie projektów decyzji odwoławczych od decyzji organów gmin w sprawach dowodów osobistych; f/ nadzoru i kontroli nad rejestracją stanu cywilnego.

Pomimo wynikającego z § 7 ust. 6 pkt 13 ww. Regulaminu obowiązku opracowywania projektów niezbędnych ocen, analiz oraz sprawozdań i informacji o realizacji zadań pracownicy Oddziału SO w 2015 r. nie sporządzali:

- analiz stopnia wykorzystania środków dotacji na zadania związane z realizacją zadań z zakresu spraw obywatelskich, w szczególności uwzględniających stopień wykorzystania środków dotacji w stosunku do upływu czasu,
- wyliczeń dla poszczególnych gmin pozwalających ustalić należną kwotę dotacji, wynikającą z liczby zdarzeń w porównaniu z kwotą przekazaną.

Na podstawie wyliczeń Kierownika ww. Oddziału ustalono, że na koniec 2015 r. Wojewoda przekazał 16 gminom środki dotacji w nadmiernej wysokości na łączną kwotę 181 555 zł; od 704 zł (Lubsza) do 18 626 zł (Kluczbork) i 78 205 zł (Nysa), pozostałe 55 gmin otrzymało dotacje w kwocie niższej od należnej łącznie o 801 705 zł, wynoszącej w jednostkowych przypadkach od 26 zł (Opole) i 979 zł (Zębowice) do 49 624 zł (Prudnik) i 85 358 zł (Olesno). W skali województwa na realizację tego zadania wystąpił niedobór środków dotacji w kwocie 620 150 zł stanowiącej saldo ww. kwot. Do dnia 8 kwietnia 2016 r. gminy dokonały zwrotu dotacji w kwocie 181 555 zł (tj. 100% kwoty pobranej w nadmiernej wysokości) oraz zapłaciły 190 zł odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 898-899, 1367-1372, 1662-1663)

Kierownik Oddziału SO wyjaśniła, że nie dokonywano analiz w zakresie, o którym mowa wyżej, gdyż w 2015 r. katalog zadań ulegał zmianom; dotyczyło to zarówno czynności, jak i czasochłonności i trudno było analizować stopień wykonania zadań, jak również prognozować. Analizy ograniczały się do bieżącego monitorowania wykorzystania przez gminy dotacji, bez sporządzania dokumentacji. Bieżący monitoring nie wykazywał ani przeszacowania ani niedoszacowania dotacji, mieściło się to w zaplanowanej kwocie. Dodatkowo poinformowała, że Departament Spraw Obywatelskich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) pismem z 31 lipca 2015 r., znak DSO-WSC-6000-2/2015, przesłał dyrektorom wydziałów spraw obywatelskich urzędów wojewódzkich katalog zadań obowiązujący od 1 marca do 31 grudnia 2015 r. ze szczegółowym opisem czynności oraz sposobu obliczania realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 900-909)

Brak stosownych analiz w zakresie wartości zrealizowanych zadań i przekazanych środków skutkował niewykorzystaniem przez Wojewodę możliwości wystąpienia do MF o przyznanie środków na powyższy cel z rezerwy celowej (poz. 47) utworzonej na wypadek niedoborów środków na realizację tych zadań w gminach.

(dowód: akta kontroli str. 902-903)

Dyrektor Wydziału SOiC wyjaśniła, że stopień wykorzystania dotacji analizowano poprzez zbieranie z gmin danych statystycznych o liczbie wykonanych zadań, które posłużyły do wyliczenia kwoty dotacji, a niedoszacowanie środków dotacji na ww. cel według Dyrektora nie jest problemem, gdyż w oparciu o stanowisko Departamentu Spraw Obywatelskich w MSWiA, zawarte w piśmie z 4 lutego 2016 r.⁸², brakujące kwoty dotacji na zadania zrealizowane przez gminy w 2015 r. mogą być sfinansowane ze środków przyznanych na 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1596-1600)

2. Pomimo posiadania przez pracowników Oddziału SO informacji zarówno o efektach rzeczowych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez gminy w oparciu o przepisy dotyczące dowodów osobistych,

⁸² Znak DSO-WP-0770-2-4/2016.

ewidencji ludności oraz aktów stanu cywilnego, jak i danych dotyczących wysokości środków przeznaczonych na ich realizację przez jst, przed dniem 24 marca 2016 r. zaniechano dokonania rozliczenia dotyczącego zadań finansowanych środkami dotacji z budżetu państwa, a w uzasadnionych przypadkach ustalenia w drodze decyzji kwot dotacji pobranych w nadmiernej wysokości, do czego zobowiązywały przepisy art. 152 ust. 3 oraz art. 169 ust. 1 pkt 2 i ust. 6 *ufp*.

Zgodnie z art. 169 ust. 1 pkt 2 *ufp* dotacje udzielone z budżetu państwa w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi wraz z odsetkami w ciągu 15 dni od daty stwierdzenia takich okoliczności. Jednocześnie art. 152 ust. 3 ww. ustawy stanowi, że dysponent części określa w drodze decyzji wysokość kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa w przypadku stwierdzenia, na podstawie rozliczenia⁸³ rzeczowego i finansowego udzielonej dotacji, że dotacja została pobrana w nadmiernej wysokości.

Z dokonanego w dniu 24 marca 2016 r. przez Kierownika Oddziału SO rozliczenia dotacji udzielonej gminom na realizację ww. zadań, sporządzonego m.in. w oparciu o składane do 15 lutego 2016 r. przez jst sprawozdania Rb-50 o *wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jst ustawami* oraz przedkładane przez ww. jednostki sprawozdania⁸⁴ o ilości faktycznie wykonywanych czynności z zakresu spraw obywatelskich, wynikało że w 2015 r. Wojewoda przekazał 16 gminom środki dotacji w nadmiernej wysokości w łącznej kwocie 181 555 zł. Dopiero pismami z dnia 24 marca 2016 r. Wojewoda poinformował gminy o kwotach dotacji pobranych w nadmiernej wysokości, nie wydając jednak w tym zakresie decyzji, o których mowa w art. 152 ust. 3 lub w art. 169 ust. 6 *ufp*. Powyższa kwota została ujęta w księgach rachunkowych 2015 r. dysponenta części w sposób przewidziany w obowiązującej polityce rachunkowości, z pominięciem zapisu równoległego na koncie 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych*, co opisano w dalszej części wystąpienia (pkt 4 Księgi rachunkowe). Pomimo braku stosownych decyzji wszystkie gminy dokonały zwrotu ww. kwot wraz z odsetkami.

W przypadku dotacji, które przekazano gminom w kwotach niższych od kwot wynikających z dokonanego w Urzędzie wyliczenia, do dnia zakończenia kontroli nie zostały one ujęte w ww. księgach rachunkowych. W konsekwencji nie było podstaw do dokonania korekty sprawozdania budżetowego Rb-28 w ww. zakresie. Według stanowiska Departamentu Spraw Obywatelskich MSWiA z dnia 4 lutego 2016 r. *w sytuacji wystąpienia w wyniku rozliczenia 2015 r. niedoszacowania zadań należy je sfinansować ze środków zaplanowanych w roku 2016.(...)*.

(dowód: akta kontroli str. 1367-1372)

Kierownik Oddziału SO wyjaśniła, że *do 31 stycznia 2016 r. nie dokonano rozliczenia gmin z dotacji udzielonej na zadania z zakresu spraw obywatelskich, ponieważ do połowy lutego br. była prowadzona dogłębna analiza rozliczenia dotacji za 2015 r.* Gminy do dnia 31 stycznia br. nie zwróciły do budżetu Wojewody niewykorzystanych środków dotacji na zadania z zakresu spraw obywatelskich. Również po 31 stycznia br. nie dokonały takich zwrotów. Nie sporządzono pisemnego wystąpienia do gmin o dokonanie przez nie rozliczenia dotacji, ponieważ w trakcie roku kierowano pisma do gmin, w których wyjaśniono sposób naliczenia dotacji i mogły dokonać rozliczenia dotacji, a w przypadku stwierdzenia

⁸³ Które to rozliczenie powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia.

⁸⁴ Sprawozdanie za miesiąc grudzień 2015 r. należało przekazać do Urzędu do dnia 11 stycznia 2016 r.

przeszacowania wysokości dotacji lub niedoszacowania dokonać zwrotu nadwyżki przekazanej dotacji bądź też wystąpić o jej zwiększenie.

(dowód: akta kontroli str. 931-935)

Dyrektor Wydziału SOiC wyjaśniła, że rozliczenie przekazanej gminom dotacji do dnia 31 stycznia 2016 r. było fizycznie niemożliwe z uwagi na zastosowanie po raz pierwszy takiego sposobu naliczania dotacji, który wiązał się z licznymi wyjaśnieniami z MSWiA i MF dotyczącymi ujednoliconego katalogu zadań i czasochłonności ich wykonania. Dodatkowym utrudnieniem była konieczność ręcznego wprowadzania danych o zrealizowanych zadaniach, gdyż nie został opracowany jednolity system informatyczny do obsługi tych zadań (w marcu br. Wydział wystąpił do służb informatycznych Urzędu w sprawie opracowania programu do naliczania dotacji). Na opóźnienie rozliczenia gmin z udzielonych dotacji wpłynął również zakres realizowanych zadań w porównaniu do obsady kadrowej i brak etatu dla pracownika prowadzącego sprawy finansowe dotyczące zadań realizowanych przez Wydział.

(dowód: akta kontroli str. 1596-1597)

Wojewoda wyjaśnił, że opóźnione rozliczenie dotacji udzielonej gminom było spowodowane przyczynami podanymi w wyjaśnieniu Dyrektor Wydziału SOiC, a dodatkowo podał, że art. 168 *ufp*, określa termin rozliczenia się z dotacji udzielonej z budżetu państwa do dnia 31 stycznia 2016 r., a zatem to gminy naszego województwa winny w tym terminie rozliczyć się z dotacji pobranej w nadmiernej wysokości. Wydział utwierdził się w takiej interpretacji wymienionego zapisu, gdyż dotychczas nigdy nie był on kwestionowany przez ówczesną dyrekcję Wydziału Finansów, Budżetu i Certyfikacji (Wydział FBC). Wszystkie dotychczasowe działania były każdorazowo konsultowane z Wydziałem FBC, co dało podstawę dyrektorowi ww. Wydziału, iż sprawy prowadzone są prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 1592)

Nieprawidłowości dotyczące rozliczenia dotacji pobranych w nadmiernej wysokości wystąpiły także w 2014 r. w przypadku dotacji na dofinansowanie zadań realizowanych przez gminy w ramach *Wieloletniego programu pomocy państwa w zakresie dożywiania na lata 2014-2020*. Na podstawie ustaleń kontroli P/15/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 85/16* NIK sformułowała wniosek pokontrolny, w którym zobowiązała Wojewodę do ustalenia kwoty dotacji podlegającej zwrotowi oraz wystąpienia do gmin o jej zwrot wraz z odsetkami. Wniosek ten został wprawdzie zrealizowany⁸⁵, jednak ponowne nieustalenie przez służby Wojewody kwoty dotacji podlegającej zwrotowi, w związku z przekazaniem jej gminom w nadmiernej wysokości, wskazuje na nieskuteczność mechanizmów kontroli zarządczej w tym obszarze.

3. Wojewoda przekazał z opóźnieniem MRiRW:

a) 10 z 12 dodatkowych zapotrzebowań na środki dotacji na wypłatę producentom rolnym części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej; zapotrzebowania te zostały przekazane po upływie od 4 do 25 dni od daty wpływu wniosków gmin do Urzędu, podczas gdy w § 4 ust. 2 rozporządzenia z dnia 23 sierpnia 2006 r. *w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej i jego*

⁸⁵ Pięć z 11 gmin zwróciło środki dotacji w łącznej kwocie 3 420,76 zł, a pozostałe sześć gmin wystąpiło do Wojewody o umorzenie należności m.in. z uwagi na ich trudną sytuację finansową i wykorzystanie środków dotacji zgodnie z przeznaczeniem na dożywianie osób najbardziej potrzebujących takiej pomocy. Wojewoda umorzył 75 412,59 zł należności głównej i 1 056 zł odsetek.

wypłatę⁸⁶ ustalono 3 - dniowy termin na wystąpienie z dodatkowym zapotrzebowaniem na ww. dotację,

b) okresowe zbiorcze rozliczenie dotacji oraz okresowe zbiorcze sprawozdanie rzeczowo-finansowe z realizacji wypłat zwrotu podatku dokonanych w okresie od dnia 1 października do dnia 31 października 2015 r., a także roczne zbiorcze rozliczenie dotacji oraz roczne zbiorcze sprawozdanie rzeczowo-finansowe z wypłat zwrotu podatku dokonanych w 2015 r. zostały przekazane 18 stycznia 2016 r. podczas gdy z § 4, ust. 2, pkt 1 ppkt b) i pkt 2 rozporządzenia w sprawie podatku akcyzowego wynikał termin ich przekazania, upływający w dniu 15 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 837-867, 876-889, 892)

Zgodnie z zapisem § 22 ust. 6 pkt 16 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu odpowiedzialnym za: *przygotowywanie wystąpień do MRiRW o środki przeznaczone na dotacje dla gmin na zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej przez producentów rolnych, przygotowywanie okresowych i rocznych sprawozdań i rozliczeń z realizacji wypłat producentom rolnym zwrotu podatku akcyzowego oraz weryfikacja wniosków gmin*, był Oddział Infrastruktury i Programów Rządowych w Wydziale Infrastruktury i Nieruchomości (Wydział liN).

Odnosnie nieprawidłowości opisanych w pkt a) Zastępca Dyrektora Wydziału liN wyjaśnił, że powodem opóźnień w przekazywaniu zapotrzebowań na środki dotacji wynikających z 10 wniosków złożonych do Wojewody było znaczne obciążenie pracą komórki organizacyjnej w połączeniu z brakami kadrowymi w komórce (urlop wychowawczy jednej z pracownic). Dodatkowo komórka realizowała zadania dotyczące: obsługi scalania gruntów rolnych w ramach PROW, doraźnej kontroli spółki wodnej, załatwiania spraw związanych z klęską suszy (weryfikacją protokołów z szacowania szkód, sporządzania cotygodniowych sprawozdań do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, bieżącą obsługą gmin), wymagające pełnego zaangażowania.

Opóźnienie w wypłacie środków dotacji wynikało również z konieczności uzgodnienia z MRiRW sposobu korekty złożonego w dniu 3 kwietnia 2015 r. błędnego zapotrzebowania Gminy Opole na środki dotacji (stosowną korektę złożono w dniu 21 maja 2015 r.).

W przypadku nieprawidłowości opisanych w pkt b) przyczyną opóźnień, według Zastępcy Dyrektora Wydziału liN, była procedura zatwierdzania sporządzonego sprawozdania. Pomimo że sprawozdania i rozliczenia zostały sporządzone w obowiązującym terminie, tj. w dniu 15 stycznia (piątek), lecz zatwierdzone zostało przez Wojewodę w dniu 18 stycznia (poniedziałek) i w tym dniu przesłane do właściwych ministrów. Wersję roboczą sprawozdania i rozliczeń przesłano do MRiRW w dniu 15 stycznia 2015 r. Powodem sporządzenia ww. dokumentów dopiero w dniu 15 stycznia było oczekiwanie na przesłanie przez 18 gmin uzupełnień i poprawnie sporządzonych sprawozdań i rozliczeń, w związku z brakami stwierdzonymi na etapie ich weryfikacji. Dokumenty te wpłynęły do Urzędu w okresie 12-15 stycznia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 936-639, 940-942, 945-955)

Powyższe wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Wydziału wskazują na konieczność podjęcia działań organizacyjnych w celu zapewnienia realizacji obowiązków związanych ze zwrotem części podatku akcyzowego zawartego w cenie paliwa

⁸⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 1339, dalej: rozporządzenie w sprawie podatku akcyzowego.

wykorzystywanego do produkcji rolnej w terminach wynikających z ww. rozporządzenia.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

1. W ustawie budżetowej na 2015 r. dla części 85/16 wydatki budżetu środków europejskich zaplanowano w kwocie 9 304 tys. zł z przeznaczeniem na realizację PROW na lata 2007-2013. Decyzją dysponenta części⁸⁷ środki przyznane w ramach PROW w całości przeznaczono na realizację zadań w rozdziale 01008 (§ 6517).

Na podstawie dziewięciu decyzji MF planowana kwota wydatków została w trakcie roku budżetowego zwiększona z rezerwy celowej budżetu środków europejskich (część 83, poz. 98) o kwotę 13 326 tys. zł. Zwiększenie wydatków o kwotę 12 078,6 tys. zł dotyczyło trzech projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) przez KW PSP: 1/ *Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych* – 8 032,5 tys. zł, 2/ *Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego* – 1 445 tys. zł, 3/ *Usprawnienie ratownictwa na drogach – etap III* – 2 601,1 tys. zł. Natomiast zwiększenie o kwotę 1 247,4 tys. zł dotyczyło dwóch projektów realizowanych w ramach PROW: 1/ *Scalanie gruntów położonych w obrębach Świerkle, Brzeziny i Dobrzeń Wielki Gmina Dobrzeń Wielki oraz w obrębie Białacz Gmina Łubniana o łącznej powierzchni 246 ha* – projekt realizowany przez Powiat Opolski (725,6 tys. zł), 2/ *Modernizacja i uzupełnienie prawostronnego obwałowania rzeki Odry na odcinku od km 160+200 do km 163+700 Etap II-część A* – projekt realizowany przez Samorząd Województwa Opolskiego (521,8 tys. zł)⁸⁸. Po uwzględnieniu ww. zmian plan finansowy wydatków dysponenta części w zakresie budżetu środków europejskich wynosił 22 630 tys. zł, w tym: 12 078,6 tys. zł na zadania realizowane w ramach PO IiŚ oraz 10 551,4 tys. zł na zadania realizowane w ramach PROW.

(dowód: akta kontroli str. 921-929, 990-992)

2. Wydatki budżetu środków europejskich w części 85/16 zrealizowano w kwocie 22 524,9 tys. zł, co stanowiło 99,5% planu po zmianach oraz 242,1% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Wydatki zaplanowane w ramach PO IiŚ (12 078,6 tys. zł) zostały zrealizowane w 100%, natomiast wydatki w ramach PROW zrealizowano w wysokości 10 446,3 tys. zł, co stanowiło 99% zaplanowanej kwoty. Wydatki zrealizowane w 2015 r. wzrosły o 1 630,4 tys. zł, tj. o 7,8% w porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2014 r. (20 894,5 tys. zł).

Wojewoda decyzją z dnia 4 grudnia 2015 r. dokonał blokady planowanych wydatków budżetu środków europejskich w rozdziale 01008 (§6517) na kwotę 105,1 tys. zł na skutek oszczędności przetargowych uzyskanych na realizowanych zadaniach.

(dowód: akta kontroli str. 190-191, 692, 957-960)

3. Wydatki finansowane ze środków PO IiŚ zostały zrealizowane w rozdziale 75410 (§ 6067) na zakup sprzętu pożarniczego w ramach ww. trzech projektów, w tym m.in.: 22 samochodów ratowniczo-gaśniczych (o różnym przeznaczeniu), dwóch transporterów amfibijnych z przyczepą, autobusu do przewozu ratowników, dwóch kontenerów przeciwpowodziowych, kontenera sanitarnego, dwóch agregatów prądotwórczych, innego sprzętu wspomagającego akcje ratowniczo-gaśnicze.

(dowód: akta kontroli str. 1019-1020)

⁸⁷ Decyzja Nr FBC-I.3111.12.2015.z dnia 18 lutego 2015 r.

⁸⁸ Wykonawcą zadania inwestycyjnego był Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Opolu.

4. Środki w ramach PROW zostały wydatkowane na zadania inwestycyjne realizowane w rozdziale 01008 (§ 6517) w zakresie działania *Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa* w kwocie 9 720,7 tys. zł przeznaczonej m.in. na: modernizację i uzupełnienie prawostronnego obwałowania rzeki Odry – II etap część A (4 314,8 tys. zł), dokończenie przebudowy wałów na terenie gminy Dobrzeń Wielki – etap II i etap III (3 460,1 tys. zł), wał przeciwpowodziowy rzeki Odry w gminie Cisek – I etap (1 026,5 tys. zł) oraz w rozdziale 01005 *Prace geodezyjno-urzędniowe na potrzeby rolnictwa* (§6417) w kwocie 725,6 tys. zł na zadanie pn. *Scalanie gruntów położonych w obrębach Świerkle, Brzeziny i Dobrzeń Wielki gmina Dobrzeń Wielki oraz w obrębie Biadacz gmina Lubniana o łącznej powierzchni 246 ha.*

(dowód: akta kontroli str. 922-923, 959, 1134-1135)

W 2015 r. Urząd, jako dysponent III stopnia, nie realizował projektów finansowanych z budżetu środków europejskich.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Wojewoda, jako dysponent części 85/16, decyzją z dnia 25 lutego 2015 r. ustanowił plan finansowy wydatków w układzie zadaniowym, w którym określono cele i mierniki realizowanych zadań, podzadań i działań. Plan ten był w trakcie roku modyfikowany, a planowane wartości mierników były pięciokrotnie⁸⁹ zmieniane (m.in. w związku z uruchomieniem środków z rezerw celowych).

(dowód: akta kontroli str. 1232-1245)

Nakłady poniesione ze środków publicznych w kwocie 787 627,1 tys. zł (tj. 91,6% wydatków budżetu państwa z kwoty 835 378 tys. zł oraz 100% wydatków budżetu środków europejskich (22 524,8 tys. zł) zostały przeznaczone na sfinansowanie następujących 12 zadań⁹⁰:

- 13.4.W *Wspieranie rodziny* - 209 915 tys. zł, w tym wsparcie rodzin wychowujących dzieci – 207 231 tys. zł; w ramach realizacji zadania m.in. wypłacono 997 tys. świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego⁹¹; efektem realizacji zadania była pomoc dzieciom pozbawionym całkowitej lub częściowej opieki rodzicielskiej oraz wsparcie rodzin w zapewnieniu właściwych warunków bytowych;
- 13.1.W *Pomoc i integracja społeczna* - 126 788,1 tys. zł, w tym wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – 123 618 tys. zł; uzyskany efektem było m.in. objęcie pomocą społeczną 37,2 tys. osób uprawnionych do wsparcia⁹²;
- 2.3.W *System ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz ochrona ludności* – 88 691,2 tys. zł, w tym funkcjonowanie systemu ratowniczego i gaśniczego 66 610,7 tys. zł; efektem było m.in. uzyskanie średniego czasu dojazdu do miejsca zdarzenia 8,14 minut⁹³;

⁸⁹ Decyzje zmieniające planowane wartości mierników: 1/FBC.I.3111.2.21.2015.DS z 11 czerwca 2015 r., 2/FBC.I.3111.2.21.2015.DS z 3 lipca 2015 r., 3/FBC.I.3111.2.21.2015.DS z 9 września 2015 r., 4/ FBC.I.3111.2.21.2015.EK z 24 grudnia 2015 r. i 5/ FBC.I.3111.2.21.2015.EK z 30 grudnia 2014 r.

⁹⁰ W części 85/16 realizowano 17 funkcji, 47 zadań, 89 podzadań i 173 działań.

⁹¹ Planowano wypłacenie 548 tys. takich świadczeń, co stanowiło poziom wykonany w 2014 r.

⁹² Planowano objąć pomocą 32,5 tys. osób. Uzyskany wskaźnik (3,69%) był wyższy od planowanego (3,22%) o 14,6%.

⁹³ Uzyskany średni czas dojazdu na miejsce zdarzenia był dłuższy od planowanego (7,8 minut) o 4,4%.

- 19.1.W *Wspieranie transportu drogowego* - 87 401,1 tys. zł w tym budowa i przebudowa sieci dróg publicznych – 59 812,8 tys. zł; uzyskanym efektem było m.in. wybudowanie, przebudowa lub wyremontowanie 83 km dróg powiatowych i gminnych⁹⁴, co przyczyniło się do poprawy układu komunikacyjnego województwa;
- 3.1.W *Oświata i wychowanie* – 58 064,8 tys. zł, w tym wspieranie działalności edukacyjno-wychowawczej – 37 584,1 tys. zł; uzyskanym efektem było zapewnienie na terenie województwa opolskiego możliwości korzystania z edukacji przedszkolnej dla 24 tys. dzieci w wieku 3-5 lat⁹⁵;
- 20.2.W *Ratownictwo medyczne* – 52 142,2 tys. zł, w tym działalność szpitalnych oddziałów ratunkowych, centrów urazowych oraz zespołów ratownictwa medycznego, z wyłączeniem lotniczych zespołów ratownictwa medycznego - 52 142,2 tys. zł; uzyskanym efektem było funkcjonowanie 48 jednostek systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, dla których mediana czasu dotarcia do miejsca zdarzenia wyniosła 7-14 minut⁹⁶, co pozytywnie wpłynęło na dostępność świadczeń ratowniczych;
- 21.7.W *Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) oraz pomocy krajowej* – 44 667,9 tys. zł, w tym dopłaty do paliwa rolniczego – 35 097,6 tys. zł; uzyskanym efektem było m.in. obniżenie kosztów produkcji rolnej o 79,62 zł/ha⁹⁷;
- 21.5.W *Wspieranie infrastruktury wsi* – 30 344,7 tys. zł, w tym budowa i utrzymanie urządzeń melioracji wodnych – 28 914,3 tys. zł; uzyskanym efektem było 1 519 km wybudowanych, utrzymywanych i odbudowanych urządzeń melioracji wodnych liniowych oraz 13 urządzeń melioracji wodnych punktowych⁹⁸, co przyczyniało się do poprawy bezpieczeństwa powodziowego;
- 20.1.W *Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej* – 30 002,3 tys. zł, w tym opłacanie i refundacja składek na ubezpieczenie zdrowotne z budżetu państwa za osoby uprawnione – 34 640 tys. zł; uzyskanym efektem było m.in. opłacenie 488 tys. składek na ubezpieczenie zdrowotne w działaniu 20.1.1.9.W (planowano 615 tys.), a tym samym zapewniono ok. 41 tys. osób dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych;
- 20.5.W *Nadzór sanitarno-epidemiologiczny, profilaktyka i promocja zdrowia* – 25 320,4 tys. zł, w tym sprawowanie nadzoru sanitarnego i działalność kontrolno-inspekcyjna - 13 771,6 tys. zł; przeprowadzono 26 849 kontroli (łącznie liczba kontroli i pobranych próbek)⁹⁹, co pozytywnie wpłynęło na poprawę bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego mieszkańców województwa;
- 21.3.W *Ochrona zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia publicznego* – 23 309,7 tys. zł, w tym bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego i pasz w miejscach ich pozyskiwania, wytwarzania, przetwarzania i składowania oraz transportu - 12 981,2 tys. zł; efektem przeprowadzenia 23 978,2 tys. badań

⁹⁴ Dysponent części 85/16 w planie finansowym wydatków opracowanym na podstawie ustawy budżetowej na 2015 r. nie planował realizacji tego zadania.

⁹⁵ Dysponent części 85/16 w planie finansowym wydatków opracowanym na podstawie ustawy budżetowej na 2015 r. nie zaplanował wydatków na wspieranie działalności edukacyjno-wychowawczej.

⁹⁶ Uzyskana mediana czasu dotarcia 7-14 minut była wyższa od planowanej (7-13 minut) w związku z niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi i trudnościami na drogach.

⁹⁷ Dysponent części 85/16 w planie finansowym wydatków opracowanym na podstawie ustawy budżetowej na 2015 r. nie zaplanował wydatków na dopłaty do paliwa rolniczego.

⁹⁸ Liczba utrzymywanych punktowych urządzeń melioracji wodnych (13) była tożsama z planowaną, natomiast liczba kilometrów utrzymywanych liniowych urządzeń melioracji wodnych (1 519 km) była wyższa od planowanej (392 km) o 287,5%.

⁹⁹ Liczba zrealizowanych kontroli i pobranych próbek była wyższa od planowanej (20 006) o 34,2%.

oraz 54 tys. czynności inspekcyjnych¹⁰⁰ była poprawa stanu zdrowia zwierząt i stanu higienicznego produktów pochodzenia zwierzęcego;

- 16.1.W *Obsługa administracyjna obywatela* – 10 979,7 tys. zł, w tym podzadanie – ewidencja ludności – 9 566 tys. zł; efektem rzeczowym było m.in. zrealizowanie 60,7 tys. spraw w zakresie ewidencji ludności w gminach¹⁰¹.

(dowód: akta kontroli str. 1403-1419)

W przypadku ośmiu z ww. 12 zadań mierniki wykonania zadań osiągnęły poziom od 100% do 343,3% planowanej wartości. Dla jednego zadania (21.7.W) na etapie planowania budżetu na 2015 r. nie określono miernika, natomiast w wyniku realizacji pozostałych trzech zadań założony poziom mierników nie został osiągnięty. I tak dla zadania:

- 21.3.W *Ochrona zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia publicznego* uzyskanie niższej wartości miernika¹⁰² było tendencją pozytywną;
- 13.4.W *Wspieranie rodziny* uzyskanie miernika¹⁰³ 7,31% wobec planowanych 0,25%, nastąpiło w związku z nieuwzględnieniem w tym zadaniu, na etapie opracowywania budżetu na 2015 r., liczby osób korzystających ze świadczeń rodzinnych, świadczeń opiekuńczych, zasiłków dla opiekunów oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego;
- 20.2.W *Ratownictwo medyczne* - zaplanowany miernik *mediana czasu dotarcia na miejsce zdarzenia* 7-13 minut osiągnięto na poziomie 7-14 minut; pogorszenie było wynikiem m.in. takich czynników jak: niekorzystne warunki atmosferyczne, trudności na drogach.

W badanej próbie 12 zadań we wszystkich przypadkach możliwe było porównanie mierników z wykonaniem 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1403-1419, 1426, 1428, 1437-1458)

Szczegółowe badanie mierników realizacji zakładanych celów dotyczących pięciu działań¹⁰⁴, na które dysponent części 85/16 poniósł najwyższe wydatki w 2015 r.¹⁰⁵ nie wykazało nieprawidłowości. W przypadku trzech działań mierniki osiągnęły lub przekroczyły poziom roku poprzedniego przy równoczesnym wzroście wydatków¹⁰⁶. Natomiast niekorzystnie w stosunku do 2014 r. ukształtowała się wartość mierników uzyskanych w wyniku realizacji dwóch działań: 13.1.1.1.W *Pomoc i integracja społeczna* oraz 3.1.7.3.W. *Upowszechnianie wychowania przedszkolnego i wczesnej edukacji dzieci do podjęcia obowiązku szkolnego*. Zmniejszenie wartości miernika realizacji działania 3.1.7.3.W wynikało ze zmniejszenia poziomu wydatków¹⁰⁷. Z kolei zmniejszenie wartości miernika dla działania 13.1.1.1.W. -

¹⁰⁰ Liczba przeprowadzonych badań była wyższa od planowanej (19 830,3 tys.) o 21%, a liczba przeprowadzonych czynności inspekcyjnych (46,8 tys.) była niższa od planowanej (49,1 tys.) o 15,4%.

¹⁰¹ Planowana liczba zrealizowanych spraw wynosiła 73 tys. Uzyskany wskaźnik (60,7 tys.) był niższy od planowanego o 16,8%.

¹⁰² Miernik dla zadania 21.3.W – stosunek liczby dodatnich wyników badań w stosunku do liczby wszystkich wykonanych badań – planowana wartość 0,51%, a osiągnięta 0,31%.

¹⁰³ Stosunek liczby osób korzystających z różnych form pomocy w ramach systemu wspierania rodziny do ogólnej liczby mieszkańców w województwie.

¹⁰⁴ Działania: 1/ 13.1.1.1.W Wsparcie finansowe jest w realizacji zadań pomocy społecznej, 2/ 2.3.1.2.W Interwencje ratowniczo-gaśnicze, 3/ 20.2.2.4.W Działalność zespołów ratownictwa medycznego, 4/ 3.1.7.3.W Upowszechnianie wychowania przedszkolnego i wczesnej edukacji dzieci do podjęcia obowiązku szkolnego, 5/ 21.7.2.5.W Dopłaty do paliwa rolniczego.

¹⁰⁵ Na realizację tych działań poniesione zostały wydatki w łącznej wysokości.

¹⁰⁶ Działania: 2.3.1.2.W. Interwencje ratowniczo-gaśnicze, 20.2.2.4.W. Działalność zespołów ratownictwa medycznego, 21.7.2.5.W. Dopłaty do paliwa rolniczego. Wartości mierników znajdowały się w przedziale od 100 do 121,3% ich wartości z 2014 r., a wydatki na realizację tych zadań mieściły się w przedziale od 100,4% o 111,7% wydatków 2014 r.

¹⁰⁷ Miernikiem realizacji działania był odsetek dzieci w wieku 3-5 lat korzystających z edukacji przedszkolnej w stosunku do ogółu dzieci w tym wieku na terenie województwa opolskiego. Wartość tego miernika w 2014 r. wyniosła 90%, a w 2015 r. – 89%. W 2014 r. na realizację działania poniesiono wydatki w kwocie 37 597,12 tys. zł, w 2015 r. – w kwocie 37 523,3 tys. zł.

według wyjaśnień zastępcy dyrektora Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia - wynikało z błędnego ujęcia w 2014 r. liczby osób objętych programem *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* (zamiast 76 945 rodzin i osób winno być 39 833). Wzrost wydatków na realizację działania 13.1.1.1.W w 2015 r. spowodowany był przyznaniem dodatków w kwocie 250 zł miesięcznie na każdego pracownika socjalnego.

(dowód: akta kontroli str. 1545, 1570-1576)

2.4. Działania nadzorcze dysponenta części, w tym w zakresie zapewnienia efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym

Opis stanu faktycznego

1. Upoważnieni pracownicy Urzędu sprawowali skuteczny nadzór i kontrolę nad prawidłowym przebiegiem realizacji budżetu Wojewody w ramach funkcjonującej kontroli zarządczej w zakresie określonym w art. 175 ust. 2 pkt 2-5 *ufp*, z wyjątkiem wyżej opisanej nieprawidłowości dotyczącej rozliczenia dotacji na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich. Działania nadzorcze nad prawidłową realizacją budżetu Wojewody polegały m.in. na sporządzaniu przez wydziały merytoryczne kwartalnych analiz wykorzystania dotacji celowych oraz efektów rzeczowych realizowanych zadań. W oparciu o ww. analizy stopnia wykorzystania dotacji, w przypadku niewystarczających środków na realizację ustawowych zadań, Wojewoda wnioskował o przyznanie dodatkowych kwot z rezerw celowych¹⁰⁸ lub podejmował decyzje o zmianach w budżecie Wojewody w celu uniknięcia zobowiązań na koniec roku¹⁰⁹.

(dowód: akta kontroli str. 200-205, 445-458, 1459-1529)

2. W 2015 r. służby Wojewody przeprowadziły ogółem 48 kontroli w jst¹¹⁰, których przedmiotem było wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej. Kontrole przeprowadzali pracownicy wydziałów merytorycznych Urzędu, z tego: Wydziału liN - cztery, Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia - 22, Wydziału SOiC - 11, Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego - dziewięć oraz Wojewódzkiego Zespołu Orzekania o Niepełnosprawności - dwie kontrole. Kontrole te nie ujawniły przypadków niezrealizowania dotowanego zadania w części lub w całości, uzasadniających wystąpienie o zwrot dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 1463-1466, 1526-1529)

3. Na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*¹¹¹ służby Wojewody przeprowadziły siedem kontroli w podmiotach, które otrzymały dotacje z budżetu państwa¹¹². Zakresem kontroli objęto realizację zadań wynikających z programów, w ramach których udzielono dotacji oraz rozliczenie dotacji i zgodność danych wykazanych w sprawozdaniach z zakresem wykonanym i wynikającym z zawartych umów. Kontrole przeprowadzone w pięciu podmiotach nie ujawniły nieprawidłowości, natomiast w dwóch podmiotach stwierdzono nieprawidłowości polegające na nierzetelnym rozliczeniu dotacji i nierespektowaniu postanowień umownych, co

¹⁰⁸ Np. w trzecim kwartale 2015 r. na wioski Wojewody skierowane do Ministra Finansów, uruchomiono środki z rezerw w łącznej kwocie 62 297,7 tys. zł.

¹⁰⁹ W trakcie roku podjęto 154 decyzje wprowadzające zmiany w budżecie Wojewody i planach finansowych jednostek oraz 47 decyzji blokujących planowane wydatki na łączną kwotę 20 993 tys. zł.

¹¹⁰ W tym: 35 kontroli w gminach, 11 kontroli w powiatach i dwie kontrole w samorządzie województwa.

¹¹¹ Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

¹¹² Trzy kontrole w podmiotach realizujących zadania Programu Maluch – edycja 2014 r. (moduły 2 i 3), trzy kontrole podmiotów realizujących zadania Programu współpracy Wojewody Opolskiego z organizacjami pozarządowymi w zakresie pomocy społecznej w latach 2012-2016, edycja 2014 r., skierowanego do bezdomnych oraz kontrolę spółki wodnej.

skutkowało zwrotem dotacji w kwocie 14 421,57 zł wraz z odsetkami w kwocie 226,76 zł¹¹³.

4. Dysponent części monitorował realizację planu w układzie zadaniowym poprzez kontrole finansowe¹¹⁴ wojewódzkiej administracji zespolonej i podległych jednostek oraz weryfikację sprawozdań z wykonania budżetu zadaniowego tych jednostek. Nieprawidłowości ujawnione w trakcie kontroli dotyczyły m.in.: nieokreślenia w polityce rachunkowości zasad prowadzenia ewidencji księgowej w układzie budżetu zadaniowego, nieprowadzenia konta pozabilansowego *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*, przypisywania wydatków związanych z realizacją wszystkich działań do jednego działania, błędnego wykazania wartości wykonanych mierników w sprawozdaniu dotyczącym budżetu zadaniowego. W wyniku ww. kontroli sformułowano wnioski, które zostały w całości zrealizowane.

Kierownicy jednostek podległych Wojewodzie oraz dyrektorzy wydziałów Urzędu prowadzili bieżący monitoring realizacji planów w układzie zadaniowym. Monitoring obejmował swoim zakresem wszystkie podległe i nadzorowane jednostki. Informacje uzyskane z monitoringu dotyczyły zarówno kwot wydatków, jak i osiąganych efektów rzeczowych.

Efektem analizy tych informacji były wnioski o zmiany planów wydatków oraz wartości mierników¹¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 1459-1467, 1530-1544)

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r. Urzędu jako dysponenta III 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-28 Programy),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

a także sprawozdań finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie:

¹¹³ Podmiot prowadzący żłobek dokonał zwrotu części dotacji w kwocie 11 523 zł, ponieważ nie pomniejszył opłat ponoszonych przez rodziców o pełną kwotę otrzymanej dotacji, a Spółka Wodna w Olszance nie rozliczyła części dotacji w kwocie 2 898,57 zł, którą zwróciła wraz z odsetkami w kwocie 226,76 zł.

¹¹⁴ W 2015 r. przeprowadzono kontrole w 10 jednostkach: Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna, Kuratorium Oświaty, Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego, Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny, Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej, Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego, Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków, Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Państwowa Straż Rybacka. Nieprawidłowości w zakresie budżetu zadaniowego dotyczyły: nieokreślenia w polityce rachunkowości zasad prowadzenia ewidencji księgowej w układzie budżetu zadaniowego, nieprowadzenia konta pozabilansowego *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*, przypisywanie wydatków, związanych z realizacją wszystkich działań, do jednego działania, błędne wykazanie wartości wykonanych mierników w sprawozdaniu dotyczącym budżetu zadaniowego. W wyniku ww. kontroli sformułowano wnioski, które zostały w całości zrealizowane.

¹¹⁵ Na podstawie tych wniosków Wojewoda wydał 154 decyzje w sprawie zmian w planie finansowym w układzie tradycyjnym oraz zadaniowym, a także pięć decyzji w sprawie zmian zaplanowanych wartości mierników.

- należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Badaniem objęto ponadto łączne sprawozdania dysponenta części 85/16¹¹⁶:

- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich z wyłączeniem wydatków na realizację WPR (Rb-28 UE),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację WPR (Rb-28 UE WPR),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację WPR (Rb - 28 Programy WPR).

(dowód: akta kontroli str. 562-602, 696-730, 740, 959-988, 1325-1358, 1373-1376)

Powyższe sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach MF w sprawie: *sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, sprawozdawczości w układzie zadaniowym*, a w przypadku dysponenta części także prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym.

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 85/16 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych dysponenta III stopnia były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, z wyjątkiem nieprawidłowości przedstawionej na stronie 29 niniejszego wystąpienia.

Pracownicy Wydziału FBC Urzędu weryfikowali prawidłowość sprawozdań budżetowych sporządzanych przez podległych dysponentów II i III stopnia pod względem formalnym i rachunkowym oraz pod względem zgodności z planem finansowym. W przypadku ujawnienia nieprawidłowości dysponent części w systemie Trezor kierował sprawozdania do jednostek w celu dokonania korekty. W sprawozdaniach łącznych wprowadzane były zmiany wynikające z korekt sprawozdań jednostkowych dokonanych po terminie złożenia sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 930-931, 977-988, 1325-1358)

Wykazane przez Urząd jako dysponenta III stopnia w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 1 070,7 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 29 661,8 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Stan środków na rachunku bieżącym wydatków w NBP był zerowy.

(dowód: akta kontroli str. 562-563, 573)

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 1 070,7 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130 uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 564-566, 575-576)

Kwota wydatków ogółem za 2015 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Urzędu wyniosła 29 661,8 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130-01 po stronie Ma. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej.

¹¹⁶ W Urzędzie w 2015 r. nie wystąpiły wydatki finansowane z budżetu środków europejskich, w związku z czym nie zostały sporządzone sprawozdania związane z tym budżetem.

Wszystkie tytuły i kwoty zobowiązań były zgodne z ewidencją księgową na kontach 201-01, 229, 231 i 234-01. W trakcie i na koniec roku budżetowego nie występowały zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 567-568, 577-582, 1377-1383)

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. 572, 599-602)

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 153 tys. zł i wynikała z ewidencji na kontach 201, 221, 226 oraz 240. W 2015 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. 570-571, 593-598)

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*.

(dowód: akta kontroli str. 569, 583-592)

System kontroli zarządczej zapewniał prowadzenie kontroli prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań, z wyjątkiem niżej opisanej nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1373-1374, 1375-1376)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W sprawozdaniu Rb-27 Urzędu - dysponenta III stopnia - w kolumnie 7 *Należności* nie wykazano należności od czterech dłużników na kwotę 48 063,94 zł, których pierwotny termin płatności przypadał przed końcem 2015 r. W 2015 r. dłużnicy dokonali spłaty zaległości w kwocie 2 200 zł, a pozostałą kwotę ze względu na odroczenie terminu płatności rat na kolejne lata budżetowe przeniesiono z konta 221 na konto 226. Tym samym wartość *Należności pozostałych do spłaty* podlegających wykazaniu w kol. 11 ww. sprawozdania została zaniżona o 45 863,94 zł.

(dowód: akta kontroli str. 564-566, 574-575, 1181-1192)

Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 2 rozdziału 5 *Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa*, stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w kolumnie "Należności" wykazuje się: salda początkowe (należności pozostałe do zapłaty pomniejszone o nadpłaty), powiększone o kwoty przypisów z tytułu dochodów budżetowych, których pierwotny termin płatności przypada na dany rok budżetowy, po pomniejszeniu o kwoty odpisów.

Kierownik Oddziału Księgowości i Budżetu w BIL Urzędu, odpowiedzialna za powstanie ww. nieprawidłowości, wyjaśniła m.in., że:

- kwota 45,9 tys. zł zaksięgowana na koncie 226 obejmuje należności rozłożone na raty w wyniku podpisania w 2015 r. ugód i porozumień określających terminy płatności dłuższe niż rok,

- konto 226 służy do ewidencji długoterminowych należności lub długoterminowych rozliczeń z budżetem,

- istotą sprawozdania Rb-27 jest wykazanie należności dotyczących roku, za które było sporządzane sprawozdanie.

Powołała się również na zapisy rozporządzenia w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych¹¹⁷ oraz na komentarz praktyczny do sprawozdania Rb-UZ¹¹⁸. Wyjaśnienia Kierownika Oddziału podtrzymała Główna Księgowa Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 1177-1180, 1321-1324)

NIK nie może zaakceptować ww. wyjaśnień Kierownika Oddziału i Głównej Księgowej. Ugody z dłużnikami zostały podpisane w celu wyegzekwowania zaległych należności w dogodnym dla dłużników systemie ratalnym, po bezskutecznym upływie pierwotnego terminu płatności. Fakt przeksięgowania zaległych należności z konta 221 *Należności krótkoterminowe* na konto 226 *Należności długoterminowe* nie ma znaczenia dla potrzeb sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w którym należy wykazać należności według pierwotnego terminu płatności. Stosownie do § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej kierownicy jednostek (...) są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a zasady sporządzania sprawozdań Rb-27 zostały określone w § 9 ust. 1 pkt 2 rozdziału 5 *Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa*, stanowiącej załącznik nr 37 do ww. rozporządzenia.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Księgi rachunkowe dysponenta części budżetowej 85/16 prowadził Wydział FBC. Księgi rachunkowe Urzędu jako dysponenta III stopnia prowadzono odrębnie, w Oddziale Księgowości i Budżetu, funkcjonującym w strukturze BIL.

(dowód: akta kontroli str. 225-226)

Odpowiedzialność za wykonywanie zadań w zakresie rachunkowości budżetu Wojewody, o której mowa w art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹⁹, ponosiła Główna Księgowa Budżetu Wojewody, której powierzono obowiązki na piśmie i za jej zgodą. Odpowiedzialność z tytułu nadzoru nad wykonywaniem obowiązków w zakresie rachunkowości oraz za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury ponosił kierownik jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 333-334)

W 2015 r. w Urzędzie obowiązywała następująca dokumentacja opisująca przyjęte zasady (politykę) rachunkowości: 1/ zarządzenie nr 149/12 Wojewody z 14 sierpnia 2012 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości oraz Zakładowego Planu Kont dla Wydziału FBC wykonującego zadania Wojewody jako dysponenta części 85/16, 2/ zarządzenie nr 90/15 Wojewody z 24 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości oraz Zakładowego Planu Kont dla Wydziału FBC wykonującego zadania Wojewody jako dysponenta części 85/16 ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem nr 147/15 Wojewody z 21 października 2015 r. Była Dyrektor Wydziału FBC wyjaśniła, że zmiany wprowadzone zarządzeniem nr 90/15 m.in. w Zakładowym Planie Kont stosowane były od początku 2015 r. na podstawie roboczej wersji zarządzenia, pomimo że z treści §15 ww. zarządzenia wynikało, iż wchodzi ono w życie z dniem podpisania. W Urzędzie ustanowiono również *Procedury*

¹¹⁷ Według którego przez należności długoterminowe rozumie się należności, których pierwotny termin spłaty czy też wykupu jest dłuższy niż rok, natomiast przez pierwotny termin zapadalności należy rozumieć termin wynikający z umowy, do końca którego dłużnik zobowiązał się spłacić dane zobowiązanie, niezależnie od harmonogramu spłat; według pierwotnego terminu zapadalności klasyfikuje się należności na podstawie terminu ostatecznej zapłaty względem terminu powstania zobowiązania; jeżeli należność jest spłacana w ratach, do ustalenia zapadalności jest brana pod uwagę data spłaty ostatniej raty.

¹¹⁸ Według którego jest pierwotny termin spłaty zobowiązania uznaje się nowy termin, który wynika z aneksu do umowy.

¹¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.; dalej: uor.

realizowanych zadań przez Wydział FBC z uwzględnieniem kontroli zarządczej, zatwierdzone przez Wojewodę do realizacji z dniem 1 lutego 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 464, 609-610)

W ww. dokumentacji podano m.in. metody wyceny aktywów i pasywów, wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej. Przyjęte zasady rachunkowości były zasadne i adekwatne do charakteru działalności jednostki, a dokumentacja o której mowa w art. 71 *uor* przechowywana była zgodnie z postanowieniami rozdziału 8 tej ustawy. Wyżej opisana dokumentacja (polityka) rachunkowości spełniała podstawowe wymogi określone ww. art. 10 *uor*, z zastrzeżeniem wynikającym z niżej opisanej nieprawidłowości.

Księgi rachunkowe jednostki miały formę komputerowych zbiorów danych. Do prowadzenia ksiąg rachunkowych w Wydziale FBC Wojewoda zatwierdził¹²⁰ wykorzystywanie systemu informatycznego autorstwa TBD Systemy Informatyczne spółka z o. o. w Kielcach, podlegającego aktualizacji (oprogramowanie Finanse-Księgowość i Mandaty Karne). Wydruki z ksiąg rachunkowych dysponenta części 85/16 (FK) na potrzeby niniejszej kontroli sporządzano z wykorzystaniem wersji 2.160 (wydatki) i 2.164 (dochody).

(dowód: akta kontroli str. 335-336, 465-505, 506-507, 511-529, 611-634)

Księgi rachunkowe właściwe dla dysponenta części budżetowej w 2015 r. prowadzone były dla następujących grup zdarzeń: 1/ dochodów środków krajowych i europejskich, 2/ wydatków środków krajowych, 3/ wydatków środków europejskich, 4/ Funduszu SP, 5/ Funduszu Pracy, 6/ środków Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Zgodnie z polityką rachunkowości z 2015 r. dla ww. grup zdarzeń sporządzane były „częstkowe” sprawozdania finansowe, obejmujące: bilans, rachunek zysków i strat oraz zestawienie zmian w funduszu jednostki. Sprawozdania te po włączeniu danych ze sprawozdania jednostkowego dysponenta III stopnia, sporządzonego przez Oddział Księgowości i Budżetu stanowiły podstawę do sporządzenia sprawozdania finansowego Urzędu jako jednostki budżetowej. Ponadto Wydział FBC sporządzał łączne sprawozdanie finansowe dysponenta części 85/16, na które składały się sprawozdania finansowe jednostek podległych.

(dowód: akta kontroli str. 465-475)

Dane bilansu zamknięcia za 2014 r. zostały prawidłowo wprowadzone jako bilans otwarcia na dzień 1 stycznia 2015 r. Zapisy dziennika były zgodne z zestawieniem obrotów i sald za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.¹²¹

(dowód: akta kontroli str. 530-561, 611-634)

Badanie zgodności i wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 85/16 przeprowadzono na próbie 94 zapisów księgowych o łącznej wartości 77 852,1 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną¹²². Próbę uzupełniono o 12 zapisów na kwotę 985,7 tys. zł dobranych w sposób celowy. Stwierdzono, że: a/ zapisy księgowe umożliwiały jednoznaczne powiązanie ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi, b/ operacje gospodarcze były udokumentowane w sposób kompletny

¹²⁰ Zarówno w zarządzeniu nr 149/12 jak i w zarządzeniu nr 90/15.

¹²¹ Sprawdzono na podstawie wydruków z ksiąg rachunkowych sporządzonych w dniu 12 lutego 2016 r.

¹²² Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych oraz odpowiadających im zapisów na koncie 130 – rachunek bieżący jednostki po wyeliminowaniu zapisów o wartości poniżej 500 zł. Losowania dokonano statystyczną metodą monetarną (MUS) uwzględniającą prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego proporcjonalnie do wartości transakcji, przy przyjętym poziomie ufności 65%, ryzyku statystycznym (RS) 35% przy tolerowanym błędzie 2,25%. Do badania dobrano w sposób celowy 11 zapisów dotyczących należności na łączną kwotę 985,2 tys. zł oraz jeden zapis na kwotę 0,5 tys. zł, wyselekcjonowany na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, obejmujących 588 732 zapisy księgowe.

i przejrzysty, c/ dowody księgowe stanowiące podstawę zapisów księgowych odpowiadały wymogom określonym w art. 21 ust. 1 *uor*, d/ zapisy zawierały elementy wymagane art. 23 ust. 2 *uor* i zostały dokonane w sposób trwały.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi rachunkowe, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta głównego części 85/16, obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo, z wyjątkiem niżej opisanych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1193-1195, 1203-1225, 1228, 1359-1365, 1671-1677)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

1. W zarządzeniu nr 90/15 Wojewody Opolskiego z 24 czerwca 2015 r. w sprawie *ustalenia zasad rachunkowości oraz Zakładowego Planu Kont dla Wydziału FBC Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego wykonującego zadania Wojewody Opolskiego jako dysponenta części 85/16* nie podano aktualnie stosowanej wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jej stosowania¹²³, do czego zobowiązuje przepis art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c *uor*.

Była dyrektor Wydziału FBC wyjaśniła m.in.: oprogramowanie firmy TBD podlega systematycznej aktualizacji. Z uwagi na częste zmiany wersji i kompilacji oprogramowania informacje w tym zakresie planowano zawrzeć w załączniku do zarządzenia, aby uniknąć konieczności zatwierdzania każdorazowych zmian zarządzenia przez Wojewodę, a jedynie sukcesywnie aktualizować załącznik do zarządzenia, zatwierdzany przez dyrektora Wydziału. Jednak w toku prac nad zarządzeniem nr 90/15 umknęło to uwadze i uległo przeoczeniu. Ponadto poinformowała, iż obecnie opracowywana jest aktualizacja zarządzenia nr 90/15 mająca na celu uzupełnienie treści zarządzenia o informację, iż aktualną wersję oprogramowania określa załącznik do przedmiotowego zarządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 464, 609)

Zarządzeniem nr 35/16 z dnia 14 marca 2016 r. Wojewoda uzupełnił treść ww. zarządzenia poprzez dodanie ust. 6 w § 10 w brzmieniu: *Informacje o aktualnie stosowanej wersji systemu informatycznego TBD, wymienionego w niniejszym paragrafie, zawiera załącznik nr 10 aktualizowany na bieżąco kolejnymi załącznikami w systemie oznaczeń literowych (tj. 10a, 10b,...), zatwierdzony przez dyrektora Wydziału*. W załączniku nr 10 do zarządzenia nr 90/15 Dyrektor Wydziału FBC określił, że księgi rachunkowe prowadzone są:

- w zakresie oprogramowania TBD FK – z wykorzystaniem wersji 2.164 z dnia 17 lutego 2016 r.,
- w zakresie oprogramowania TBD MK – z wykorzystaniem wersji 5.01 z 19 października 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1303-1305)

2. W ewidencji księgowej 2015 r. ujęto operację gospodarczą w kwocie 181 555 zł polegającą na wyksięgowaniu kwot dotacji uznanych za nierozliczone i niewykorzystane z konta 224 *Rozliczenie dotacji budżetowych* strona Ma na konto 800 *Fundusz jednostki* strona Wn, pomijając zapis równoległy w księgach rachunkowych dochodów budżetowych na koncie 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* strona Wn i 720 *Przychody z tytułu dochodów budżetowych* strona

¹²³ W obowiązującym do 23 czerwca 2015 r. zarządzeniu nr 149/12 podano, że księgi rachunkowe prowadzone są w programie firmy TBD: 1/ w zakresie wydatków – FK Finanse i Księgowość wersja 2 kompilacja z dnia 14 marca 2012 r., 2/ w zakresie dochodów – MK Mandaty Karne wersja 3.63 kompilacja z dnia 14 marca 2012 r.

Ma¹²⁴. Taki sposób ujęcia w księgach 2015 r. zdarzenia gospodarczego polegającego na ustaleniu łącznej kwoty dotacji do zwrotu w ww. kwocie skutkowało brakiem ujawnienia w księgach rachunkowych na dzień 31 grudnia 2015 r. kwoty 181 555 zł jako należności budżetu państwa z tytułu zwrotu dotacji przekazanej na zadania z zakresu spraw obywatelskich. Powyższe naruszało przepisy art. 4 ust. 2 *uor*, zgodnie z którym zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną. W konsekwencji należności pozostałe do zapłaty w ww. kwocie nie zostały ujawnione w sprawozdaniu Rb-27.

Zastępca Dyrektora Wydziału FBC, Główny Księgowy budżetu Wojewody, wyjaśnił, że zapisu równoległego na koncie 800 dokonano w księgach rachunkowych 2016 r. pod datą zatwierdzenia rozliczenia dotacji z wydziału merytorycznego tj. 24 marca 2016 r. Wskazał, że zapis ten nie może być księgowany na poczet roku ubiegłego ze względu na to, że należność z tytułu dochodów budżetowych powstaje dopiero w roku następnym po rozliczeniu dotacji za rok ubiegły i będzie stanowić dochody roku następnego. Operacja gospodarcza polegająca na przeksięgowaniu z konta 224 strona Ma na konto 800 strona Wn (typ dowodu RD-W nr 83, PKG 3556) kwoty 181 555 zł dotyczyła nierozliczonych dotacji za 2015 r. Według Zastępcy Dyrektora Wydziału FBC przypis należności dotyczący zwrotów dotacji dokonywany jest w księgach rachunkowych 2016 r. ze względu na to, że rozliczenie dotacji za 2015 r. może zostać dokonane dopiero w roku następnym.

Jednakże w piśmie nr SO.IV.3110.1.2016.DJ z dnia 24 marca 2016 r. Dyrektor Wydziału SOiC, działając z upoważnienia Wojewody, poinformowała wójtów/burmistrzów gmin o kwotach dotacji pobranych według stanu na 31 grudnia 2015 r. w nadmiernej wysokości, które podlegają zwrotowi wraz z odsetkami na podstawie art. 169 *ufp*. Powyższe wskazuje, że treścią ekonomiczną ww. zdarzenia gospodarczego jest ustalenie nie tylko kwoty dotacji nierozliczonej, ale również kwoty dotacji podlegającej zwrotowi i stanowiącej na dzień 31 grudnia 2015 r. należności budżetu państwa, która tym samym powinna być ujawniona na koniec roku na kontach zespołu 2.

(dowód: akta kontroli str. 1367, 1372, 1369-1670, 1678-1679)

V. 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*¹²⁵, wnioskuje o:

1. Podjęcie działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie rozliczania udzielonych dotacji m.in. poprzez wzmocnienie skuteczności mechanizmów kontroli zarządczej.
2. Sporządzenie korekty sprawozdania Rb-27 dysponenta III stopnia z uwzględnieniem wszystkich należności, których pierwotny termin płatności upłynął przed końcem 2015 r.

¹²⁴ Taki sposób ujęcia ww. zdarzenia gospodarczego przewidywała polityka rachunkowości dysponenta części 85/16.

¹²⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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 19 kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor

Kontroler/Kontrolerzy
Elżbieta Mularczyk-Malec
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
Podpis

Zbigniew Łupicki
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis