



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.001.06.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	1. Robert Lewandowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98844 z dnia 4 stycznia 2016 r. 2. Anna Dejk-Chojnacka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98847 z dnia 8 stycznia 2016 r. 3. Artur Matejko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99613 z dnia 21 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie, Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Paweł Jania, Wojewoda Zachodniopomorski ² , od dnia 9 grudnia 2015 r. Wcześniej, tj. od dnia 12 marca 2014 r. do dnia 8 grudnia 2015 r. Marek Tałasiewicz. Anna Kołek, Dyrektor Generalny ZUW, od dnia 10 lutego 2016 r. Wcześniej, tj. od dnia 18 kwietnia 2009 r. do dnia 29 stycznia 2016 r. Barbara Kondrat-Kawczak,. (dowód: akta kontroli str. 7, 9-10, 12, 14, 15)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie.

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,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych⁴.

Zrealizowane w 2015 r. w części 85/32 dochody wyniosły 145.271 tys. zł, w tym 37.159,5 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę.

W 2015 r. w części 85/32 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 1.567.639 tys. zł, w tym 44.888,2 tys. zł stanowiły wydatki zrealizowane przez

¹ Dalej: ZUW lub Urząd.

² Dalej: Wojewoda.

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.

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

kontrolowaną jednostkę. Z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 23.057,1 tys. zł (wydatki te nie były realizowane przez kontrolowaną jednostkę).

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁵ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie.

W wyniku kontroli 11,8% zrealizowanych wydatków budżetu państwa i 46,3% wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków. Wojewoda rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 85/32.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, za wyjątkiem Rb-27⁶, zaopiniowała roczne łączne sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez dysponenta części 85/32 – województwo zachodniopomorskie oraz sprawozdania jednostkowe ZUW.

Sprawozdania łączne dysponenta części 85/32 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe ZUW (poza Rb-27) na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia. Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość w zakresie sporządzenia Rb-27 Urzędu nie miała istotnego wpływu na kontrolowaną działalność. Sprawozdanie to zostało skorygowane w dniu 5 kwietnia 2016 r.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁷, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁹.

Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację budżetu w tej części i polegały na: wystawianiu wezwań do zwrotów dotacji (zamiast decyzji administracyjnych), która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości, nie została wykorzystana w całości lub w części; zaniżeniu należności w jednostkowym rocznym sprawozdaniu Rb-27 Urzędu (skutkującym zaniżeniem należności w rocznym łącznym sprawozdaniu Rb-27 dysponenta części 85/32); podejmowaniu w grudniu 2015 r. decyzji o zablokowaniu planowanych wydatków, pomimo że okoliczności uzasadniające taką decyzję wystąpiły kilka miesięcy wcześniej.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

⁶ Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych.

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119 ze zm.), dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015¹⁰ dochody budżetowe w części 85/32–województwo zachodniopomorskie zaplanowano w kwocie 130.612,0 tys. zł, tj. o 7.901,0 tys. zł (5,7%) niższej od wykonania w 2014 r. Zrealizowane dochody wyniosły 145.271 tys. zł i były wyższe o 11,2% od kwoty planowanej. W porównaniu do 2014 r. wykonane dochody były wyższe o 6.758 tys. zł (tj. o 4,9%). Przyczyną wyższej realizacji planu dochodów był głównie wzrost wpływów związanych z realizacją:

- zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa¹¹, tj.: przekształceń prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (w związku ze spodziewanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego); sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa; trwałego zarządu i opłat za użytkowanie wieczyste w efekcie dokonanej aktualizacji opłat; ustalenia na rzecz Skarbu Państwa odszkodowań za nieruchomości zajęte pod inwestycje drogowe bądź udostępnienia nieruchomości Skarbu Państwa w celu wykonywania kanalizacji, przyłączy elektroenergetycznych, telekomunikacyjnych oraz opłat z tytułu służebności przesyłu; egzekucji w zakresie opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości za lata ubiegłe wraz z odsetkami;
- grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych¹² - nastąpił wzrost liczby i wartości nakładanych mandatów karnych kredytowanych (w 2015 r. wystawiono 316.458 mandatów na łączną kwotę 43.462,9 tys. zł, co w porównaniu do 2014 r. stanowiło wzrost liczby i wartości mandatów odpowiednio o 25.309 i 815,8 tys. zł); wpłat należności z lat poprzednich przekazywanych dobrowolnie oraz przez organy egzekucyjne; według wyjaśnień A. G., Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu ZUW¹³, „(...) rok 2014 charakteryzował się znacznym wzrostem kwoty nałożonych mandatów – wzrost o 9.506,5 tys. zł w stosunku do roku 2013. Należności z roku 2014 są obecnie realizowane w znacznie większym stopniu niż w roku wymierzenia grzywien (...);
- zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu pomocy społecznej¹⁴ - w wyniku prowadzonych przez gminy postępowań egzekucyjnych zwiększyły się kwoty zwróconych przez dłużników alimentacyjnych wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego; nastąpił ponadto spadek bezrobocia w województwie, co przełożyło się na większą ściegalskość należności.

(dowód: akta kontroli str. 416-421, 427-438)

Na koniec 2015 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 85/32 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 673.086,3 tys. zł. Dotyczyły one głównie: niewyegzekwowanych od dłużników alimentacyjnych zwrotów świadczeń z funduszu alimentacyjnego (533.032,1 tys. zł,

¹⁰ Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153 ze zm.), dalej: ustawa budżetowa.

¹¹ Rozdział 70005-Gospodarka gruntami i nieruchomościami, § 235-Dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego, gdzie dochody wykonane stanowiły 66.516,2 tys. zł i były wyższe o 7.748,2 tys. zł (13,2%) od wartości planowanej (58.768 tys. zł).

¹² Rozdział 75011-Urzędy wojewódzkie, § 057-Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych, gdzie dochody wykonane stanowiły 29.406 tys. zł i były wyższe o 3.406 tys. zł (o 13,1%) od wartości planowanych (26.000 tys. zł).

¹³ Dalej: WFiB.

¹⁴ Rozdział 85212-Swiadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, gdzie dochody wykonane stanowiły 12.082,7 tys. zł i były wyższe o 2.490,7 tys. zł (o 26%) od wartości planowanych (9.592 tys. zł).

tj. 79,2% ogółu należności), opłat z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (78.457,9 tys. zł, tj. 11,7%) oraz grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (48.181,7 tys. zł, tj. 7,2%). W porównaniu do 2014 r. należności ogółem były wyższe o 70.863 tys. zł. Zaległości według stanu na 31 grudnia 2015 r. wyniosły 659.269,9 tys. zł i były wyższe o 70.640,5 tys. zł, tj. o 12% od zaległości na koniec 2014 r. (588.629,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 422-426, 430-431, 434)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości w zbadanym zakresie.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 wydatki budżetu państwa w części 85/32 zostały zaplanowane w wysokości 1.211.668 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta do projektu budżetu w tej części budżetu państwa zostały zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Zmiany w planie wydatków wynikały głównie ze zwiększeń środków pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 400.762,5 tys. zł oraz rezerwy ogólnej budżetu państwa o kwotę 1.577,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 85-96, 140-151, 280-285)

Ze środków pochodzących z rezerw celowych (400.762,5 tys. zł) wydatkowano 378.866,5 tys. zł, tj. 94,5%. Główną przyczyną niepełnego ich wykorzystania było poniesienie niższych wydatków na realizację poszczególnych zadań, niż pierwotnie zakładano. Badanie wykorzystania środków z rezerw celowych:

- w ramach części 85/32 na kwotę 45.325,2 tys. zł (stanowiącą 12,6% wydatków ogółem sfinansowanych środkami z tych rezerw¹⁵) wykazało, że zwiększenia planu wydatków wynikały z potrzeb jednostek i przeznaczone zostały na realizację planowanych zadań, w tym m.in. na: przebudowę drogi powiatowej nr 3519Z; przebudowę ciągu dróg gminnych w Kamieniu Pomorskim; rozbudowę Szpitala Dziecięcego SPSZOZ „Zdroje” – utworzenie Zachodniopomorskiego Centrum Opieki nad Kobiętą i Dzieckiem; remont, utrzymanie, ochronę dróg wojewódzkich i zarządzanie tymi drogami;
- przez ZUW (dysponenta III stopnia) na kwotę 4.289,5 tys. zł (stanowiącą 51,4% wydatków ogółem sfinansowanych środkami z rezerw celowych¹⁶) wykazało, że zwiększenia planu wydatków wynikały z potrzeb jednostki i przeznaczone zostały na realizację jej zadań, w szczególności na: zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych; sfinansowanie stypendiów Prezesa Rady Ministrów dla uczniów szczególnie uzdolnionych, przyznanych na rok szkolny 2014/2015; sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa zasądzonych na podstawie wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie oraz wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie; dofinansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 33-42, 46-55, 62-65, 75-84, 101-103, 140-151, 280-285)

Środki otrzymane z rezerwy ogólnej na kwotę 1.577,8 tys. zł wykorzystano w 55,7% (878,3 tys. zł)¹⁷. Szczegółowe badanie 67,4% wykorzystanej kwoty (592,4 tys. zł)

¹⁵ Wynoszących 359.896,1 tys. zł.

¹⁶ Wynoszących 8.343,8 tys. zł.

¹⁷ Przyczynami niewykorzystania rezerwy były: oszczędności powstałe w wyniku rzeczywistego wydatkowania środków (dot. remontu budynków 2 placówek opiekuńczo-wychowawczych) oraz brak możliwości zrealizowania zadania z powodu wydłużenia terminu opracowania dokumentacji, uzyskania pozwoleń i przeprowadzenia robót

wykazało, że została przekazana zgodnie z przeznaczeniem Powiatowi Kamieńskiemu na dofinansowanie realizacji zadań inwestycyjnych pn. „Remont budynku placówki opiekuńczo-wychowawczej w Wiselce” (512,9 tys. zł) i „Remont budynku placówki opiekuńczo-wychowawczej w Lubiniu” (79,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 66-74, 140-151)

W 2015 r. ZUW, jako dysponent III stopnia środków budżetowych, realizował plan finansowy, wynikający z planu dochodów i wydatków budżetu Wojewody Zachodniopomorskiego na 2015 r. Na zadania określone w planie wydatków przeznaczono środki w wysokości 42.286 tys. zł. W ciągu roku, w wyniku zmian wprowadzonych decyzjami Ministra Finansów i zarządzeniami Wojewody, plan wydatków został zwiększony o 3.542,1 tys. zł do kwoty 45.828,1 tys. zł. Zmiany te były celowe i zasadne. W 2015 r. ZUW zrealizował plan wydatków ogółem w 97,9%. Wykonanie wydatków na kwotę 44.888,2 tys. zł było o 3.011,4 tys. zł niższe w porównaniu do roku ubiegłego (47.899,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 97-100)

Zrealizowane w części 85/32 wydatki wyniosły 1.567.639 tys. zł, tj. 98,1% planu po zmianach. Niższe niż planowano wykonanie wydatków wynikało m.in. z mniejszych od planowanych kosztów części realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 85-96)

Najwyższe wydatki zostały poniesione na sfinansowanie zadań ujętych w dziale 852-Pomoc społeczna (44,8% wydatków ogółem w części 85/32) i wyniosły 701.786,8 tys. zł, tj. 98,1% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim realizacji świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego za osoby otrzymujące świadczenie pielęgnacyjne oraz kosztów obsługi tych zadań (rozdział 85212, § 201¹⁸) – 456.994,8 tys. zł, dofinansowania wypłat zasiłków okresowych w części gwarantowanej z budżetu państwa (rozdział 85214¹⁹, § 203²⁰) – 50.930,3 tys. zł oraz zasiłków stałych (rozdział 85216²¹, § 203) – 50.708,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 92-94)

Wydatki majątkowe wyniosły 97.116,7 tys. zł²², tj. 96,3% planu po zmianach i były wyższe niż w 2014 r. o 11.400,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 152-161)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki na dotacje w łącznej kwocie 159.851 tys. zł. Na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w obszarze spraw obywatelskich 14.919,4 tys. zł, na świadczenia z funduszu alimentacyjnego 92.490,5 tys. zł oraz na zadanie własne związane z dofinansowaniem budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami 29.377,4 tys. zł. Ponadto zbadano dotację w kwocie 23.063,7 tys. zł na wsparcie dla osób z zaburzeniami psychicznymi²³, dobraną w sposób celowy. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości.

dotatkowych (dot. adaptacji i wyposażenia budynku na potrzeby Państwowej Szkoły Muzycznej w Kamieniu Pomorskim).

¹⁸ Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom ustawami.

¹⁹ Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

²⁰ Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin.

²¹ Zasiłki stałe.

²² Dotacje na inwestycje i zakupy inwestycyjne oraz wydatki inwestycyjne i na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych.

²³ W tym m.in. dotacja na inwestycje „Utworzenie Środowiskowego Domu Samopomocy typu AC ‘Razem Radośniej’ w miejscowości Będzino” oraz „Utworzenie i prowadzenie w Stargardzie Szczecińskim środowiskowego domu samopomocy typu AC dla dorosłych osób przewlekle psychicznie chorych oraz osób wykazujących inne przewlekle zaburzenia czynności psychicznych”.

Wykonanie wydatków na dotacje w 2015 r. wyniosło ogółem 1.377.451,8 tys. zł, tj. 98,4% planu (1.400.512,1 tys. zł). W przypadku dotacji udzielonych na podstawie zawartych umów lub porozumień, stwierdzono, że zawierały one wymagania, o których mowa w art. 150 i 151 ust. 1 ufp, a rozliczenia przeprowadzano zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 i 3 ufp.

Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej dotacji objętych szczegółową kontrolą ustalono, że w efekcie wydatków poniesionych ze środków dotacji zrealizowano określone w umowach zadania.

(dowód: akta kontroli str. 75-81, 104-139, 162-279)

Wydatki na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich²⁴ wyniosły: 13.066,9 tys. zł (na plan 13.070,5 tys. zł) w 2013 r., 13.412,3 tys. zł (na plan 13.412,3 tys. zł) w 2014 r. oraz 15.136,6 tys. zł (na plan 15.599,8 tys. zł) w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1616-1625)

W 2015 r. do Wojewody zostały zgłoszone niedobory środków finansowych na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich w kwotach: 1.720 zł przez Gminę Bielice, 93.866 zł przez Gminę Dygowo, 102.017 zł przez Gminę Barlinek, 13.771 zł przez Gminę Wolin, 10.000 zł przez Gminę Warnice.

(dowód: akta kontroli str. 1626-1649)

W trakcie roku budżetowego 2015 Wojewoda dwukrotnie wnioskował o dofinansowanie kosztów realizacji przez gminy zadań z zakresu spraw obywatelskich (z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 47): wnioskami z dnia 30 września 2015 r. na kwoty 1.933,5 tys. zł oraz 120 tys. zł. Decyzją Ministra Finansów z dnia 14 października 2015 r. wydatki w części 85/32 zostały zwiększone o wnioskowaną kwotę.

(dowód: akta kontroli str. 140-151, 1616)

W sprawie przeprowadzania w 2015 r. okresowych analiz stopnia wykorzystania środków finansowych z dotacji na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich oraz sposobu wykonywania ww. monitoringu, M. N., Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ZUW wyjaśniła m.in.: „(...) Zgodnie z decyzją Ministra Finansów, od dnia 1 stycznia 2015 r. dotacja przeznaczona na realizację przez gminy spraw obywatelskich z zakresu rejestracji stanu cywilnego, ewidencji ludności oraz dowodów osobistych była obliczana i przekazywana na podstawie faktycznie wykonanej liczby czynności wykonanych z tego zakresu (bazą do wstępnego obliczenia jej wysokości było wykonanie czynności w I półroczu 2014 r., wg sprawozdań gmin.). Na podstawie kwartalnych sprawozdań gmin z liczby wykonanych czynności w poszczególnych kwartałach, korzystając z algorytmu przekazanego przez Ministra Finansów (...) obliczano faktyczną wysokość dotacji dla każdej gminy oddzielnie. W dniu 1 marca 2015 r. weszły w życie nowe ustawy (...), wprowadzające nowe, prostsze procedury działania oraz likwidujące właściwość miejscową w tych sprawach. W związku z powyższym, dotację naliczano na podstawie dwóch odrębnych procedur i katalogów zadań: za okres styczeń-luty 2015 r. oraz za okres marzec-grudzień 2015 r. Z tego względu, jak i w wyniku realizacji zadań w 2015 r. w różnych uwarunkowaniach prawnych (...) nie było możliwości przeprowadzenia pogłębionej analizy prawidłowości wykorzystania dotacji na ten cel. W wyniku analizy oraz w związku z sygnalizowanymi przez gminy utrudnieniami w sprawozdawczości za miesiąc

²⁴ Brak jest możliwości wyodrębnienia kwoty dotacji celowych przyznanych gminom na zadania z zakresu spraw obywatelskich w latach 2013-2014 (podane kwoty są wysokością dotacji celowej dla gmin, klasyfikowanej w dziale 750, rozdziale 75011, § 2010); zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów dotacja dla gmin na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich została wyłączona w 2015 r. i skalkulowana w oparciu o algorytm ustalony przez Ministra.

marzec 2015 r. wynikającymi ze zmiany systemów informatycznych, (...) zwrócono się do gmin o przyjęcie w razie konieczności wartości uśrednionej, a następnie ich ostateczne skorygowanie. W sierpniu 2015 r. zgodnie z pismem Ministra Finansów przekazano gminom nowy katalog czynności na okres przejściowy (...). Katalog ten zawierał zmienione w stosunku do okresu styczeń-luty 2015 r. czasochłonności poszczególnych czynności. Na tej podstawie dokonano ponownego przeliczenia wysokości dotacji dla gmin (...), z wyrównaniem od dnia 1 marca 2015 r. Celem uniknięcia błędów w sprawozdawczości opracowano i przekazywano gminom w formie elektronicznej, korygowane w miarę zmian w katalogu, tabele sprawozdań. Na 2016 r. opracowano i przekazano gminom tabele sprawozdań sumujące czynności w kolejnych okresach sprawozdawczych a także umożliwiające, dla ich wiadomości przeliczenie liczby działań na faktyczne kwoty dotacji. Wojewoda zwrócił się również do kierowników gmin z prośbą korygowanie sprawozdań oraz sygnowanie ich własnoręcznym podpisem. W wyniku bieżącej analizy sprawozdań przeprowadzono kontrolę doraźną w Urzędzie Gminy Sławno (...). Ostatecznie ustalono, że w sprawozdaniu wykazano znacznie zawyżoną liczbę wykonanych czynności (przyczyną był błąd pracownika). (...) części danych wykazanych w sprawozdaniu Gminy Kołobrzeg nie uwzględniono w rozliczeniu dotacji za 2015 r. Przeprowadzono również 3 kontrole doraźne w: Urzędzie Miejskim w Myśliborzu, w Urzędzie Gminy Wałcz oraz w Urzędzie Miejskim w Bobolicach. Wystąpienia pokontrolne zostały zamieszczone na stronie BIP urzędu. Z informacji przekazywanych przez pracowników innych gmin województwa wynika, iż materiał ten został przez nich przeanalizowany i wykorzystany do poprawienia jakości sprawozdawczości. (...) ze względu na konieczność szybkiej i w miarę bieżącej komunikacji z gminami znaczącą ilość wyjaśnień udzielano również pracownikom gmin na ich telefoniczne zapytania. W ocenie pracowników nadzorujących rozliczenia miało to zauważalny wpływ na jakość kolejnych sprawozdań. Od sierpnia 2015 r. do ZUW zaczęły wpływać raporty z Rejestru PESEL oraz Rejestru Dowodów Osobistych wiarygodnie wskazujące ilość czynności faktycznie wykonanych przez gminy w rejestrach informatycznych. Dane te przekazywano do gmin i wykorzystano do ostatecznego rozliczenia dotacji za 2015 r., w przypadku pozostałych czynności – przyjęto dane ze sprawozdań gmin. (...) nowe systemy funkcjonujące w gminach od 1 marca 2015 r. nie pozwalały na wykonywanie z nich raportów z wykonanych czynności. Do gmin przekazano informację, iż w 2016 r. również będzie obowiązywał taki sposób obliczania dotacji. Raporty pozyskane z MSWiA są niezwłocznie udostępniane gminom. Pozwala to na efektywniejszą kontrolę przez gminy liczby faktycznie wykonanych czynności z zakresu spraw obywatelskich. Z dokonanego rozliczenia wykorzystania dotacji za 2015 r. wynika, że 56 gmin zrealizowało więcej czynności z zakresu spraw obywatelskich niż ujęto w planie. (...) ustalono również, że dotacja w rzeczywistości nie pokrywa ich faktycznych wydatków na ten cel. Przeprowadzenie analizy za 2015 r. planuje się pod koniec I kwartału 2016 r. Na podstawie opracowanych wówczas wniosków zostaną podjęte ewentualne działania, w tym zaplanowane zostaną kontrole doraźne w wybranych gminach. Celem kontroli będzie potwierdzenie zgodności danych wskazanych w sprawozdaniach ze stanem faktycznym i potwierdzenie prawidłowości wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem. W 2015 r. prowadzono bieżącą analizę sprawozdań gmin z wykonania czynności pod względem ich ilości oraz ewentualnych istotnych różnic w porównaniu z innymi gminami. (...) Obecnie, na wniosek Departamentu Spraw Obywatelskich MSWiA prowadzona jest analiza katalogu zadań branych pod uwagę przy naliczaniu dotacji (w tym czasochłonności zadań) oraz ewentualnego niedofinansowania gmin uniemożliwiającego realizację zadań zleconych z powyższego zakresu. Do pisma zostaną załączone przekazywane przez kierowników gmin wnioski o uzupełnienie katalogu Ministra

Finansów o nowe czynności oraz uwzględnienie innych zadań wykonywanych przez gminę”.

(dowód: akta kontroli str. 301-343)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 4.343 tys. zł, tj. 9,7% wydatków ZUW. Doбору próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia ZUW. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS²⁵) spośród 2.042 zapisów księgowych o łącznej wartości 13.130,5 tys. zł. Badaniem objęto 180 zapisów księgowych na kwotę ogółem 4.272,6 tys. zł²⁶, w tym w grupie wydatków majątkowych 17 zapisów na kwotę 1.153,2 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 163 na kwotę 3.119,4 tys. zł. Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 70,4 tys. zł (16 dowodów księgowych).

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W badanej próbie wydatków w łącznej kwocie 4.343 tys. zł pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁷ nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 440-608, 631-635)

W 2015 r. w ZUW przeprowadzono – według przepisów pzp - 23 postępowania o udzielenie zamówień publicznych na łączną kwotę 1.910,5 tys. zł netto (2.275,4 tys. zł brutto). W wyniku analizy 4 postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 881,5 tys. zł netto (1.075,3 tys. zł brutto) wydatków finansowanych z budżetu państwa nie stwierdzono naruszeń przepisów pzp mających wpływ na wynik postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 602-630)

Wykonane wydatki bieżące jednostek budżetowych w części 85/32 wyniosły 176.964,4 tys. zł, tj. 96,4% planu po zmianach i były wyższe niż w 2014 r. o 2.785 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 56-61)

Przeciętne zatrudnienie (w przeliczeniu na pełne etaty) w części 85/32 wg stanu na koniec 2015 r. wyniosło 2.168 osób i w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. (2.219) było niższe o 51 osób. Wynikało to ze zmniejszenia przeciętnego zatrudnienia w statusie zatrudnienia „1”²⁸ o 32 osoby oraz w statusie zatrudnienia „3”²⁹ o 20 osób, przy wzroście zatrudnienia w statusie „10”³⁰ o 1 osobę. W statusie „1” największe zmniejszenie stanu zatrudnienia (o 27 osób) odnotowano w rozdziale 85132-Inspekcja sanitarna, co było spowodowane przejściem pracowników na emerytury/ renty, długotrwałymi zwolnieniami lekarskimi oraz urlopami

²⁵ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

²⁶ Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2015 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. (wg daty księgowania) na kontach zespołu 130. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące: wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 500 zł) oraz zapisów objętych badaniem celowym.

²⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm., dalej: pzp.

²⁸ Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

²⁹ Członkowie korpusu służby cywilnej.

³⁰ Żołnierze i funkcjonariusze.

macierzyńskimi i wychowawczymi. W statusie „3” największe zmniejszenie stanu zatrudnienia miało miejsce w rozdziałach:

- 750-Urzędy wojewódzkie – o 10 etatów; jak wyjaśniła Dyrektor WFiB, było to wynikiem działań Wojewody pod kątem racjonalnego i optymalnego wykorzystania osób już zatrudnionych; w korpusie służby cywilnej zlikwidowane zostały 3 stanowiska pracy oraz 6,25 etatu, realizację zadań 7 zwolnionych pracowników powierzono innym osobom;
- 01033-Wojewódzkie inspektoraty weterynarii i 01034-Powiatowe inspektoraty weterynarii – odpowiednio o 4 i 2 etaty, co było wynikiem fluktuacji zatrudnienia.

W statusie „10” wzrost zatrudnienia o 1 etat był wynikiem zwiększenia zatrudnienia o 2 osoby w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej oraz zmniejszenia o 1 osobę w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego (z powodu przejścia funkcjonariusza na emeryturę).

(dowód: akta kontroli str. 636-637, 664-667)

W 2015 r. w części 85/32 wydatki na wynagrodzenia zwiększyły się o 912 tys. zł (tj. o 0,9%) w porównaniu do 2014 r. (z kwoty 101.672 tys. zł do kwoty 102.584 tys. zł). Największy ich wzrost rok do roku (o 521 tys. zł³¹, tj. o 2%) miał miejsce w rozdziale 75011-Urzędy wojewódzkie i wynikał ze zwiększenia środków na wynagrodzenia w Centrum Powiadamiania Ratunkowego oraz wypłaty 2 dodatków specjalnych dla urzędników mianowanych. Największy spadek wydatków na wynagrodzenia (o 14 tys. zł³², tj. o 2%) nastąpił w rozdziale 05003-Państwowa Straż Rybacka i był spowodowany mniejszym, niż w 2014 r., zapotrzebowaniem jednostki na nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne i rentowe. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2014 r. wyniosło 3.943 zł i w porównaniu z 2014 r. było wyższe o 125 zł (o 3,3%). Największy wzrost (o 420 zł, tj. o 11,9% w stosunku do roku poprzedniego) odnotowano w rozdziale 85133-Inspekcja farmaceutyczna w statusie zatrudnienia „3” (z 3.521 zł do 3.940 zł), co było wynikiem wypłacenia nagród uznaniowych dla pracowników Inspektoratu, którzy przejęli zadania 3 osób, które w IV kwartale 2015 r. odeszły z pracy. Największy spadek (o 2.875 zł, tj. o 20,7%) odnotowano w rozdziale 75011-Urzędy wojewódzkie w statusie zatrudnienia „2”, co było spowodowane zmianami na stanowisku Wojewody³³.

Przeciętne zatrudnienie w ZUW wg stanu na koniec 2015 r. wyniosło 528 osób i w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. (536) było niższe o 8 osób, co było wynikiem zmniejszenia przeciętnego zatrudnienia w statusie zatrudnienia „3” o 10 osób, przy wzroście zatrudnienia w statusie „1” o 2 osoby.

Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków (łącznym Wojewody i jednostkowym ZUW), zaplanowane kwoty wydatków na wynagrodzenia nie zostały przekroczone.

(dowód: akta kontroli str. 636-639, 664-668)

W 2015 r. plan wydatków na wynagrodzenia bezosobowe³⁴ określony w ustawie budżetowej na 2015 r. w części 85/32 wyniósł 12.154 tys. zł i został zwiększony do kwoty 13.479,7 tys. zł (tj. o 10,9%), z czego wykonanie wyniosło 12.987,4 tys. zł (96,3%).

³¹ Z kwoty 25.481 tys. zł do kwoty 26.002 tys. zł.

³² Z kwoty 695 tys. zł do kwoty 681 tys. zł.

³³ Z dniem 11 marca 2014 r. ze stanowiska Wojewody został odwołany Marcin Zydorowicz, w dniu 12 marca 2014 r. powołanie otrzymał Marek Tałasiewicz; przez 3 miesiące i 20 dni wynagrodzenia otrzymywało 2 wojewodów i 1 wicewojewoda.

³⁴ O których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1877 ze zm.); dalej: ustawa o budżecie.

Zgodnie z art. 16 ustawy o budżecie ujęta wstępnie w planie finansowym na 2015 r. kwota wynagrodzeń bezosobowych nie przekraczała wielkości tych wynagrodzeń zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2014³⁵ (8.061 tys. zł), zwiększonych do kwoty 12.154 tys. zł (tj. o 4.093 tys. zł) w związku z włączeniem do części 85/32 wydatków na zadania realizowane przez powiatowe inspektoraty weterynarii (rozdział 01034), które w roku 2014 finansowane były z rezerw celowych.

Poza środkami pochodzącymi z rezerw celowych budżetu państwa (łącznie 8 decyzji Ministra Finansów na łączną kwotę 1.337,2 tys. zł), w części 85/32 wystąpiły wynagrodzenia bezosobowe finansowane w ramach programów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 upf (w kwocie 5,4 tys. zł³⁶). Powodem wnioskowania do Ministra Finansów o uruchomienie środków na wynagrodzenia bezosobowe z rezerw celowych była konieczność dofinansowania zadań związanych: ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt, z realizacją rządowego programu dla rodzin wielodzietnych³⁷, z pracami komisji kwalifikacyjnych ds. awansu zawodowego nauczycieli, z działalnością Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności.

Plan wynagrodzeń bezosobowych na 2015 r. na podstawie łącznie 14 zarządzeń Wojewody Zachodniopomorskiego, obejmujących przeniesienia części wydatków między paragrafami klasyfikacji budżetowej, został per saldo zmniejszony o kwotę 16,8 tys. zł. Badanie 4 najwyższych kwotowo zmian (zwiększenia na łączną kwotę 110 tys. zł, zmniejszenia na łączną kwotę 105,2 tys. zł) wykazało, że:

- zwiększenia wynikały z konieczności sfinansowania wydatków związanych z: działalnością Wojewódzkiej Komisji ds. Orzekania o Zdarzeniach Medycznych, Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności (wzrost liczby odwołań od decyzji powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności w sprawie wydawania kart parkingowych³⁸), ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt, remontem budynku Państwowego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa (zawarcie umowy na nadzorowanie prac z osobą nieprowadzącą działalności gospodarczej),
- zmniejszenia wynikały z konieczności sfinansowania innych wydatków związanych z: organizacją konkursów przedmiotowych, olimpiad oraz w ramach patronatów Zachodniopomorskiego Kuratora Oświaty (przeniesienie do § 421-Zakup materiałów i wyposażenia), funkcjonowaniem ZUW (przeniesienie do § 4300-Zakup usług pozostałych), remontem budynku Kuratorium Oświaty w Szczecinie, w związku z przeprowadzeniem działań dostosowania instalacji elektrycznej do wymogów przeciwpożarowych (przeniesienie do § 4270-Zakup usług remontowych).

Zmian w planie wydatków dokonano na podstawie wniosków Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Zachodniopomorskiego Kuratora Oświaty, Dyrektora Wydziału Zdrowia Publicznego ZUW, Dyrektora Biura Organizacji i Kadr ZUW oraz Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii.

(dowód: akta kontroli str. 640-663)

³⁵ Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. poz. 162).

³⁶ Współfinansowanie projektów z udziałem UE w ramach Programu Operacyjnego EWT Polska- Maklemburgia Pomorze Przednie/Brandenburgia 2007-2013 oraz Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013; przeniesienie środków z § 455-Szkolenia członków korpusu służby cywilnej, z czwartą cyfrą 8 i 9 do § 417 z czwartą cyfrą 8 i 9, wynikające z konieczności przeprowadzenia szkolenia dla pracowników Wydziału Certyfikacji i Funduszy Europejskich ZUW przez osobę fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej.

³⁷ Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie dużej rodziny (Dz. U. poz. 1863 ze zm.)

³⁸ Obowiązek wprowadzony z dniem 1 lipca 2014 r. ustawą z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1446).

Świadczenia na rzecz osób fizycznych zostały wykonane w 2015 r. w wysokości 1.770,1 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach (1.780,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 44-45)

W części 85/32 zobowiązania na koniec 2015 r. wyniosły 9.852,4 tys. zł (w całości dotyczyły wydatków bieżących) i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2014 r. o 1,6% (o 156,5 tys. zł). Główną pozycję (8.427,6 tys. zł, tj. 85,5%) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń (§§ 404-412), które w porównaniu do 2014 r. wzrosły o 2,2% (o 181,6 tys. zł). W pozostałych paragrafach klasyfikacji budżetowej kwota zobowiązań była o 25,1 tys. zł niższa niż na koniec roku poprzedniego.

Na koniec 2015 r. w części 85/32 nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 704-707)

Wniosek pokontrolny skierowany przez NIK po zakończeniu kontroli wykonania budżetu państwa w części 85/32 w 2014 r.³⁹ dotyczący niedokonywania płatności wydatków budżetu środków europejskich z budżetu krajowego, został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 16-22)

W 2015 r. służby Wojewody przeprowadziły, na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁴⁰, 55 kontroli w zakresie wykorzystania przez organy samorządu terytorialnego dotacji na wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej. W ich wyniku nie stwierdzono niezrealizowania dotowanego zadania ani jego zrealizowania w części. Przeprowadzono ponadto 30 kontroli na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁴¹ lub art. 175 ufp, których przedmiot obejmował wykorzystanie dotacji na realizację zadań w zakresie: Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 "MALUCH" (6), rządowego programu „Razem bezpiecznie” - „Bezpieczne Dwa Kółka” (1), rządowego „Programu integracji społeczności romskiej na lata 2014-2020” (4), zapewnienia bezpieczeństwa na obszarach wodnych województwa zachodniopomorskiego (1), organizacji bezpiecznych meczów piłkarskich (1), utworzenia Zachodniopomorskiego Centrum Opieki na Kobiętą i Dzieckiem (3), utrzymania cmentarzy wojennych (4), zapobiegania zakażeniom HIV i AIDS na terenie województwa zachodniopomorskiego (2), wsparcia osób bezdomnych (4), głuchoniemych (2) i z autyzmem (2). W ich wyniku sformułowano zalecenia dotyczące m.in.: prowadzenia wydzielonej ewidencji księgowej środków z dotacji, terminowego jej rozliczania, czy realizacji zadań inwestycyjnych zgodnie z harmonogramem rzeczowo – finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 1201-1218)

Wojewoda, stosownie do wymogu art. 175 ust. 1 ufp, w ramach sprawowanego nadzoru i kontroli, ustalił procedury realizacji budżetu⁴², w tym m.in. dotyczące: wnioskowania o zmianę w planie finansowym wydatków budżetu, przekazywania, rozliczania, zwrotu i kontroli dotacji celowych oraz przedstawiania kwartalnych i półrocznych informacji z wykonania budżetu, w tym w układzie zadaniowym. Kierownicy jednostek budżetowych oraz kierownicy komórek organizacyjnych

³⁹ Wystąpienie pokontrolne nr LSZ.410.001.01.2015 (P.15.001) z dnia 16 kwietnia 2015 r.

⁴⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.

⁴¹ Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

⁴² Procedury wprowadzono zarządzeniem nr 169/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. (zm. zarządzenie nr 256/2013 z dnia 21 maja 2013 r., zarządzenie nr 464/2013 z dnia 21 sierpnia 2013 r., zarządzenie nr 333/2014 z dnia 24 czerwca 2014 r.), nr 333/2015 z dnia 11 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia procedur planowania budżetu Wojewody, jego realizacji i sprawozdawania (zm. zarządzenie nr 65/2016 z dnia 5 lutego 2016 r.).

ZUW⁴³, stosownie do dyspozycji ust. 79 pkt 5 załącznika nr 71 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015⁴⁴, opracowali karty mierników, zgodne z wzorem stanowiącym załącznik nr 69 do noty budżetowej na 2015 r. W celu ustalenia stopnia realizacji celu na poziomie zadania/podzadania/działania, jednostki/wydziały/biura wypełniały rejestry pomiaru miernika z częstotliwością odpowiadającą dostępności danych, stanowiących podstawę jego wyliczenia. Dostępność pomiaru zapewniała sporządzenie sprawozdań budżetowych (raz na pół roku). Analiza roczna wykonania planu wydatków w układzie zadaniowym zawierała szczegółowe omówienie aspektu efektywnościowego sprawozdania Rb-BZ1, zwłaszcza w odniesieniu do przypadków, w których wykonana wartość miernika odbiegała pozytywnie, bądź negatywnie od wartości planowanej.

(dowód: akta kontroli str. 1148-1194, 1219-1333)

W ramach realizacji obowiązku wynikającego z art. 175 ust. 1 pkt 4 upr., dotyczącego sprawowania nadzoru i kontroli efektywności oraz skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym, w I połowie 2015 r. przeprowadzono kontrolę w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Szczecinie⁴⁵. W jej wyniku negatywnie oceniono sposób zarządzania nieruchomością, będącą w trwałym zarządzie WIW (dysponował nią inny podmiot, który pobierał dochody z tego tytułu a nie partycypował w kosztach jej utrzymania). Wojewoda na podstawie art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego⁴⁶ złożył zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez kierownika WIW w związku z przekroczeniem przez niego uprawnień w ww. zakresie, co skutkowało uszczupleniem dochodów budżetu państwa. W II połowie 2015 r. przeprowadzono ponadto 19 kontroli w powiatowych inspektoratach weterynarii⁴⁷. Jak wyjaśniła M. G., Zastępca Dyrektora WFiB: „(...) trwają prace nad sporządzeniem analizy dotyczącej oceny struktury poniesionych wydatków, zasadności dokonywanych zakupów oraz stopnia wykorzystania posiadanego majątku ruchomego, w celu wystosowania wniosków (...) dla jednostki nadrzędnej, dotyczących (...) efektywniejszego nadzoru nad działalnością poszczególnych PIW-ów”.

W 2015 r. zrealizowano także 21 kontroli we wszystkich powiatach województwa zachodniopomorskiego, celem ustalenia struktury wydatków w poszczególnych jednostkach oraz porównania ich pod względem pracochłonności i wydajności. W ich wyniku skierowano w dniu 27 lipca 2015 r. pismo do Ministerstwa Finansów, w którym stwierdzono, że jedynie 12,34% wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej pokrywają środki z dotacji w rozdziale 75011. Wynagrodzenia pracowników realizujących zadania zlecone były ustalane na poziomie wyższym, niż osób wykonujących podobne zadania w ZUW. Według zasady określonej w art. 49 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴⁸, kwoty dotacji celowych ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju. Miało to przełożenie na różną wartość 1 roboczogodziny ustalonej dla poszczególnych powiatów. W przedstawionej Ministerstwu analizie Wojewoda wskazał m.in.: „(...) biorąc pod uwagę liczbę realizowanych zadań a przede wszystkim poziom dofinansowania zadań ze środków własnych powiatów stwierdzono, że zadania zlecone do realizacji powiatom wymagają dodatkowego wsparcia finansowego”.

(dowód: akta kontroli str. 1334-1529)

⁴³ W zakresie nadzoru sprawowanego w rozdziale/dziale budżetu.

⁴⁴ Dz. U. poz. 825, dalej: nota budżetowa na 2015 r.

⁴⁵ Dalej: WIW.

⁴⁶ Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

⁴⁷ Dalej: PIW.

⁴⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 198.

W sprawie niepełnego dofinansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w 2015 r. trzy gminy skierowały do Wojewody wezwania do zapłaty niżej wymienionych kwot należności głównej tytułem zwrotu wydatków poniesionych na realizację ww. zadań, tj.: 6.660.661 zł – Gmina Miasto Szczecin (za lata 2006-2015, z tego 460.484 zł za 2015 r.), 3.700.571,58 zł – Gmina Miasto Szczecinek (za lata 2006-2015, z tego 512.962,60 zł za 2015 r.), 1.802.238,03 zł – Gmina Goleniów (za lata 2006-2015, z tego 322.719,04 zł za 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1552-1565)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W procedurze ⁴⁹, ustalonej zarządzeniem nr 333/2015 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 11 czerwca 2015 r., w punkcie I.3 wprowadzono zasadę kierowania do właściwej jednostki wezwania do dokonania zwrotu dotacji w przypadku stwierdzenia, że udzielona dotacja została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości bądź nie została wykorzystana w całości lub w części.

(dowód: akta kontroli str. 1277-1307)

Przepisy ufp przewidują określenie wysokości kwot podlegających zwrotowi wyłącznie w drodze decyzji (art. 152 ust. 3, art. 169 ust. 6 ufp.).

Wojewoda wyjaśnił m.in.: „(...) przed wydaniem decyzji (...) musi nastąpić stwierdzenie o wykorzystaniu dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, pobraniu w nadmiernej wysokości lub nienależnie. Stwierdzenie nieprawidłowości stanowi wskazanie kwoty i okoliczności uzasadniających zwrot dotacji (informacja niezbędna do prawidłowego naliczenia odsetek – art. 169 ust. 5 pkt 2 ufp), a strona zobowiązana do zwrotu dotacji musi powziąć tą informację, by móc dokonać zwrotu dotacji w terminie, tj. w terminie 15 dni od dnia stwierdzenia nieprawidłowości. Po upływie terminu do zwrotu dotacji (po 15 dniach od dnia stwierdzenia nieprawidłowości) może zostać wszczęte postępowanie administracyjne w celu wydania decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki - zgodnie z art. 169 ust. 6 ufp. Stwierdzenie nieprawidłowości, o którym mowa w art. 169 ust. 1 ufp, może nastąpić np. w protokole kontroli, wystąpieniu pokontrolnym, wezwaniu do zapłaty, co zostało wskazane przez Ministra Finansów np. w decyzji (...) z dnia 07.02.2013 r. (...). W sytuacji, gdy w trakcie przeprowadzania rozliczenia dotacji przez właściwego kierownika jednostki lub komórki organizacyjnej ZUW, wystąpią przesłanki wskazujące na wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, pobranie dotacji w nadmiernej wysokości lub nienależnie, a stwierdzenie nieprawidłowości nie nastąpiło w wystąpieniu pokontrolnym, czy innym dokumencie, właściwym jest wystosowanie wezwania do zwrotu. Kierowanie wezwań do dokonania zwrotu dotacji ma na celu ponadto jak najszybsze odzyskanie środków, poprzez zakomunikowanie jednostce kwoty należnego zwrotu oraz wskazanie terminu naliczania odsetek (dla dotacji pobranych w nadmiernej wysokości lub nienależnie) - liczonych już od dnia doręczenia wezwania. Dzięki wysłanemu niezwłocznie wezwaniu, terminem od którego nalicza się odsetki będzie (uznawany przez Ministerstwo Finansów⁵⁰) termin doręczenia

⁴⁹ Dotyczącej rozliczania dotacji celowych i ich zwrotu.

⁵⁰ Naczelny Sąd Administracyjny uzasadniając wyrok z dnia 13 stycznia 2010 r. sygn. akt II GSK 288/09, wydany na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy o finansach publicznych, że już stwierdzenie w protokole kontroli skarbowej, że dotacja była pobrana nienależnie, w razie potwierdzenia tego ustalenia w postępowaniu dowodowym w sprawie o zwrot dotacji, uzasadnia naliczanie odsetek od daty tego stwierdzenia w protokole kontroli, bowiem już od tej daty strona powinna; liczyć się z obowiązkiem zwrotu dotacji. Pogląd odmienny prowadziłby do sytuacji, że przez cały czas trwania postępowania o zwrot nienależnie pobranej dotacji, strona korzystałaby z nienależnie pobranych pieniędzy publicznych całkowicie „bezkosztowo”, tj. bez obowiązku zapłaty

tego wezwania, a nie termin późniejszy wynikających z daty decyzji, której wydanie poprzedza okres potrzebny na zawiadomienie o wszczęciu postępowania, zawiadomienie o możliwości czynnego uczestniczenia w każdym stadium toczącego się postępowania i czas potrzebny na przygotowanie decyzji. Jednocześnie w wezwaniach zastrzega się, że w przypadku niedokonania zwrotu kwoty dotacji wraz z odsetkami w ciągu 15 dni od dnia następnego po doręczeniu wezwania, oznacza wdrożenie procedury określonej w art. 169 ust. 6 ufp – czyli wszczęcie postępowania administracyjnego w celu wydania decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu i termin od którego nalicza się odsetki. Mając na uwadze powyższe, a w szczególności zapis art. 169 ust. 1 ufp, prowadzone przez służby Wojewody sprawy z zakresu zwrotu dotacji, a także sugestie Ministra Finansów, wypracowany został model - jako dobra praktyka - stwierdzania nieprawidłowości (w uzasadnionych przypadkach) poprzez wydanie wezwania do zwrotu dotacji”.

(dowód: akta kontroli str. 348-373)

W ocenie NIK kierowanie wezwań do zwrotu dotacji, bez przeprowadzenia postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji administracyjnej, jest działaniem nieumocowanym w przepisach prawa. W toku kontroli ustalono, że w 2015 r. oraz 2016 r. (do dnia 29 lutego) skierowano 8 wezwań do zwrotu dotacji na łączną kwotę 221.365,31 zł. W 7 przypadkach dotacje zostały zwrócone⁵¹ na łączną kwotę 157.515,31 zł wraz z odsetkami w wysokości 5.036,27 zł.

(dowód: akta kontroli str. 347)

2. Decyzje o zablokowaniu planowanych wydatków⁵², w łącznej kwocie 17.926.205 zł, Wojewoda podejmował w grudniu 2015 r., pomimo że okoliczności uzasadniające takie decyzje wystąpiły kilka miesięcy wcześniej.

(dowód: akta kontroli str. 30-32, 286-300)

Analiza kontrolna decyzji o zablokowaniu najwyższych kwotowo w 2015 r. wydatków budżetu państwa, wykazała m.in., że blokad dokonywano dopiero w grudniu, mimo dysponowania wcześniejszymi informacjami o wystąpieniu okoliczności uzasadniających ich dokonanie. I tak, o wystąpieniu okoliczności uzasadniających podjęcie decyzji o blokowaniu (nawet do 5 miesięcy przed poinformowaniem Ministra) niżej wymienionych kwot wydatków pozyskano dane w dniach:

- 30 czerwca 2015 r. – kwota 9.063,03 zł z rezerwy celowej poz. 22 na zadanie 2.5.4.1 W Realizacja inwestycji na przejściach granicznych;
- 18 sierpnia 2015 r. – kwota 2.565.680 zł z ustawy budżetowej na zadanie 21.7.4.1 W Konkurencyjność sektora rolnego i leśnego z przeznaczeniem na realizację projektu „Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” w ramach PROW 2007-2013;
- 8 września 2015 r. – kwota 5.000.000 zł z ustawy budżetowej na zadanie 20.1.1.9 W Oplacanie i refundacja składek na ubezpieczenie zdrowotne z budżetu państwa za osoby uprawnione;
- 22 września 2015 r. – kwota 1.913.724 zł z ustawy budżetowej na zadania 21.7.4.5 i 21.7.6.7 W Pomoc techniczna w ramach PROW 2007-2013 i 2014-2020;

odsetek za ten okres. Oczywiście wiążąca stroną data początkowa naliczania odsetek zostaje określona dopiero w decyzji o zwrocie dotacji i dopiero wówczas, kiedy postępowanie w sprawie o zwrot dotacji potwierdzi stwierdzenia zawarte np. w protokole kontroli.

⁵¹ W 1 sprawie po wystawieniu wezwania, dotacja nie została zwrócona i wydano decyzję administracyjną (postępowanie odwoławcze w toku).

⁵² W dniu 1 grudnia 2015 r. podjęto decyzję o zablokowaniu wydatków w kwocie 16.651.739 zł, 23 grudnia 2015 r. – 965.246 zł, 28 grudnia 2015 r. – 65.680 zł, 30 grudnia 2015 r. – 243.540 zł.

- 26 października 2015 r. – kwota 1.950.000 zł z ustawy budżetowej na zadanie 19.1.5.4. W Refundacja kosztów przewoźników transportu publicznego z tytułu dopłat do biletów ulgowych.

(dowód: akta kontroli str. 376-378, 379-394, 395-415)

Stosownie do dyspozycji art. 177 ust. 4 i 6 ufp, dysponent części budżetowych niezwłocznie informują Ministra Finansów o decyzjach o blokowaniu planowanych wydatków; Minister Finansów może przenieść do nowo utworzonej rezerwy celowej kwoty wydatków zablokowanych.

Wojewoda wyjaśnił m.in.: „Wojewoda jako dysponent części budżetowej, działając zgodnie z art. 177 ust. 1 ufp w przypadku stwierdzenia niegospodarności w określonych jednostkach, opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków bądź naruszenia zasad gospodarki finansowej, może podjąć decyzję o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych. (...) decyzja o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych ma charakter fakultatywny. Wydatki mogą zostać zablokowane w razie zaistnienia jednej z ustawowych przesłanek, jednakże wystąpienie nawet wszystkich wyliczonych w art. 177 ust. 1 okoliczności nie obliguje mnie do podjęcia decyzji o zablokowaniu planowanych wydatków. Niemniej jednak, w 2015 r. podjąłem 4 decyzje o zablokowaniu wydatków w łącznej kwocie 17.926.205 zł. Decyzje te poprzedzało dokonanie analiz realizacji wszystkich zadań, pod kątem ewentualnego sfinansowania innych zadań wymagających dodatkowych środków finansowych. Dlatego też skierowane zostało pismo do komórek organizacyjnych ZUW i jednostek mi podległych o przeanalizowanie poziomu wykorzystania wydatków budżetowych, pod kątem uzyskania ewentualnych oszczędności w realizacji zadań. W rezultacie powyższego, w 2015 r. informacje o oszczędnościach napływały do dnia 27 listopada 2015 r. Po dokonaniu ich weryfikacji, pismem z dnia 27 października 2015 r. (...) poinformowałem Ministra Finansów o planowanych do blokady kwotach wydatków budżetowych w wysokości 16.652.189 zł. (...) w odniesieniu do oszczędności w wydatkach w kwocie 9.063,03 zł (z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 22) (...) – informuję, że z uwagi na tryb przyznawania i wydatkowania środków z przedmiotowej rezerwy podjęcie decyzji o blokady wydatków na dzień 30 czerwca 2015 roku nie było możliwe. O przyznaniu środków ujętych w rezerwie celowej budżetu państwa na rok 2015 przeznaczonej na budowę, modernizację i utrzymanie przejść granicznych (...) oraz utrzymanie obiektów pozostałych po przejściach granicznych na wewnętrznych granicach Schengen (...) decydował bowiem Zespół do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Kwota 9.063,03 zł stanowiła oszczędności powstałe w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych na przejściach granicznych, na które plan wydatków Wojewody został zwiększony w wyniku decyzji Ministra Finansów z dnia 8 maja 2015 r. (...) na łączną kwotę 103.000 zł (...) O powstałych oszczędnościach wynikających z realizacji ww. zadań poinformowany został Zespół do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej (...). W oparciu o informacje pozyskane od dysponentów Zespół ponownie dokonywał analizy zgłoszonych potrzeb w celu zmiany planu rocznego 2015, ustanowionego uchwałą nr 2/2015 z dnia 23 marca 2015 r. Ostateczne zmiany w planie rocznym 2015 zatwierdzone zostały dnia 21 września 2015 r. Uchwałą nr 13/2015 Zespołu do spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej (...). Odnosząc się do uzyskanych oszczędności w kwocie 5.000.000 zł (z ustawy budżetowej) (...) – informuję, że służby finansowe pismem z dnia 7 września 2015 r. (...) zwróciły się do Wydziału Spraw Społecznych ZUW o dokonanie wstępnego oszacowania środków niezbędnych na sfinansowanie składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego. W odpowiedzi na ww. pismo uzyskano informację o pozostawieniu

w mojej dyspozycji kwoty 5.000.000 zł. Z uwagi na fakt, że zgłoszona kwota stanowiła oszczędności w wydatkach przyznanym ustawą budżetową na 2015 r. w dziale 851-Ochrona zdrowia zaistniała możliwość przyznania dodatkowych środków finansowych dla jednostek administracji zespolonej finansowanych w ramach tego działu tj. Wojewódzkiego Inspektoratu Farmaceutycznego oraz Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej, które z uwagi na specyfikę realizowanych zadań niejednokrotnie wymagały dofinansowania. W przypadku oszczędności w wydatkach budżetowych w kwocie 2.565.680 zł (z ustawy budżetowej na 2015 r.) (...) – informuję, że dnia 18 sierpnia 2015 r. pozyskano informację o nadmiarze posiadanych przez Samorząd Województwa środków na realizację ww. zadań. Informacja ta stanowiła podstawę do przygotowania Aneksu Nr 1 do Porozumienia Nr 2/2015 zawartego w dniu 10 lutego 2015 r. w sprawie przekazywania środków z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych ponoszonych na realizację zadań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (...). Aneks ten podlegał przygotowaniu i wymaganym uzgodnieniom. Ostatecznie podpisany został przez strony dnia 29 września 2015 r. Na tej podstawie możliwe było zmniejszenie planu dotacji dla Samorządu Województwa, czego dokonano zarządzeniem Nr 698/2015 z dnia 22 października 2015 r. W odniesieniu do oszczędności w wydatkach w kwocie 1.913.724 zł (z ustawy budżetowej na 2015 r.) (...) – informuję, że dnia 22 września 2015 r. pozyskano informację o nadmiarze posiadanych przez Samorząd Województwa środków na realizację ww. zadań. Informacja ta stanowiła podstawę do zmniejszenia planu dotacji dla Samorządu Województwa – zarządzenie nr 636/2015 Wojewody z dnia 5 października 2015 r. Następnie po przesłaniu pocztą elektroniczną przez Wydział PROW Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 9.10.2015 r. załączników do Aneksu, przystąpiono do zmiany Porozumienia Nr 1/2015 zawartego w dniu 14 stycznia 2015 r. w Szczecinie pomiędzy Wojewodą a Samorządem Województwa Zachodniopomorskiego (...) w sprawie przekazywania w 2015 r. środków z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych ponoszonych na realizację operacji, które zostaną zgłoszone do finansowania w ramach działania Pomoc Techniczna objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 oraz Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Procedowanie wprowadzonych do Porozumienia zmian zakończyło się podpisaniem Aneksu Nr 2 przez strony w dniu 03.11.2015 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 1073-1082)

NIK zauważyła, że wskazane w wyjaśnieniach okoliczności nie uzasadniały podejmowania decyzji o blokowaniu wydatków dopiero w grudniu 2015 r.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. zrealizowano wydatki w kwocie 23.057,1 tys. zł, co stanowiło 81,9% planu po zmianach (28.165,4 tys. zł). Wydatki zostały poniesione w szczególności na dofinansowanie projektów realizowanych w ramach:

- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, gdzie wydatkowano 16.751,8 tys. zł (72,7% ogółu wydatków) na zakupy inwestycyjne dotyczące następujących projektów: 1) „Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych” (zakup m.in. 2 agregatów przewoźnych, 2 quadów, 2 motopomp, 5 kontenerów, przyczepy do ich przewozu, samochodu ratownictwa wodnego i chemicznego oraz transportera – pojazdu amfibijnego); 2) „Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego” (zakup ciężkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego, autocysterny ze zbiornikiem na wodę, kontenerów do transportu środka pianotwórczego, ze sprzętem do ochrony dróg oddechowych, samochodu

z drabiną mechaniczną); 3) „Usprawnienie ratownictwa na drogach – etap III” (zakup 2 średnich samochodów ratowniczo – gaśniczych oraz samochodu do przewozu ratowników);

- Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013, gdzie wydatkowano 6.305,3 tys. zł (27,3% ogółu wydatków) na: modernizację wału przeciwpowodziowego nad rzeką Odrą; wykonanie melioracji szczegółowych – Komarowo i Cieszysław; poprawę zdolności retencyjnych na terenach rolnych w zlewni Wilczego Kanału; stabilizację poziomu wód na terenie rezerwatu Zielone Bagna; odbudowę wału przeciwpowodziowego nad rzeką Mała Ina (dział 010-Rolnictwo i łowiectwo); niepełne wykorzystanie środków w ramach PROW było konsekwencją decyzji z 2014 r., którą Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jako instytucja zarządzająca, wstrzymało nabór wniosków przez urzędy marszałkowskie, nakazało odstąpienie od ich weryfikacji oraz od wydawania przez marszałka województwa decyzji o przyznaniu pomocy w ramach PROW.

W 2015 r. ZUW (dysponent III stopnia) nie ponosił wydatków w ramach budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 689-703)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu środków europejskich na kwotę 10.126,9 tys. zł związanych z realizacją projektu „Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych”. Nieprawidłowości nie stwierdzono.

(dowód: akta kontroli str. 62-65, 140-151, 694)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W wyniku poniesionych nakładów inwestycyjnych w ramach części 85/32 uzyskano efekty rzeczowe obejmujące m.in: budowę dróg w ramach „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych - Etap II Bezpieczeństwo - Dostępność - Rozwój” (54.878,7 tys. zł), w tym m.in. przebudowę ciągu dróg gminnych ulic: Dziwnowskiej, Bolesława Chrobrego i Mieszka I w Kamieniu Pomorskim (2.465,5 tys. zł) oraz przebudowę drogi powiatowej nr 3519Z o przebiegu droga nr 6 – Warnino – Kraśnik – droga nr 6 (1.596,6 tys. zł); rozbudowę Szpitala Dziecięcego SPSZOZ ‘Zdroje’ – utworzenie Zachodniopomorskiego Centrum Opieki nad Kobietą i Dzieckiem (11.885,6 tys. zł); zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych (12.550 tys. zł); realizację zadań inwestycyjnych pn. „Remont budynku placówki opiekuńczo-wychowawczej w Wiselce” i „Remont budynku placówki opiekuńczo-wychowawczej w Lubiniu” (592,4 tys. zł).

Inwestycje i zakupy inwestycyjne były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2015 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 152-161)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 85/32–województwo zachodniopomorskie oraz sprawozdań jednostkowych ZUW:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE WPR),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 85/32 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia), za wyjątkiem Rb-27, były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, poza opisanym przypadkiem sprawozdania Rb-27 Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 708-1145, 1566-1614)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych ZUW nie wykazano należności w łącznej kwocie 298.165 zł, których pierwotny termin płatności przypadał na 2015 r., ale które ze względu na odroczenie terminu płatności na następny rok budżetowy przeniesiono z konta 221 na konto 226.

(dowód: akta kontroli str. 771-777, 800-807)

Zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 2 załącznika nr 37 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w kolumnie „Należności” sprawozdań jednostkowych Rb-27 składanych przez dysponentów środków budżetu państwa wszystkich stopni, wykazuje się salda początkowe (należności pozostałych do zapłaty zmniejszone o nadpłaty), powiększone o kwoty przypisów z tytułu dochodów budżetowych, których pierwotny termin płatności przypada na dany rok budżetowy, po zmniejszeniu o kwoty odpisów. Sformułowanie „pierwotny termin” oznacza, że w sprawozdaniu Rb-27 powinny zostać ujęte także te należności, które zostały rozłożone na raty lub terminy ich zapłaty zostały odroczone, nawet wtedy, gdy nowe terminy wykraczają poza rok budżetowy, w którym sporządzane jest sprawozdanie.

E. T., Główny Księgowy Urzędu, wyjaśniła m.in.: „(...) sprawozdanie Rb-27 związane z wykonaniem, ustalonego na okres jednego roku budżetowego, planu dochodów budżetowych, sporządzone jest w oparciu o dane wynikające z ksiąg rachunkowych prowadzonych wg przepisów rozporządzenia (...) Zgodnie

z planem kont opatrzonym komentarzem zamieszczonym w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia, do ewidencji rozrachunków z tytułu należności budżetowych wskazano dwa konta syntetyczne – 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”, którego obroty i salda stanowią podstawę sporządzania miesięcznych sprawozdań Rb-27 oraz 226 „Długoterminowe należności budżetowe”, na którym na stronę „Wn” wprowadza się m.in. przeniesienia należności krótkoterminowych do długoterminowych w korespondencji z kontem „221”, natomiast na stronie „Ma” ujmuje się przeniesienia należności długoterminowych do krótkoterminowych w wysokości raty należnej na dany rok. Przeksięgowane na podstawie wydanych w 2015 r. przez Wojewodę decyzji w sprawie udzielenia ulg w spłatach, należności w łącznej wysokości 298.165 zł z chwilą przeniesienia na konto „226” stały się długoterminowymi należnościami budżetowymi i jako takie nie są ujmowane w sprawozdaniach Rb-27 zarówno miesięcznych jak i rocznych. Mając na uwadze powyższe oraz fakt, iż w § 9 ust. 2 pkt 2 załącznika nr 37 do rozporządzenia (...) nie wskazano, by w kolumnie „Należności” ujmować długoterminowe należności budżetowe, sprawozdanie Rb-27 za 2015 r. zostało sporządzone na podstawie ksiąg rachunkowych zgodnie z obowiązującymi przepisami”.

(dowód: akta kontroli str. 1570-1572)

Skutkiem ww. nieprawidłowości było zaniżenie o ww. kwotę należności wykazanych w rocznym łącznym sprawozdaniu Rb-27 dysponenta części 85/32-województwo zachodniopomorskie.

(dowód: akta kontroli str. 971-997, 1578-1614)

W sprawie sprawowanego nadzoru nad prawidłowością sporządzenia jednostkowego sprawozdania Rb-27 Urzędu, Wojewoda wyjaśnił m.in.: „(...) Nadzór nad prawidłowością sporządzania sprawozdań budżetowych przez dysponentów niższego stopnia sprawowany jest na bieżąco na podstawie posiadanych sprawozdań i informacji. Szczegółowa weryfikacja poszczególnych pozycji w sprawozdaniach budżetowych może być dokonana jedynie poprzez analizę zapisów ujętych w ewidencji księgowej jednostki, co jest możliwe podczas kontroli. Mając na uwadze ujawnione podczas kontroli (...) nieprawidłowości w zakresie sprawozdania Rb-27 ZUW - dysponenta III stopnia, a co za tym idzie w łącznym sprawozdaniu dysponenta części budżetowej – Wojewody Zachodniopomorskiego, podjęte zostały działania w celu prawidłowego sporządzenia łącznego sprawozdania Rb-27 za 2015 r., tj. sporządzenie korekty”.

(dowód: akta kontroli str. 1573-1574)

W dniu 5 kwietnia 2016 r. została sporządzona korekta jednostkowego rocznego sprawozdania Rb-27 Urzędu, uwzględniająca ww. kwotę należności.

(dowód: akta kontroli str. 1650-1651)

I. B., kierownik Oddziału w WFiB oświadczyła m.in.: „(...) po otrzymaniu wszystkich korekt (...) do dnia 30 kwietnia 2016 r. sporządzone zostaną sprawozdania łączne dysponenta głównego”.

(dowód: akta kontroli str. 1615)

V. Wnioski

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 Kontroli⁵³, wnioskuje o:

⁵³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, dalej: ustawa o NIK.

1. Określanie wysokości kwot dotacji podlegających zwrotowi w drodze decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego oraz dostosowanie procedur wewnętrznych w tym zakresie.
2. Podejmowanie decyzji o blokowaniu planowanych wydatków niezwłocznie po wystąpieniu okoliczności uzasadniających ich podjęcie.
3. Wzmożenie nadzoru w zakresie stopnia realizacji wydatków budżetowych, w szczególności w przedmiocie uzyskanych oszczędności oraz prawidłowości sporządzania sprawozdań jednostkowych.
4. Wykazywanie w sprawozdaniu Rb-27 należności, których pierwotny termin płatności przypadał w roku budżetowym objętym sprawozdaniem.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

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 wykonania wniosków 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.

Szczecin, dnia 19 kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

Kontrolerzy
Robert Lewandowski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Anna Dejk-Chojnacka
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis