



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR – 4100-001-01/2014

P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2013 r., w części 85/02 województwo dolnośląskie oraz planu finansowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Lech Jakub Kowalczyk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli – legitymacja służbowa nr 513. 2. Paweł Potemski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87135 z dnia 31 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 3. Marcin Kaliński - specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87134 z dnia 31 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 4. Mariusz Orawczak – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87133 z dnia 31 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Wojewoda Dolnośląski i Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, (dalej: DUW lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz SMOLARZ, Wojewoda Dolnośląski. W roku budżetowym 2013 Wojewodą Dolnośląskim był Aleksander Marek Skorupa. (dowód: akta kontroli str. 7-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ¹ wykonanie budżetu państwa w 2013 roku w części 85/02-województwo dolnośląskie oraz wykonanie planu finansowego Urzędu.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Powyższa ocena wynika z przedstawionych poniżej ocen częściowych: • pozytywnej oceny dochodów budżetu państwa, • pozytywnej oceny wydatków budżetu państwa i wydatków budżetu środków europejskich, • pozytywnej opinii o prawidłowości i rzetelności sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych, • pozytywnej oceny wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych, sprawozdań z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodności z zasadami rachunkowości, a także skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych. Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 19,8% zrealizowanych w części 85/02 wydatków budżetowych oraz na podstawie wyników badania analitycznego

¹Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

ksiąg rachunkowych, a także na podstawie szczegółowej analizy dochodów, stanowiących 19,5% dochodów ogółem w 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli pragnie jednakże zwrócić uwagę na ponoszenie wydatków budżetowych w wysokościach przekraczających kwoty ustalone w planach finansowych DUW (dysponent III stopnia) oraz na brak przeksięgowania należności w wysokości rat przypadających na następny rok budżetowy. Ustalenia te (z uwagi na niewielką wysokość kwot) nie miały jednak wpływu na pozytywną ocenę ogólną i oceny częściowe, zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej budżetu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

1.1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Dolnośląski Urząd Wojewódzki opracował dokumenty planistyczne dotyczące dochodów, zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013². W ustawie budżetowej na rok 2013 dochody budżetu państwa w części 85/02 zostały zaplanowane w kwocie 206 750,0 tys. zł, a następnie, po nowelizacji ustawy budżetowej, zwiększone zostały do wysokości 208 135,0 tys. zł. Najwyższe zwiększenie zaplanowano w dziale 710–*Działalność usługowa* - o 381,0 tys. zł (o 57,7%), a następnie w dziale 851–*Ochrona zdrowia* - o 236 tys. zł (o 2,6%) i w dziale 900–*Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* - o 233 tys. zł (o 25,6%).

Zrealizowane dochody wyniosły 216 901 tys. zł, tj. 104,9% kwoty planowanej w ustawie budżetowej i 104,2% po jej nowelizacji. Były one o 1,3% (o 2 965 tys. zł) niższe od dochodów uzyskanych w 2012 r. W strukturze zrealizowanych w 2013 r. dochodów największy udział miały dochody w dziale: 700–*Gospodarka mieszkaniowa* – 56,1% (121 637,0 tys. zł), 750–*Administracja publiczna* - 25,1%, (54 489 tys. zł) oraz 852–*Pomoc społeczna* - 8,6% (18 635 tys. zł).

W ramach kontroli badaniem szczegółowym objęto realizację dochodów w 7 działach budżetowych. I tak:

- w dziale 010–*Rolnictwo i łowiectwo* (w strukturze zrealizowanych dochodów części 85/02, dochody w tym dziale stanowiły 3,5%), zaplanowane pierwotnie w ustawie budżetowej na 2013 r. dochody w wysokości 5 186 tys. zł, zostały zwiększone o 185 tys. zł, a ich wykonanie wyniosło 7 496,8 tys. zł, tj. o 2 126 tys. zł więcej niż planowano,

- w dziale 600–*Transport i łączność* (w strukturze zrealizowanych dochodów części 85/02, dochody w tym dziale stanowiły 0,2%), zaplanowane pierwotnie w ustawie budżetowej na 2013 r. dochody w wysokości 200 tys. zł, zostały zwiększone o 62 tys. zł, a ich wykonanie wyniosło 460,0 tys. zł, tj. o 198 tys. zł więcej niż planowano,

- w dziale 700–*Gospodarka mieszkaniowa* (w strukturze zrealizowanych dochodów części 85/02, dochody w tym dziale stanowiły 56,1%), zaplanowane pierwotnie w ustawie budżetowej na 2013 r. dochody w wysokości 119 002 tys. zł zostały zwiększone o 76 tys. zł, a ich wykonanie wyniosło 121 637 tys. zł, tj. o 2 559,0 tys. zł więcej niż planowano,

- w dziale 710–*Działalność usługowa* (w strukturze zrealizowanych dochodów części 85/02, dochody w tym dziale stanowiły 0,7%), zaplanowane pierwotnie w ustawie budżetowej na 2013 r. dochody w wysokości 660 tys. zł, zostały zwiększone o 380 tys. zł, a ich wykonane wyniosło 1 467 tys. zł, tj. o 426 tys. zł więcej niż planowano,

- w dziale 750–*Administracja publiczna* (w strukturze zrealizowanych dochodów części 85/02, dochody w tym dziale stanowiły 25,1%), zaplanowane w ustawie budżetowej na

² Dz. U. 2012.628.

2013 r. dochody w wysokości 59 307 tys. zł (bez dokonywania zmian), zostały wykonane w kwocie 54 489 tys. zł, tj. o 4 818 tys. zł mniej niż planowano,

- w dziale 851–*Ochrona zdrowia* (w strukturze zrealizowanych dochodów części 85/02, dochody w tym dziale stanowiły 4,7%), zaplanowane pierwotnie w ustawie budżetowej na 2013 r. dochody w wysokości 9 209 tys. zł, zostały zwiększone o 236 tys. zł, a ich wykonanie wyniosło 10 216 tys. zł, tj. o 771 tys. zł więcej niż planowano,

- w dziale 852–*Opieka społeczna* (w strukturze zrealizowanych dochodów części 85/02, dochody w tym dziale stanowiły 8,6%), zaplanowane na 2013 r. dochody w wysokości 11 728 tys. zł (bez dokonywania zmian), zostały wykonane w wysokości 18 631,1 tys. zł, tj. o 6 907 tys. zł więcej niż planowano.

Na wyższą o 8 766 tys. zł realizację planu dochodów wpłynęły przede wszystkim wyższe dochody w dziale 852–*Pomoc społeczna* - o 6 907 tys. zł (o 58,9%), wynikające głównie ze zwrotów nienależnie pobranych przez osoby fizyczne: świadczeń rodzinnych, świadczeń pielęgnacyjnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego i zaliczek alimentacyjnych oraz - wg wyjaśnień dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu DUW – z ostrożnego planowania dochodów budżetowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Na przekroczenie planu dochodów wpłynął także wzrost o 2 550 tys. zł (o 2,1%) dochodów w dziale 700–*Gospodarka mieszkaniowa*, wynikający głównie ze zwiększonych opłat za: użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, trwałe zarząd, najem i dzierżawę oraz ze zwiększonych wpływów ze sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa.

Niezrealizowane zostały planowane dochody budżetowe w trzech działach. I tak: w dziale 750–*Administracja publiczna* wykonanie dochodów wyniosło 54 489 tys. zł, tj. 91,9% planowanych dochodów (o 4 818 tys. zł mniej), w dziale 150 – *Przetwórstwo przemysłowe* wykonanie dochodów wyniosło 3 tys. zł, tj. 30,0% planowanych dochodów (o 7 tys. zł mniej) oraz w dziale 500 – *Handel*, gdzie wykonanie wyniosło 364 tys. zł, tj. 99% planowanych dochodów (o 1 tys. zł mniej). Niższe wykonanie dochodów w dziale 750 było m.in. następstwem zmniejszenia się o 1 932 tys. zł (o 4,3%) dochodów z mandatów karnych kredytowanych (mkk).

(dowód: akta kontroli str.12-19, str. 20-36, str. 37-42)

1.1.1. Zrealizowane w 2013 r. dochody budżetowe Urzędu (dysponenta III stopnia, dla którego obsługę finansowo-księgową prowadziło Biuro Organizacyjno-Administracyjne DUW), w łącznej kwocie 12 759,0 tys. zł, były wyższe od zaplanowanych³ o 739,0 tys. zł, tj. o 5,8%. Natomiast w porównaniu do 2012 r. (15 933,6 tys. zł) wykonanie dochodów było niższe o 3 173,6 tys. zł, tj. o 19,9%.

Objęte szczegółowym badaniem i zrealizowane przez Urząd w 2013 r. dochody przekazane zostały na rachunek centralny budżetu państwa, w kwotach i terminach określonych § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁴.

W 2013 r. wystąpiły rozbieżności w realizacji zaplanowanych i zrealizowanych dochodów. W rozdziale 75093 dochody planowane w wysokości 300,0 tys. zł wykonane zostały w kwocie 12,2 tys. zł, tj. 4,1% planu. Nastąpiło to wskutek zwrotu wcześniej uiszczonych opłat za uzyskanie uprawnień przez instruktorów i wykładowców szkół nauki jazdy. W rozdziale 70005⁵ dochody z tytułu wpływów z wieczystego użytkowania gruntu zaplanowane w kwocie 3 tys. zł, zrealizowano w wysokości 26,1 tys. zł (z uwagi na przekazanie nieruchomości gruntowej po byłym lotnisku wojskowym we Wrocławiu). W rozdziale 71015⁶ zaplanowane w kwocie 287,0 tys. zł dochody z tytułu wpływów z opłat legalizacyjnych, zrealizowano w kwocie 569,2 tys. zł (198,3% planu), a zaplanowane w wysokości 3 tys. zł dochody z tytułu odsetek, wykonano w kwocie 11,6 tys. zł – z powodu

³ 12 020,0 tys. zł.

⁴ Dz. U. Nr 245, poz. 1637.

⁵ Gospodarka gruntami i nieruchomościami.

⁶ Nadzór budowlany.

niedoszacowania dochodów z tytułu opłat legalizacyjnych i odsetek od kar nakładanych przez organy nadzoru budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 709-740, str. 1006-1011, str. 1017-1025)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności DUW dotyczącej planowania i realizacji dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Opis stanu
faktycznego

Na koniec 2013 r. wystąpiły należności budżetowe w kwocie 707 449,9 tys. zł, w których zaległości netto (tj. należności, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane), stanowiły kwotę 704 474,6 tys. zł. W porównaniu do 2012 r. należności ogółem były wyższe o 126 586,3 tys. zł, tj. o 21,8%, a zaległości wyższe o 123 680,1 tys. zł, tj. o 21,3 %. W 2013 r. należności pozostałe do zapłaty ogółem były wyższe od zrealizowanych dochodów o 490 548,5 tys. zł, tj. o 226,6%, a zaległości netto wyższe o 487 573,6 tys. zł, tj. o 224,8%.

Na wysokość zaległości ogółem wpływ miały zaległości występujące w trzech działach: 852-*Opieka społeczna* – gdzie zaległości wyniosły 565 996 tys. zł, co stanowiło 80,3% zaległości ogółem, 750-*Administracja publiczna* – 66 779 tys. zł, co stanowiło 9,5% zaległości ogółem i 700-*Gospodarka komunalna* – 60 662 tys. zł, co stanowiło 8,6% zaległości ogółem. Najwyższy wzrost zaległości netto w 2013 r. (w stosunku do zaległości roku ubiegłego) wystąpił w dziale 852-*Pomoc społeczna*, bo o 112 425 tys. zł, tj. o 24,8%. Zaległości te powstały m.in. z powodu niskiej ściągальności świadczeń od dłużników alimentacyjnych, wypłacanych przez jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) osobom uprawnionym do pobierania zaliczki alimentacyjnej.

Wartość należności z tytułu mkk (ujętych w księgach rachunkowych DUW w 2013 r.) wyniosła 124 332 tys. zł, w tym kwota 64 890 tys. zł (tj. 52,2%) dotyczyła zaległości z roku 2012. W 2013 r. nastąpił w porównaniu do 2012 r. wzrost tych należności o 3 075 tys. zł, tj. 2,5%. Wartość udzielonych ulg w spłacie grzywien z tytułu mkk zwiększyła się z 172 808 zł w 2012 r. do 195 264 zł w 2013 r., tj. o 22 456 zł (o 13,0%), a ilość zawartych układów ratalnych wzrosła o 38 decyzji, tj. o 10,5% (z 362 w 2012 r. do 400 w 2013 r.).

Kolejny rok z rzędu, ze względu na mało skuteczną egzekucję grzywien z tytułu mandatów karnych kredytowanych, wygasły należności mandatowe (z powodu upływu terminu ich płatności). W 2013 r. kwota dokonanego odpisu wyniosła 15 100 tys. zł i była wyższa w porównaniu do odpisu w 2012 r. o 2 834 tys. zł, tj. o 23,1%.

W roku budżetowym 2013, tak jak i w roku 2012 r., należności z tytułu mkk nie były umarzane.

Kwoty należności, których obsługę finansowo-księgową dochodów prowadziło Biuro Organizacyjno-Administracyjne DUW, wyniosły 3 201,5 tys. zł i były wyższe o 1 230,2 tys. zł (tj. o 38,4%) niż w 2012 r., w tym zaległości netto wyniosły 1 992,5 tys. zł i były wyższe o 125,0 tys. zł (tj. o 6,3%) niż w 2012 r. Na znaczny wzrost zaległości w 2013 r. w stosunku do zaległości w 2012 r. miały wpływ nałożone przez PINB⁷ kary za naruszenie przepisów *Prawo budowlane* i ustalone opłaty legalizacyjne, a także inne kary, które nie zostały zapłacone i objęte były postępowaniami egzekucyjnymi.

Szczegółowym badaniem objęto trzy salda o najdłuższym okresie przeterminowania należności (z terminami płatności przypadającymi na 2002 r. i 2003 r.), o łącznej wartości 12,3 tys. zł oraz trzy salda o najwyższych wartościach, w łącznej kwocie 627,5 tys. zł z tytułu kar za naruszenie przepisów *Prawo budowlane*. W odniesieniu do dwóch należności o najdłuższym okresie przeterminowania w wysokości 11,7 tys. zł toczyło się postępowanie sądowe spadkowe i egzekucyjne komornicze, natomiast w odniesieniu do jednej sprawy, z uwagi na brak możliwości doręczenia pozwu sądowego, postępowanie zostało zawieszone, następnie umorzone, a należność uległa przedawnieniu (0,6 tys. zł). W przypadku należności o najwyższych wartościach, terminowo podejmowano czynności

⁷ Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego.

zmierzające do ich wyegzekwowania (w dwóch sprawach o wartości 417,5 tys. zł toczyło się postępowanie przed sądami administracyjnymi w sprawie uchylenia postanowień o nałożeniu kar).

W 2013 r. z powodu przedawnienia należności odpisano kwotę 51,8 tys. zł. Wszystkie przedawnione należności wynikały z decyzji Wojewody Dolnośląskiego obciążających cudzoziemców kosztami wydalenia, a ich terminy płatności przypadały do końca 2007 r. Sposób spisania należności przedawnionych z ewidencji księgowej DUW był zgodny z art. 35b ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸ (UoR).

Wartość należności umorzonych w 2013 r. wyniosła 4,5 tys. zł i wynikała z jednej decyzji Wojewody Dolnośląskiego umarzającej karę nałożoną przez PINB w Złotoryi (zobowiązany nie osiągał stałych dochodów, nie posiadał oszczędności i majątku ruchomego, a prowadzone wobec niego postępowanie egzekucyjne było bezskuteczne i narażało Skarb Państwa na koszty z nim związane).

Ponadto w 2013 r. część należności budżetowych, w łącznej kwocie 119,7 tys. zł została stosownymi decyzjami rozłożona na raty (sześć decyzji⁹), które dotyczyły kar nałożonych przez PINB w związku z przystąpieniem do użytkowania obiektu bez wymaganego pozwolenia, nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego i realizacji inwestycji niezgodnej z projektem budowlanym (cztery sprawy), opłaty legalizacyjnej (jedna sprawa) i kary za prowadzenie bez zezwolenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku (jedna sprawa). Szczegółowym badaniem objęto cztery sprawy o łącznej wartości należności 108,7 tys. zł. Przeprowadzone przez DUW postępowania w sprawie umorzenia oraz rozłożenia na raty dotyczyły należności publicznoprawnych i w odniesieniu do trzech zbadanych spraw były prowadzone zgodnie z przepisami działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*¹⁰ oraz wewnętrznymi regulacjami¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 300-314, str. 710-712, str. 808-838, str. 1011-1013, str. 1029-1090)

Należności długoterminowe, do których zalicza się należności z tytułu mienia likwidowanych, prywatyzowanych lub sprzedawanych przedsiębiorstw, innych podległych jednostek, zhipotekowanych należności długoterminowych, księgowane były kwartalnie na koncie „226” (strona *Wn*), wyniosły 56 307,3 tys. zł i wzrosły w stosunku do stanu na koniec 2012 r. o 1 143,2 tys. zł.

Ustalone
nieprawidłowości

W czterech przypadkach dokonano w 2013 r. rozłożenia spłaty należności na raty (w łącznej kwocie 80,9 tys. zł) z termin ich płatności na następny rok budżetowy, bez jednoczesnego przeksięgowania należności w wysokości rat przypadających na następny rok budżetowy. W złożonych wyjaśnieniach dyrektor Biura Organizacyjno-Administracyjnego (BOA) podała, że powodem powyższego była różna interpretacja przepisów w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1014-1016)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2013 r. wydatki budżetu państwa w części 85/02 zostały zaplanowane w wysokości 1 694 767 tys. zł. Zostały one zaplanowane w układzie

⁸ Dz. U. 2013.330 ze zm.

⁹ Pięć decyzji Wojewody Dolnośląskiego i jedna decyzja Ministra Finansów wydana w postępowaniu odwoławczym, która uchyliła w całości decyzję Wojewody Dolnośląskiego.

¹⁰ Dz. U. 2012.749 ze zm.

¹¹ Zarządzenie Nr 237 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 10 sierpnia 2010 r. w sprawie udzielania ulg w spłacie należności stanowiących dochody Skarbu Państwa.

klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Przy planowaniu uwzględniono czynniki mające wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie kwot wydatków, w tym podstawy prawne przyznawania dotacji celowych przedmiotowych i podmiotowych oraz przedkładane przez j.s.t. plany wydatków na 2013 r. na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych j.s.t. odrębnymi ustawami.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki zostały skorygowane w następstwie nowelizacji ustawy budżetowej. Plan wydatków został zmniejszony o 38 151 tys. zł, z tego: dotacje i subwencje zmniejszono o 493 tys. zł; wydatki bieżące jednostek budżetowych o 120 tys. zł; wydatki majątkowe - o 4 443 tys. zł, a współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej - o 33 095 tys. zł.

Największe zmniejszenie wydatków, bo o 37 386 tys. zł (o 24,1%) dokonano w dziale 010-*Rolnictwo*, w tym 30 058,1 tys. zł, w następstwie ograniczenia wydatków na zadaniu *Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego – Przebudowa systemu ochrony przeciwpowodziowej m. Wrocławia (etap I)*.

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. wydatki budżetu Wojewody Dolnośląskiego zostały zwiększone per saldo o kwotę 467 765,5 tys. zł, tj. do wysokości 2 162 532,5 tys. zł, co stanowiło wzrost o 27,6% w odniesieniu wydatków ustalonych w ustawie budżetowej. Źródłem wzrostu wydatków były zwiększenia środków otrzymane z budżetu centralnego (z części 83 - *rezerwy celowe*) w kwocie 536 531,1 tys. zł oraz z rezerwy ogólnej budżetu państwa (część 81) w kwocie 1 336,0 tys. zł i decyzji Ministra Finansów w kwocie 1 020,4 tys. zł. Zmniejszenia były natomiast następstwem decyzji Ministra Finansów z dnia 6 maja 2013 r. o przeniesieniu kwoty 31 950,6 tys. zł z części Środowisko (POLiŚ), z przedsięwzięcia pn. „*Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego – Przebudowa systemu ochrony przeciwpowodziowej m. Wrocławia (etap I)*” do części nr 22-*gospodarka wodna*, co wynikało z konieczności zapewnienia środków na projekty realizowane przez regionalne zarządy gospodarki wodnej. Zmniejszenia wydatków o kwotę 38 151 tys. zł nastąpiło także w związku ze zmianą ustawy budżetowej.

Zwiększenia środków z rezerw celowych wynikały z potrzeb dysponenta i zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Celowo i gospodarnie wydatkowano środki z rezerwy ogólnej.

Ponadto na podstawie 157 decyzji Wojewody Dolnośląskiego dokonano zmian (przeniesień) w trybie art. 171 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (u.f.p.)¹² w grupach wydatków, natomiast na podstawie trzech decyzji Wojewody Dolnośląskiego dokonano zmian w trybie art. 164 ust. 1 ww. ustawy (przeniesienia wydatków z innych podziałek klasyfikacji wydatków). Zarówno zwiększenia, jak i zmniejszenia wydatków były zgodne z przepisami u.f.p. i zapewniały pełną realizację zadań.

(dowód: akta kontroli str. 45-64)

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2013 r. dla DUW (jako dysponenta III stopnia), wydatki w kwocie 66 387,0 tys. zł, w trakcie roku zostały zwiększone (z rezerw celowych budżetu państwa) per saldo o kwotę 5 247,6 tys. zł, tj. do wysokości 71 634,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1104-1110, str.1264-1269, str.1271-1276, str.1397-1399)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹² Dz. U. 2013.885 ze zm.

2.1.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w 2013 r. wydatki wyniosły 2 112 079,3 tys. zł, tj. 97,7% budżetu po zmianach. W stosunku do wydatków 2012 r. wydatki były wyższe o 106 187 tys. zł, tj. o 5,3%.

W przypadku stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków, Wojewoda Dolnośląski – działając w oparciu o przepisy art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 u.f.p. - podejmował decyzje o blokowaniu planowanych wydatków. Blokowanie takie oznaczało okresowy lub obowiązujący do końca roku zakaz dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków. W roku 2013 Wojewoda Dolnośląski skorzystał z takich uprawnień i dokonał blokady środków 24 decyzjami, o czym, stosownie do art. 177 ust. 4 u.f.p., poinformował Ministra Finansów.

W ramach kontroli badaniem szczegółowym objęto realizację wydatków w ośmiu działach klasyfikacji budżetowej. I tak:

- w dziale 010–*Rolnictwo i łowiectwo* (w strukturze zrealizowanych wydatków części 85/02, wydatki w tym dziale stanowiły 9,9%). Ustalony ustawą budżetową na 2013 r. plan wydatków działu w kwocie 155 399 tys. zł, zmniejszony został w wyniku zmiany ustawy budżetowej do wysokości 118 013 tys. zł, a następnie w ciągu roku został zwiększony do wysokości 221 219 tys. zł, tj. o 65 820 tys. zł (o 42,4%). Wykonanie wydatków w tym dziale było niższe od planu po zmianach o 4,9%, tj. o 10 814 tys. zł,

- w dziale 600–*Transport i łączność* (w strukturze zrealizowanych wydatków części 85/02, wydatki w tym dziale stanowiły 9,6%). Ustalony ustawą budżetową na 2013 r. plan wydatków działu w kwocie 57 065 tys. zł, w ciągu roku uległ zwiększeniu do wysokości 204 356 tys. zł, tj. o 147 291,0 tys. zł (o 258,1%). Wykonanie wydatków w tym dziale było niższe od planu po zmianach o 1,3%, tj. o 2 668 tys. zł,

- w dziale 710–*Działalność usługowa* (w strukturze zrealizowanych wydatków części 85/02, wydatki w tym dziale stanowiły 1,1%). Ustalony ustawą budżetową na 2013 r. plan wydatków działu w kwocie 21 938 tys. zł, w ciągu roku uległ zwiększeniu do wysokości 22 376 tys. zł, tj. o 438 tys. zł (o 1,9%). Wykonanie wydatków w tym dziale było niższe od planu po zmianach o 0,4%, tj. o 93 tys. zł,

- w dziale 750–*Administracja publiczna* (w strukturze zrealizowanych wydatków części 85/02, wydatki w tym dziale stanowiły 4,3%). Ustalony ustawą budżetową na 2013 r. plan wydatków w kwocie 87 877 tys. zł, zmniejszony został w wyniku zmiany ustawy budżetowej do wysokości 87 716 tys. zł, a następnie w ciągu roku został zwiększony do wysokości 93 059 tys. zł, tj. o 5 182 tys. zł (o 5,9%). Wykonanie wydatków w tym dziale było niższe od planu po zmianach o 1,6%, tj. o 1 508,0 tys. zł. Wydatki w rozdziale 75011–*Urzędy wojewódzkie* wyniosły 62 508,7 tys. zł. Najwięcej, bo 27 255,7 tys. zł (43,6% wydatków rozdziału) wydatkowano w § 4020–*wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej*, a następnie 9 415,0 tys. zł (15,1%) w § 6050–*wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych* oraz 5 572 tys. zł (8,2%) w § 4110–*składki na ubezpieczenia społeczne*,

- w dziale 754–*Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* (w strukturze zrealizowanych wydatków części 85/02, wydatki w tym dziale stanowiły 8,5%). Ustalony ustawą budżetową na 2013 r. plan wydatków działu w kwocie 164 625 tys. zł, zmniejszony został w wyniku zmiany ustawy budżetowej do wysokości 164 120 tys. zł, a następnie w ciągu roku uległ zwiększeniu do wysokości 179 655 tys. zł, tj. o 15 030 tys. zł (o 9,1%). Wykonanie wydatków w tym dziale było niższe od planu po zmianach o 0,2%, tj. o 322 tys. zł,

- w dziale 851–*Ochrona zdrowia* (w strukturze zrealizowanych wydatków części 85/02, wydatki w tym dziale stanowiły 14,8%). Ustalony ustawą budżetową na 2013 r. plan wydatków działu w kwocie 295 484 tys. zł w ciągu roku uległ zwiększeniu do wysokości 311 807 tys. zł, tj. o 16 323,0 tys. zł (o 5,5%). Wykonanie wydatków w tym dziale było niższe od planu po zmianach o 0,1%, tj. o 89 tys. zł,

- w dziale 852-*Opieka społeczna* (w strukturze zrealizowanych wydatków części 85/02, wydatki w tym dziale stanowiły 44,4%). Ustalony ustawą budżetową na 2013 r. plan wydatków działu w kwocie 853 749 tys. zł w ciągu roku uległ zwiększeniu do wysokości 963 413 tys. zł, tj. o 109 664 tys. zł (o 12,8%). Wykonanie wydatków w tym dziale było niższe od planu po zmianach o 2,6%, tj. o 24 866 tys. zł,

- w dziale 900-*Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* (w strukturze zrealizowanych wydatków części 85/02, wydatki w tym dziale stanowiły 0,9%). Ustalony ustawą budżetową na 2013 r. plan wydatków działu w kwocie 11 651 tys. zł w ciągu roku uległ zwiększeniu do wysokości 20 658 tys. zł, tj. o 9 007 tys. zł (o 77,3%). Wykonanie wydatków w tym dziale było niższe od planu po zmianach o 1,6%, tj. o 728,0 tys. zł,

Struktura wydatków, wg grup ekonomicznych roku 2013, w stosunku do struktury wydatków 2012 r. nie uległa istotnej zmianie. Dotacje i subwencje stanowiły 79,0%, podczas gdy w roku 2012 r. - 80,7%; świadczenia na rzecz osób fizycznych - 0,1%, tj. na poziomie roku 2012 r.; wydatki bieżące jednostek budżetowych - 10,8%, podczas gdy w roku 2012 r. - 11,2%; wydatki majątkowe - 8,0%, podczas gdy w roku 2012 r. - 6,2% oraz współfinansowanie projektów z udziałem środków UE - 2,1%, podczas gdy w roku 2012 r. - 1,7%.

(dowód: akta kontroli str. 45-64, str. 66-99, str. 100, str. 101-106)

Dotacje i subwencje.

Ustawą budżetową na rok 2013 określono wielkość dotacji i subwencji dla części 85/02 w wysokości 1 372 609 tys. zł, co stanowiło 81,0% ogółu wydatków, które łącznie z dotacjami na wydatki majątkowe i na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE wyniosły 1 431 626 tys. zł.

W związku z przyjęciem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na rok 2013, a następnie o po jej ogłoszeniu, Wojewoda Dolnośląski - wypełniając dyspozycje art. 148 u.f.p. - poinformował jednostki samorządu terytorialnego, w terminie ustawowym odpowiednio: 24 października 2012 r. i 25 lutego 2013 r., o wysokości dotacji celowych przekazanych z budżetu państwa, dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, dotacji na realizację zadań własnych oraz o wysokości dochodów budżetu państwa, jakie powinny osiągnąć j.s.t. z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych odrębnymi ustawami.

Dla j.s.t. zaplanowano dotacje w wysokości 1 239 060,0 tys. zł, które w ciągu roku, zwiększono do wysokości 1 736 856,9 tys. zł (wzrost o 497 796,9 tys. zł, tj. o 40,2%), z tego: dla gmin zaplanowano wydatki w wysokości - 1 131 274,0 tys. zł (wzrost o 331 516,0 tys. zł), dla powiatów - 437 456,9 tys. zł (wzrost o 85 219,9 tys. zł) i dla samorządu województwa - 168 126,1 tys. zł (wzrost o 81 061,1 tys. zł). Na zadania własne zaplanowano 520 353 tys. zł (30,7% ogółu dotacji dla j.s.t.), na zadania z zakresu administracji rządowej 1 173 539 tys. zł (69,2%) i na zadania realizowane na podstawie porozumień 760 tys. zł (0,04%).

Wydatkowane środki dotacji celowych z budżetu państwa dla j.s.t. wyniosły 1 694 652 tys. zł, co stanowiło 97,0% planu po zmianach i były o 455 592 tys. zł (o 36,8%) wyższe od wydatków ujętych w ustawie budżetowej i o 96 510 tys. zł (o 6,0%) od wykonania w 2012 r. Dotacje dla gmin wykonano w 97% planu po zmianach. W stosunku do ustawy budżetowej wykonanie (1 097 700 tys. zł) było wyższe o 37,3% (o 297 942 tys. zł). Dotacje dla gmin przeznaczane były głównie na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone (w tym finansowanie i dofinansowanie zadań z zakresu pomocy społecznej). Dotacje dla powiatów wykonano w 100% planu po zmianach (436 249 tys. zł). W stosunku do ustawy budżetowej wykonanie było wyższe o 23,8% (o 84 012 tys. zł). Dotacje dla powiatów przeznaczone były głównie na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone, co stanowiło 35% dotacji zaplanowanych dla powiatów, w tym na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową. Dotacje dla województwa samorządowego wykonano w 96% planu po zmianach (160 703 tys. zł). W stosunku do

ustawy budżetowej wykonanie było wyższe o 84,6% (o 73 638 tys. zł). Dotacje dla województwa samorządowego przeznaczone były głównie na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone, w tym na dopłaty dla przewoźników wykonujących krajowe autobusowe przewozy pasażerskie z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg.

W 2013 r. w części 85/02 nie było przypadków dochodzenia przez j.s.t. należnych dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych w postępowaniu sądowym.

W 2013 r. do budżetu Wojewody Dolnośląskiego zostało włączone finansowanie nowych zadania zleconych z zakresu administracji rządowej, tj.: (1) wydawanie zaświadczeń ADR¹³ przez marszałków województw (10,0 tys. zł), (2) prowadzenie publicznych kampanii edukacyjnych¹⁴ przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego (90,8 tys. zł), (3) organizowanie i udzielanie pomocy osobom, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na obszarach wodnych (242,0 tys. zł dla Dolnośląskiego Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego we Wrocławiu)¹⁵, (4) realizacja zadań własnych gmin w zakresie wychowania przedszkolnego (36 610,8 tys. zł).

Finansowanie większości zaplanowanych zadań przebiegało bez zakłóceń, a realizacja budżetu przebiegała harmonijnie i rytmicznie, co według wyjaśnień dyrektor WFIB było m.in. następstwem pomyślnie układającej się współpracy na szczeblu rządowym i samorządowym.

(dowód: akta kontroli str. 127-128)

W ramach kontroli sprawdzono realizację dotacji na wybrane zadania z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. I tak:

(1) **Postępowania w sprawach przyznania i wypłacania świadczeń rodzinnych.** Prowadzona w Wydziale Polityki Społecznej (WPS) DUW analiza wypłat zasiłków rodzinnych w latach 2012-2013 wykazała tendencję malejącą, zarówno w zakresie liczby wypłaconych świadczeń (o 5,6%), jak też kwot wydatkowanych (o 3,6%). Jedną z przyczyn takiego stanu było – wg wyjaśnień zastępcy dyrektora WSP - kryterium dochodowe uprawniające do zasiłków, określone na stosunkowo niskim poziomie (pomimo jego wzrostu z kwoty 504 zł do 539 zł). W 2013 r. udzielono 3 146 982 świadczeń rodzinnych, tj. o 187 032 mniej niż rok wcześniej. Zmniejszyła się również kwota wypłaconych świadczeń o 16 425,7 tys. zł, tj. z 452 787,9 tys. zł w 2012 r. do 436 362 w 2013 r. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w przekazywaniu dotacji na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 172-173, str. 196-233, str. 234-245)

(2) **Udzielanie pomocy przez gminy województwa dolnośląskiego osobom uprawnionym do alimentów.** Łączna wysokość wypłacanych świadczeń z funduszu alimentacyjnego w 2013 r. wzrosła w stosunku do takiej kwoty w 2012 r. o 3,0%, tj. z 125 384,3 tys. zł do 129 197,0 tys. zł. Tendencja ta miała charakter stały i prawie identyczny dla gmin miejskich (wzrost o 2,9%), miejsko-wiejskich (wzrost o 3,0%), jak i wiejskich (wzrost o 3,2%). Wzrost łącznej kwoty wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego wystąpił w 105 (na 169) gminach województwa dolnośląskiego. Największy wzrost kwoty wypłaconych świadczeń odnotowano w Gminie Mściwojów (o 36,6%), największy spadek – w Gminie Lewin Kłodzki (o 39,7%). Przyczyną wzrostu łącznej kwoty wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, przy odnotowanym zmniejszeniu się liczby wypłaconych świadczeń była – wg zastępcy dyrektora WPS - mała skuteczność egzekucji alimentów prowadzona przez komorników alimentacyjnych wskutek

¹³ ADR (fr. L' Accord européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par Route) to międzynarodowa konwencja dotycząca drogowego przewozu towarów i ładunków niebezpiecznych.

¹⁴ Zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 roku o bateriach i akumulatorach (Dz.U. Nr 79, poz. 666 ze zm.).

¹⁵ Zgodnie z art. 22 ust 2 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz.U. 2011.208.1240 ze zm.).

nasilenia się zjawiska uchylania się dłużników zobowiązanych do ich płacenia, a także rosnąca, z roku na rok, wiedza i świadomość wnioskodawców, co do możliwości otrzymania pomocy w tym zakresie i wnioskowanie do sądów o podwyższenie wysokości zasądzonych alimentów.

Liczba osób korzystających ze świadczeń w przeliczeniu na 1000 mieszkańców województwa – wg prowadzonych przez WPS analiz – regularnie się zmniejszała i w 2013 r. osiągnęła najniższy poziom 1 080 świadczeń (2012 r. było ich 1 144, a w roku 2011 r. - 1 224). W gminach miejskich poziom ten był najniższy i wynosił 800 świadczeń, natomiast w pozostałych gminach przekraczał 1 400 świadczeń (gminy miejsko-wiejskie – 1 420, gminy wiejskie – 1 457).

Liczba etatów przypisanych do realizacji zadań z zakresu świadczenia rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego w skali całego województwa utrzymywała się w 2013 r. na poziomie 550 etatów i była mniejsza o 0,2% niż w 2012 r. Wydatkowana kwota środków z budżetu państwa (rozdział 85212) na obsługę świadczeń rodzinnych i składek zmniejszyła się o 0,3% i wyniosła 13 443,4 tys. zł. Dominującą pozycję, bo 85,6%, stanowiły wydatki na wynagrodzenia. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w realizacji dotacji na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 246-249)

(3) **Decyzje potwierdzające prawo do świadczenia opieki zdrowotnej świadczeniobiorcom innym niż ubezpieczeni**¹⁶ wydawało 17 gmin województwa dolnośląskiego (10,1% ogółu gmin województwa). Decyzjami tymi objęto 1 796 osób, tj. o 496 (37,1%) więcej niż w 2012 r. W 2013 r. liczba wydanych decyzji na jednego pracownika ośrodka pomocy społecznej wynosiła średnio 1,34, przy 0,97 w 2012 r. Przeliczając liczbę wydanych decyzji na 1000 mieszkańców (gmin, które wydawały decyzje) przedmiotowy wskaźnik wynosił - 1,65, podczas gdy w 2012 r. - 1,16. Średni koszt wydania decyzji (w województwie) w 2013 r. wynosił 92,86 zł i wzrósł w stosunku do porównywalnego kosztu w 2012 r. o 22,6 zł (o 32,2%).

(dowód: akta kontroli str. 250-262)

(4) **Ośrodki wsparcia.** W DUW gromadzone były informacje o liczbie ośrodków wsparcia oraz comiesięcznym wykorzystaniu miejsc w tych ośrodkach. Według stanu na 31 grudnia 2013 r. w województwie dolnośląskim funkcjonowało 37 środowiskowych domów samopomocy (śdp), z liczbą 1 185 miejsc, w tym 17 domów prowadzonych było przez powiaty lub na ich zlecenie, natomiast 20 przez gminy. W 2013 r. w śdp zatrudnionych było 391 osób, w tym 323 osoby w ramach umowy o pracę. Średniomiesięczna kwota dotacji na jednego uczestnika zajęć w śdp (ustalana przez Wojewodę) wynosiła 1 040 zł. Zgodnie z *ustawą budżetową na 2013 r.* środki finansowe na funkcjonowanie śdp wynosiły 14 215,0 tys. zł. Dodatkowo w ciągu roku budżetowego z rezerwy celowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pozyskano kwotę 1 881,3 tys. zł, z przeznaczeniem na uruchomienie nowych miejsc, inwestycje i remonty śdp oraz na ich działalność bieżącą. W ramach czynności nadzorczych i kontrolnych z upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego pracownicy WPS przeprowadzili 22 kontrole śdp w zakresie funkcjonowania placówek, w tym oceny warunków bytowych, kwalifikacji i szkolenia kadr, dostępności dla osób niepełnosprawnych. W przypadku stwierdzonych nieprawidłowości każdorazowo były wydawane zalecenia pokontrolne wraz z określeniem terminu ich wykonania. Przeprowadzone oględziny w Środowiskowym Domu Samopomocy w Strzelinie potwierdziły zasadność jego funkcjonowania oraz celowe i gospodarne wykorzystanie środków.

(dowód: akta kontroli str. 196-233, str. 234-262)

(5) **Remonty, utrzymanie oraz budowa urządzeń melioracji wodnych.** Wydatki budżetu państwa, łącznie z wydatkami budżetu środków europejskich, na ten cel zaplanowane zostały w wysokości 61 702,0 tys. zł, które w trakcie roku budżetowego zwiększono do

¹⁶Zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.)

72 714,4 tys. zł, tj. o 17,8%. Wykonanie wydatków w przedmiotowym zakresie wyniosło 58 199,2 tys. zł, tj. 80,0% planu po zmianach, w tym ze środków budżetu państwa wydatkowano 41 856,7 tys. zł (99,6% planu po zmianach), a z budżetu środków europejskich 16 342,5 tys. zł (53,2% planu po zmianach). W porównaniu do 2012 r. wydatki na omawiany cel zmniejszyły się łącznie o 3 693,8 tys. zł, tj. o 6,0%, w tym z budżetu państwa - o 1 753,7 tys. zł (4,0%) i z budżetu środków europejskich - o 1 940,1 tys. zł (10,6%). Beneficjentem przedmiotowych dotacji był Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu (DZMiUW)¹⁷.

Wydział Nieruchomości i Rolnictwa DUW wykonywał analizy dotyczące efektów finansowania zadań w zakresie utrzymania urządzeń melioracyjnych oraz konserwacji rzek i kanałów wodnych, poprzez sporządzanie kart mierników (będących elementem budżetu zadaniowego) oraz zestawień finansowania i efektów rzeczowych realizowanych zadań. Wydział gromadził dane dotyczące stanu urządzeń melioracyjnych i potrzeb inwestycyjnych. Ponadto Wydział dysponował analizą w zakresie występowania niekorzystnych stosunków wodnych w odniesieniu do powierzchni użytków rolnych, na których urządzenia wymagały odbudowy lub modernizacji. W latach 2011-2013 odnotowano poprawę stanu urządzeń melioracyjnych, gdyż m.in. zmniejszyła się powierzchnia użytków rolnych, na której urządzenia wymagają odbudowy lub modernizacji, zwiększył się udział zmeliorowanych użytków rolnych w powierzchni użytków rolnych ogółem, a także zwiększyła się powierzchnia terenu zabezpieczonego przed powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 315-374)

(6) Udzielanie dotacji przedmiotowych na wyrównanie utraconych przychodów przewoźnikom wykonującym krajowe przewozy pasażerskie. W latach 2011-2013 udzielono dotacji przedmiotowych na wyrównanie utraconych przychodów w wysokości 148 101,4 tys. zł, w tym w 2013 r. – 53 206,4 tys. zł. Środki te były przekazywane na podstawie wniosków składanych przez przewoźników do UMWD (rozliczanych w okresach miesięcznych), z którymi to Urząd Marszałkowski zawierał stosowne umowy. DUW otrzymywał przedmiotowe rozliczenia w formie zestawień zbiorczych (specyfikacji). W 2013 r. środki dotacji przekazano w 15 transzach, w kwotach zgodnych z wnioskowanymi przez samorząd województwa. W 2011 r. przewozy świadczyło 147 przewoźników, w 2012 r. - 151, a w 2013 r. – 158 przewoźników.

W DUW gromadzono dane o liczbie ulgowych przejazdów w poszczególnych kategoriach osób uprawnionych¹⁸ (w latach 2011-2013 sprzedano łącznie 4 769 962 biletów ulgowych, w tym w 2013 r. 1 575 831 szt.) oraz dokonywano analizy zmian liczby tych przejazdów w czasie. Wielkość ulgi dla poszczególnych grup wynosiła od 37%¹⁹ do 100%²⁰. Wydział nie analizował wielkości dopłat w przeliczeniu na kilometr trasy ze względu na ograniczony zakres danych przedkładanych przez przewoźników (wymagany zgodnie z umową z samorządem województwa) oraz ze względu na brak ustawowego obowiązku ich prowadzenia.

Średnia dopłata do biletu objętego poszczególnymi rodzajami ulg w 2011 r. wynosiła 28,47 zł (od 2,11 zł do 179,43 zł), w 2012 r. – 31,38 zł (od 2,34 zł do 190,30 zł), a w 2013 r. – 32,10 zł (od 2,03 zł do 183,46 zł). Natomiast średnia cena biletu objętego różnymi taryfami ulgowymi w 2011 r. wynosiła 49,82 zł (od 5,70 zł do 205,10 zł), w 2012 r. – 63,20 zł (od 5,99 zł do 243,97 zł), a w 2013 r. – 58,34 zł (od 5,49 zł do 215,49 zł). Wzrost dotacji w latach 2011-2013 spowodowany był przede wszystkim poszerzeniem oferty przez

¹⁷ Wojewódzka samorządowa jednostka organizacyjna podlega Zarządowi Województwa Dolnośląskiego, wykonująca zadania marszałka województwa w zakresie praw i obowiązków określonych przepisami art. 11 ust. 1 pkt 4, art. 70 ust. 3 i art. 75 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne* (Dz. U. 2012 r.145 ze zm.).

¹⁸ W 2011 r. – 30 kategorii osób uprawnionych, a w latach 2012-2013 – 32 kategorie uprawnionych.

¹⁹ Np. nauczyciel akademicki – bilet miesięczny.

²⁰ Funkcjonariusze Straży Granicznej ochraniający międzynarodowe szlaki komunikacyjne.

przewoźników (wydłużeniem tras), wzrostem ceny biletów oraz wzrostem liczby przewoźników świadczących przewozy.

(dowód: akta kontroli str. 375-397)

W 2013 r. na zadania realizowane przez j.s.t. na podstawie porozumień z Wojewodą Dolnośląskim wydatkowano, z dotacji celowych 758 tys. zł. Ogółem zawarto 64 porozumienia, w tym najwięcej – powierzających 56 gminom bieżące utrzymanie cmentarzy, kwater i zespołów mogił wojennych oraz doraźne ich naprawy i remonty. Wszystkie gminy złożyły rozliczenia wydatków, dokumentując ich wydatkowanie w terminie. Dotacje dla powiatów przeznaczone były na szkolenia w zakresie spraw obronnych i obrony cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 160)

Wojewoda Dolnośląski prawidłowo rozdysponował dotacje celowe przekazywane na sfinansowanie lub dofinansowanie zadań zleconym do realizacji fundacjom (§ 2810), stowarzyszeniom (§ 2820) oraz pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (§ 2830). Dla jednostek tych wydatkowano z budżetu części 85/02 odpowiednio: 553 tys. zł (100,0% planu po zmianach), 1 227 tys. zł (99,4%) i 243 tys. zł (74,1%).

(dowód: akta kontroli str. 161-162)

Dotacje celowe dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych zaplanowane w ustawie budżetowej w kwocie 191 660,0 tys. zł, w roku budżetowym zmniejszono do wysokości 161 786 tys. zł. Wykonanie wyniosło 160 037 tys. zł, co stanowiło 98,9% planu po zmianach. Największym beneficjentem dotacji celowych był Dolnośląski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia, który w 2013 r. wydatkował na ratownictwo medyczne 139 320 tys. zł, co stanowiło 100,0% wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej na ten cel. Kwotę 10 904 tys. zł dotacji (100,0%) wydatkował Dolnośląski Ośrodek Doradztwa Rolniczego, a 5 373 tys. zł j.s.t. Z planowanej ustawą budżetową dla Samorządu Województwa Dolnośląskiego kwoty 34 921 tys. zł, zmniejszonej o 33 004 tys. zł, tj. o 94,5% (do wysokości 1 917 tys. zł), wykonano tylko 350 tys. zł (18,3% planu po zmianach). Przedmiotowe zmniejszenie dotyczyło realizacji zadania pn. „*Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego – Przebudowa systemu ochrony przeciwpowodziowej m. Wrocławia (etap I)*”.

(dowód: akta kontroli str. 163-165)

Na dotacje podmiotowe zaplanowano kwotę 644 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 1 996 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 100,0% planu po zmianach. Dotacja została podzielona między spółki wodne i ich związki, które złożyły wniosek o przyznanie dotacji zgodnie z „*Warunkami, trybem udzielania i rozliczania dotacji podmiotowej z budżetu Wojewody Dolnośląskiego dla spółek wodnych w 2013 roku*”.

(dowód: akta kontroli str. 169)

Stwierdzono, że przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 u.f.p., a rozliczenie zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 i 3 u.f.p. W umowach tych zostały zabezpieczone interesy Skarbu Państwa.

W okresie do 31 grudnia 2013 r. beneficjenci dokonali zwrotu niewykorzystanych dotacji w łącznej wysokości 23 518,3 tys. zł, z tego do 31 grudnia 2013 r. - 15 781,6 tys. zł, a w okresie przejściowym dalsze 7 736,7 tys. zł, co było zgodne z art., art. 150, 151 i 168 ust. 1 u.f.p.

(dowód: akta kontroli str. 107-110)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

DUW prawidłowo realizował wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych. Na świadczenia te, obejmujące wydatki budżetu państwa przyznawane, na podstawie odrębnych przepisów bezpośrednio lub pośrednio osobom fizycznym, a niebędące

wynagrodzeniem za świadczoną pracę (w postaci emerytur, rent, zasiłków dla bezrobotnych, jak również świadczenia wypłacane pośrednio w postaci dopłat do leków itp.) zaplanowano 1 916 tys. zł, co stanowiło 0,12% ogółu wydatków części 85/02. W ciągu roku budżetowego wydatki z tego tytułu zwiększono o 1 008,0 tys. zł, tj. o 52,6% do wysokości 2 924 tys. zł. Wykonanie wyniosło 99,6% (2 912 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 111-112, str. 45-64, str. 66-99)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych.

W 2013 r. zrealizowane wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 230 218 tys. zł, tj. 97,9% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2012 r. o 5 770 tys. zł, tj. o 2,6%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi.

Przeciętne zatrudnienie²¹ (w części 85/02) wyniosło 3 363 osoby i było niższe niż w 2012 r. o 11 osób, tj. o 0,3%, natomiast w dziale 750–*Administracja publiczna* wyniosło ono 718 osób i było wyższe niż w 2012 r. o trzy osoby, tj. 0,4%.

Wydatki na wynagrodzenia²² wyniosły 147 008 tys. zł, co stanowiło 99,9% wielkości planowanej po zmianach i były wyższe w porównaniu do wydatków w 2012 r. o 1 830 tys. zł, tj. o 1,2%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto²³ wyniosło 3 643 zł, w tym w dziale 750–*Administracja publiczna* – 4 253 zł. W porównaniu do wynagrodzeń w 2012 r., przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wzrosło o 57 zł, tj. o 1,6%, a w dziale 750 o 125 zł, tj. o 2,9%. W podziale na status zatrudnienia pracowników, wzrost wynagrodzeń odnotowano w każdej grupie; największy dotyczył osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (status 02), gdzie przeciętne wynagrodzenie wzrosło o 6,4% (z 10 316 zł na 11 023 zł) oraz żołnierzy i funkcjonariuszy (status 10), gdzie wzrost wyniósł 3,6% (z 5 943 zł na 6 164 zł). Wzrost wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wynikał z tego faktu, iż w 2013 r. stanowisko wicewojewody nie było obsadzone. Z kolei wzrost wynagrodzenia w grupie żołnierzy i funkcjonariuszy wynikał z uruchomienia środków rezerwy celowej przeznaczonej na sfinansowanie skutków podwyżek uposażeń funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej.

Nie przekroczono planu wydatków na wynagrodzenia dla części 85/02. Wielkość wydatkowanych środków na wynagrodzenia w dziale 750–*Administracja publiczna*, była zgodna z ewidencją księgową, planem i zmianami dokonanymi w trakcie roku budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 111-112, str. 45-64, str. 66-99)

Wydatki majątkowe

W ustawie budżetowej na 2013 r. wydatki majątkowe (części 85/02) zaplanowano w wysokości 25 259 tys. zł, a łącznie z wydatkami majątkowymi na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej, w wysokości 98 467 tys. zł, co stanowiło 5,8% wydatków ogółem. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej wysokość wydatków majątkowych zmniejszono do kwoty 61 327 tys. zł, w tym 40 511 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej. W ciągu roku budżetowego plan wydatków majątkowych zwiększono ostatecznie do wysokości 212 072 tys. zł, z tego wydatki majątkowe dla j.s.t. stanowiły – 187 826 tys. zł, wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych – 21 857 tys. zł i pozostałe wydatki inwestycyjne – 2,4 tys. zł. Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 200 251 tys. zł, tj. 94,4% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2012 r. o 52 256 tys. zł, tj. o 35,3%. Wydatki majątkowe dla j.s.t. zrealizowano w wysokości 179 266 tys. zł, wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych – 20 229 tys. zł i pozostałe wydatki inwestycyjne – 756 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 66-99, str. 296-300)

²¹ W przeliczeniu na pełne etaty

²² Finansowane z budżetu państwa i budżetu środków europejskich

²³ Z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

Szczegółowymi badaniami objęto wydatki w wysokości 13 719,1 tys. zł, tj. 19,8% wydatków w części 85/02 DUW (dysponenta III stopnia), w tym wydatki inwestycyjne w kwocie 9 708,8 tys. zł. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, DUW dokonywał wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, m.in. na roboty budowlane w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego budynku DUW (wydatek w kwocie 5 428,3 tys. zł), wymiana stolarki okiennej w ramach prowadzonej termomodernizacji budynku DUW (wydatek w kwocie 2 335,2 tys. zł) oraz przebudowa budynku DUW w Jeleniej Górze (w kwocie 730,0 tys. zł). Zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2013 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

W DUW (dysponent III stopnia) dokonano m.in. analizy wydatków z tytułu przesyłek pocztowych, na podstawie której sporządzono i wdrożono zarządzenie Dyrektora Generalnego w sprawie korespondencji w DUW²⁴, co skutkowało osiągniętymi w 2013 r. oszczędnościami w wysokości 152,0 tys. zł. Rozszerzono elektroniczną w Urzędzie tj. zakupiono podpisy elektroniczne wszystkim dyrektorom i ich zastępcom, jak również kierownikom oddziałów posiadającym upoważnienia do wydawania decyzji, umożliwiając im wysyłanie korespondencji elektronicznie. Zastąpiono również papierowy obieg dokumentów - elektronicznym, w tym również w sprawach kar wymierzonych przez PINB.

(dowód: akta kontroli str.1264-1269, str. 1277-1282)

DUW, w 2013 r., po przeprowadzeniu stosownych postępowań, o których mowa w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Pzp)²⁵, przeprowadził ogółem 49 zamówień o szacunkowej wartości 18 103,0 tys. zł. Wszystkie zakończone zamówienia nie przekraczały kwoty określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust 8 ustawy Pzp. W wyniku zakończonych w 2013 r. postępowań podpisano umowy z wybranymi wykonawcami na łączną wartość 17 024,8 tys. zł.

W ramach kontroli sprawdzono siedem poniższych postępowań o zamówienie publiczne o łącznej wartości 8 635,5 tys. zł brutto (50,7% wartości wszystkich udzielonych w 2013 r. zamówień). W badanej próbie uwzględniono jedno zamówienie współfinansowane z budżetu środków europejskich, udzielone w trybie zapytania o cenę oraz dwa zamówienia udzielone w trybie zamówienia z wolnej ręki (zamówienia na roboty dodatkowe i uzupełniające). Zamówienia te dotyczyły:

- 1) Zabezpieczenia przeciwpożarowego budynku DUW we Wrocławiu przy pl. Powstańców Warszawy 1 we Wrocławiu (szacunkowa wartość zamówienia – 4 829,1 tys. zł netto, umowa z wykonawcą o wartości 4 792,0 tys. zł brutto, kwota wydatku w 2013 r. – 4 759,0 tys. zł brutto).
- 2) Wymiany stolarki okiennej w budynku DUW we Wrocławiu przy pl. Powstańców Warszawy 1 we Wrocławiu - etap II, III, IV (szacunkowa wartość zamówienia – 3 113,8 tys. zł netto, umowa z wykonawcą o wartości 2 161,6 tys. zł brutto, kwota wydatku w 2013 r. – 2 161,6 tys. zł brutto).
- 3) Adaptacji parteru budynku przy ul. Piłsudskiego w Jeleniej Górze (szacunkowa wartość zamówienia – 977,6 tys. zł netto, umowa z wykonawcą o wartości 999,0 tys. zł brutto, kwota wydatku, do końca 2013 r. – 582,8 tys. zł brutto).
- 4) Przebudowy piwnic, tarasów oraz odnowienie elewacji budynku DUW przy ul. Jaworowej wykonawcą o wartości 199,5 tys. zł brutto, kwota wydatku w 2013 r. – 199,5 tys. zł brutto).

²⁴ Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu z dnia 14 sierpnia 2012 r.

²⁵ Dz. U. 2013.907 ze zm.

- 5) Przebudowy piwnic, tarasów oraz odnowienie elewacji budynku Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego przy ul. Jaworowej 9-11 we Wrocławiu – roboty dodatkowe (szacunkowa wartość zamówienia – 78,3 tys. zł netto, umowa z wykonawcą o wartości 92,0 tys. zł brutto, kwota wydatku w 2013 r. – 92,0 tys. zł brutto).
- 6) Przebudowy piwnic, tarasów oraz odnowienie elewacji budynku Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego przy ul. Jaworowej 9-11 we Wrocławiu – roboty uzupełniające (szacunkowa wartość zamówienia – 64,3 tys. zł netto, umowa z wykonawcą o wartości 70,0 tys. zł brutto, kwota wydatku w 2013 r. – 70,0 tys. zł brutto).
- 7) Dostawy materiałów eksploatacyjnych do drukarek, kserokopierek i faksów na potrzeby DUW (szacunkowa wartość zamówienia – 288,6 tys. zł netto, umowa z wykonawcą o wartości 321,5 tys. zł brutto, kwota wydatku w 2013 r. – 227,8 tys. zł brutto, w tym 45,0 tys. zł (19,76%) współfinansowane ze środków UE w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007-2013 oraz Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska – Saksonia 2007 – 2013 Pomoc Techniczna).

Zamówień powyższych udzielono po prawidłowo wybranych trybach wyłonienia wykonawcy i przeprowadzonych postępowaniach, w wyniku, których zawarto stosowne umowy. Roboty budowlane i dostawy zrealizowano terminowo oraz zgodnie z zapisami umów dot. przedmiotu zamówienia, co potwierdzono protokołami odbioru. Faktury weryfikowano tak pod względem merytorycznym, formalnym jak i rachunkowym. Płatności zgodnie z umowami i fakturami dokonano terminowo, a faktury spełniały wymogi stawiane dowodom księgowym, zgodnie z art. 21 UoR.

Na podstawie przeprowadzonego badania dokumentacji dot. ww. zamówień stwierdzono, że środki publiczne zostały wydatkowane racjonalnie z zachowaniem zasady uczciwej konkurencji zachodzącej pomiędzy podmiotami ubiegającymi się o zamówienie publiczne. W szczególności na podstawie badanej próby, stwierdzono, że DUW posiadał niezbędne do realizacji zamówień środki, w sposób prawidłowy ustalono wartość zamówień i dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty. Badane postępowania zostały prawidłowo udokumentowane, zaś sama realizacja zamówień nie budziła zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli str. 1410-1818)

W ustawie budżetowej na 2013 r., na usuwanie skutków klęsk żywiołowych zaplanowano środki w kwocie 64 979 tys. zł, (tylko w dziale 010 -*Rolnictwo i łowiectwo*), które następnie, w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej, zmniejszono do wysokości 37 281 tys. zł, tj. niższej o 27 698 tys. zł (o 42,6%). W ciągu całego roku budżetowego (plan po zmianach) na usuwanie skutków klęsk żywiołowych zaplanowano środki w łącznej wysokości 174 614 tys. zł w 12 działach klasyfikacji budżetowej. Wykonanie wyniosło 166 212 tys. zł i stanowiło 96,3% przyznanych środków z rezerwy celowej (z poz. 4-*usuwanie skutków klęsk żywiołowych*).

Decyzją Ministra Finansów z 6 maja 2013 r. dokonano przeniesienia wydatków w kwocie 31 950,6 tys. zł z części budżetowej 85/02-*województwo dolnośląskie*, do części 22-*gospodarka wodna*, z uwagi na konieczność zapewnienia środków na projekty realizowane przez regionalne zarządy gospodarki wodnej.

O kwotę 30 058,1 tys. zł zmniejszono wydatki w *dziale 010-Rolnictwo i łowiectwo* w następstwie zmiany *ustawy budżetowej*. Zmiany dokonano na wniosek Samorządu Województwa Dolnośląskiego, za zgodą Ministra Infrastruktury i Rozwoju. W trakcie realizacji zadania pn. „*Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego- Przebudowa systemu ochrony przeciwpowodziowej m. Wrocławia (etap I)*” – realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Priorytet III: zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska, Działanie 3.1.Retencjonowanie wody i zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego - ograniczono wydatki budżetu Wojewody Dolnośląskiego w stosunku do wielkości zaplanowanej w ustawie budżetowej.

(dowód akta kontroli str. str. 66-99, str. 273-278)

Ustanowiony, ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. wieloletni program inwestycyjny „Program dla Odry – 2006”²⁶, przewidziany jest do realizacji w latach 2002-2016. Poza realizacją rozdziału środków na realizację Programu dla obszaru całego dorzecza Odry, Pełnomocnik Rządu do Spraw Programu dla Odry - 2006, którym był Wojewoda Dolnośląski, dysponował w 2013 r. na finansowanie zadań (w części 85/02) kwotą – 8 186 tys. zł, tj. 94,76 % kwoty przyznanej na te cele z rezerwy celowej budżetu państwa z poz. 18 (Program dla Odry 2006). W ramach przyznanej kwoty, finansowano zadania w § 6510²⁷ (plan 5 384 tys. zł; wykonanie 5 178 tys. zł, tj. 96,17 %) oraz w § 6519 (plan 3.255 tys. zł, wykonanie 3 008 tys. zł, tj. 92,41 %). M.in. zakres rzeczowy, zaplanowanego na 2013 r. zadania pn. *Lwówek Śl. – zabezpieczenie p/pow. miasta Lwówek Śląski*, obejmował roboty budowlano-montażowe polegające na budowie wałów przeciwpowodziowych, odcinkowej przebudowie dróg, (gminna, powiatowa, wojewódzka) – 0,9 km, budowie mostu na kanale Ulgi, nadzór autorski, wykupy, odszkodowania, usługi geodezyjne i archeologiczne. Celem inwestycji było zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego mieszkańców m. Lwówek Śląski i przyległych miejscowości. Wykonanie na 31 grudnia 2013 r. wyniosło 4 106 tys. zł, tj. 100,0 %.

(dowód akta kontroli str. 285-288)

Zobowiązania budżetu państwa w części 85/02 na koniec 2013 r. wyniosły 27 840,2 tys. zł i były niższe niż kwota zobowiązań na koniec 2012 r. Główną pozycję zobowiązań – 15 718 tys. zł, stanowiły zobowiązania po zlikwidowanym Państwowym Zakładzie Budżetowym „Stawy Milickie”. Kolejny rok z rzędu, z inicjatywy Wojewody Dolnośląskiego, przesunięto termin zapłaty ww. zobowiązania, z uwagi na wniesione do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi pisma o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wygaszenia prawa zarządu na rzecz Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód akta kontroli str. 66-99, str. 113-125)

Ustalone
nieprawidłowości

W badanym okresie, w DUW (dysponent III stopnia) poniesiono pięć wydatków (na łączną kwotę 15,9 tys. zł) w wysokościach przekraczających kwoty ustalone w planach finansowych DUW na dany rok (łącznie 2 056,13 zł), co naruszało przypisy art. 44 ust. 1 pkt 3 u.f.p., nakazujące ponoszenie wydatków na cele i w wysokościach ustalonych w planach finansowych. I tak:

- a) w § 4260 przekroczono planowane wydatki o 388,66 zł, dokonując 13 grudnia 2013 r. zapłaty za zakup energii elektrycznej w wysokości 893,41 zł²⁸;
- b) w § 4260 przekroczono planowane wydatki o 713,33 zł, dokonując 16 grudnia 2013 r. zapłaty za zakup energii elektrycznej w łącznej wysokości 324,67 zł²⁹;
- c) w § 4440 przekroczono planowane wydatki o 122,00 zł, dokonując 20 grudnia 2013 r. odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych w wysokości 122,00 zł³⁰;

²⁶ Dz. U. 2001.98.1067 ze zm.

²⁷ Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez samorząd województwa

²⁸ Łącznie kwota wydatków budżetowych DUW zrealizowanych od początku 2013 r. do 13 grudnia tego roku w rozdziale 85321 § 4260 wyniosła 16 745,25 zł a limit wynikający z planu finansowego w tym dniu – 17.250,00 zł (wykonane wydatki 17 638,66 zł).

²⁹ Tj. 140,10 zł i 184,57 zł, gdy łącznie kwota wydatków budżetowych DUW zrealizowanych od początku 2013 r. do 16 grudnia tego roku w rozdziale 85321 § 4260 wyniosła 17 638,66 zł, a limit wynikający z planu finansowego w tym dniu – 17 250,00 zł (wykonane wydatki 17 963,33 zł).

³⁰ Łącznie kwota wydatków budżetowych DUW zrealizowanych od początku 2013 r. do 20 grudnia tego roku w rozdziale 85321 § 4440 wyniosła 11 000,00 zł, przy tożsamym limicie wynikającym z planu finansowego w tym dniu (łącznie wydatki 11 122 zł).

d) w § 4480 przekroczono planowane wydatki o 1 220,80 zł dokonując 9 grudnia 2013r. zapłaty za podatek od nieruchomości w wysokości 14 525,00 zł³¹.

Dyrektor Biura Organizacyjno-Administracyjnego DUW – wyjaśniła, iż dokonując zatwierdzenia wydatku była pewna o zabezpieczeniu środków finansowych, co potwierdzał podpis Głównego Księgowego, a w przypadku wydatków w rozdziale 85321 również przewodniczącego Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności i pracownika tego Zespołu prowadzącego bieżącą analizę wykonania wydatków Zespołu. Z kolei zastępująca Głównego Księgowego – dokonująca w tym dniu kontroli zgodności wydatku w kwocie 893,41 zł z planem finansowym, wyjaśniła, iż z uwagi na brak zastrzeżeń pracownika ds. kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Dziale Księgowości i Budżetu DUW oraz natłok obowiązków służbowych, umknął jej uwadze brak środków i nie posiadając wiedzy w tym zakresie omyłkowo potwierdziła zgodność wydatku z planem. Natomiast Główna Księgowa DUW podała, iż była pewna o zabezpieczeniu środków finansowych, co potwierdzał podpis pracownika ds. kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Dziale Księgowości i Budżetu DUW.

(dowód: akta kontroli str.1152-1222, str.1260-1263, str.1284-1293)

Wojewoda Dolnośląski dokonał zmiany planu finansowego 2013 r. w dniu: 19 grudnia 2013 r. (w zakresie § 4260, tj. 6 dni po dokonaniu wydatku³²), 27 grudnia 2013 r. (w zakresie § 4440, tj. 8 dni po dokonaniu wydatku) oraz 31 grudnia 2013 r. (w zakresie § 4260, tj. 15 dni po dokonaniu wydatku). Natomiast w dniach 10-16 grudnia 2013r. na rachunek DUW wpłynęły zwroty podatku od nieruchomości od użytkowników budynków DUW, skutkujące obniżeniem wykonania wydatków do kwoty 163 801,44 zł (przy planie 165 000 zł).

(dowód: akta kontroli str. 1255-1259, str. 1260-1263)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Zgodnie ze statutem DUW, do zakresu działania Wydziału Certyfikacji i Funduszy Europejskich należała realizacja zadań Wojewody objętych działami administracji rządowej:

1) integracja europejska;

2) rozwój regionalny w zakresie wykonywania zadań państwa członkowskiego określonych w przepisach Unii Europejskiej dotyczących funduszy strukturalnych, w tym w zakresie Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji prawidłowości poniesienia wydatków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007 – 2013 oraz zarządzania programami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych realizowanymi na poziomie regionalnym.

2.2.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Projekt budżetu w zakresie wydatków środków europejskich został opracowany zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. *w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013*³³. Dla części 85/02 w ustawie budżetowej ujęto kwotę 175 453,0 tys. zł w dziale 010-Rolnictwo i łowiectwo, w tym: 134 019,0 tys. zł³⁴ na realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ) i przedsięwzięcie pn.: „Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego – przebudowa systemu ochrony przeciwpowodziowej m. Wrocławia (etap I)” oraz 41 434,0 tys. zł na realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013 (działanie „Poprawianie

Opis stanu
faktycznego

³¹ Łącznie kwota wydatków budżetowych Przedszkola zrealizowanych od początku 2013 r. do 9 grudnia tego roku w rozdziale 75011 § 4418 wyniosła 152 284,10 zł, a limit wynikający z planu finansowego w tym dniu – 165 000,00 zł (łącznie wydatki 166 220,80 zł).

³² Zwiększenie planu w § 4260 o 611,00 zł, skutkujące dalszym przekroczeniem wydatków o kwotę 102,33 zł.

³³ Dz. U. 2012.628

³⁴ Rozdział 01078-usuwanie skutków klęsk żywiołowych, paragraf 6207.

i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa”, tj. gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi³⁵ – w kwocie 30 707,0 tys. zł oraz scalanie gruntów³⁶ w kwocie 10 727,0 tys. zł).

Wyżej wymienione kwoty w ramach POLiŚ i PROW zostały zaplanowane przede wszystkim w oparciu o dokumenty planistyczne samorządu województwa³⁷, uwzględniające zawarte umowy i decyzje o zapewnieniu finansowania (realizacja zadań przez DZMiUW i powiaty).

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2013 r. kwoty, w zakresie wydatków środków europejskich, nie uległy zmianie. W trakcie roku budżetowego czterema decyzjami Ministra Finansów zmniejszono plan wydatków o 46 624,7 tys. zł w dziale 010, rozdział 01078 (POLiŚ „Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego”). Jednocześnie zwiększono ten budżet w dziale 750, rozdział 75011 (POLiŚ 2007-2013, projekt „Budujemy miasteczka ruchu drogowego” realizowany przez DUW), o kwoty 1 578,3 tys. zł oraz 824,5 tys. zł w dziale 754, rozdział 75410 (POLiŚ, projekt „Usprawnienie ratownictwa na drogach – etap III” i projekt „Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego”, realizowane przez KW PSP we Wrocławiu) oraz o kwotę 2 886,5 tys. zł w dziale 750, rozdział 75011 (RPO WD 2007-2013, projekt „System Ostrzegania, Alarmowania i Informowania Województwa Dolnośląskiego” realizowany przez DUW). Ponadto w 2013 r. dokonano jednego zwiększenia planu wydatków budżetu środków europejskich ze środków rezerwy celowej budżetu środków europejskich (część 83, poz. 98 – finansowanie programów) o kwotę 1 452,7 tys. zł, na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 12 grudnia 2013 r., z przeznaczeniem na POLiŚ, dział 754, rozdział 75410, paragraf 6067 (projekt „Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego”, dostawa ciągnika siodłowego z naczepą cysterną do wody o pojemności min. 25 000 litrów). Plan po zmianach w zakresie wydatków środków europejskich części 85/02 na koniec 2013 r. wyniósł 136 063,3 tys. zł (tj. 77,5% w stosunku do ustawy budżetowej przed zmianami). W porównaniu do 2012 r. plan po zmianach był większy o 64 975,5 tys. zł, tj. 47,8%.

Nie zaplanowano środków w budżecie na dwa projekty realizowane przez KW PSP, gdyż informację o ich realizacji powzięto w I kwartale 2013 r., tj. po zakończeniu prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2013. Natomiast w przypadku dwóch projektów realizowanych przez DUW, w odniesieniu do finansowanego z POLiŚ przyczyny niezaplanowania były niezależne od DUW (beneficjent – MSW wypracowywał koncepcję przedłużenia działań związanych z projektem i zasad jego finansowania), a w odniesieniu do projektu finansowanego z RPO planowano go zrealizować w ramach środków rezerw celowych.

Nie dokonywano zwiększeń planu wydatków budżetu środków europejskich ze środków rezerwy celowej tego budżetu w części 83, poz. 99 – finansowanie wynagrodzeń. Nie wystąpiły też przypadki, w których późne wnioskowanie o środki budżetowe lub dokonanie przeniesień wydatków z części 83 – Rezerwy celowe, spowodowało opóźnienia w wykonaniu wydatków.

Przeniesienia wydatków dokonywane były zgodnie z art. 171 i 194 u.f.p.

(dowód: akta kontroli str. 398-402, str. 472-575, str. 841-842)

2.2.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły ogółem 111 988,6 tys. zł i stanowiły 82,3% planu po zmianach i 63,8% kwoty określonej w ustawie budżetowej. W porównaniu do 2012 r. wydatki wzrosły o 56 737,7 tys. zł, tj. 50,7%. Z budżetu środków europejskich

³⁵ Rozdział 01008-melioracje wodne, paragraf 6517.

³⁶ Rozdział 01005-prace geodezyjno-urzędzeniowe na potrzeby rolnictwa, paragraf 2117.

³⁷ Pismem z dnia 19.11.2012 r. Pełnomocnik Rządu do Spraw Programu dla Odry-2006 informował Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, że w odniesieniu do projektu „Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego”, w wyniku postępowań przetargowych i zawartych aneksów do umów zmniejszeniu uległy kwoty kontraktowe, a z zaplanowanych 134 019,0 tys. zł niewykorzystanych zostanie 39 168,5 tys. zł.

finansowano projekty realizowane w ramach: POLiŚ 2007-2013 na kwotę 83 477,2 tys. zł, PROW 2007-2013 - na kwotę 26 070,8 tys. zł i RPO WD 2007-2013 - na kwotę 2 440,6 tys. zł.

Największe kwotowo wydatki poniesiono w dziale 010–*Rolnictwo i łowiectwo*, w ramach którego wydatkowano ogółem 105 519,4 tys. zł, co stanowiło 94,2% wykonanych wydatków budżetu środków europejskich ogółem. Pozostałą kwotę wydatkowano w dziale 754–*Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* (3 602,9 tys. zł) i w dziale 750–*Administracja publiczna* (2 866,3 tys. zł).

W przypadku stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków, Wojewoda Dolnośląski – działając w oparciu o przepisy art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 u.f.p. - podejmował decyzje o blokowaniu planowanych wydatków. Blokadą objęto kwotę wydatków w wysokości 23 628,8 tys. zł. W dziale 010–*Rolnictwo i łowiectwo* zablokowano środki w wysokości 23 308,8 tys. zł, z czego: 14 364,5 tys. zł (gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi) głównie z uwagi na długotrwałe procedury oceny wniosków o przyznanie środków, złożonych przez DZMiUW, który był inwestorem bezpośrednim realizowanych zadań; 7 945,6 tys. zł (usuwanie skutków klęsk żywiołowych) z uwagi na niższe koszty pozyskania nieruchomości, mniejsze zaawansowanie robót budowlanych w stosunku do planowanych oraz mniejsze od planowanego faktyczne zaangażowanie personelu Konsultanta w realizację kontraktu; 998,7 tys. zł (scalanie gruntów) z uwagi na obniżenie kosztów realizacji zagospodarowania poscaleniowego oraz niezrealizowanie pełnego zakresu prac. W dziale 754–*Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* (projekty KW PSP) blokadą objęto kwotę 252,7 tys. zł, a w dziale 750–*Administracja publiczna* (POLiŚ) kwotę 67,3 tys. zł, z powodu oszczędności powstałych po zakończeniu postępowań o zamówienia publiczne.

Stosownie do przepisu art. 177 ust. 4 u.f.p. każdorazowo zawiadomiono Ministra Finansów w sprawie decyzji o blokowaniu planowanych wydatków z powodu stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków i opóźnień w realizacji zadań.

Niskie wykonanie wydatków stwierdzono w ramach PROW 2007-2013, gdyż z zaplanowanej kwoty 41 434,0 tys. zł, wykorzystano 26 070,8 tys. zł, tj. 62,9%. W ramach POLiŚ z zaplanowanych 91 742,9 tys. zł, wydatkowano 83 477,2 tys. zł, tj. 91,0%, a w ramach RPO wydatkowano 2 440,6 tys. zł, co stanowiło 84,6% zaplanowanej kwoty na ten cel. W ramach POLiŚ, w trakcie 11 miesięcy (do listopada 2013 r.) wykonano płatności na łączną kwotę 39 874,3 tys. zł, a w grudniu 2013 r. płatności na kwotę 43 602,9 tys. zł (tj. 52,2% rocznych płatności). Natomiast w ramach RPO do listopada 2013 r. wykonano płatności na łączną kwotę 1 167,0 tys. zł, a w grudniu na kwotę 1 273,6 tys. zł (tj. 52,2% rocznych płatności). Z kolei w ramach PROW 2007-2013 wykonano do listopada 2013 r. płatności na łączną kwotę 22 300,1 tys. zł, a w grudniu na kwotę 3 770,7 tys. zł.

DUW nie gromadził i nie rozliczał środków europejskich (wykazywanych w sprawozdaniach Rb-28UE i Rb-28UE WPR) na rachunku pomocniczym wydatków, o którym mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa³⁸.

Szczegółowym sprawdzeniem objęto dwa projekty realizowane przez DUW (dysponent III stopnia), w wyniku czego ustalono, że wydatki budżetu środków europejskich tego dysponenta wyniosły ogółem 2 866,3 tys. zł i stanowiły 84,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. wydatki wzrosły o 2 845,8 tys. zł. W ramach tego budżetu sfinansowano projekty realizowane w ramach: POLiŚ 2007-2013 na kwotę 425,7 tys. zł, co stanowiło 86,4% planu oraz RPO WD 2007-2013 w kwocie 2 440,6 tys. zł, co stanowiło 84,6% planu, a niewykorzystane środki wynikały z oszczędności przetargowych. Wydatki zostały prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych na odpowiednich kontach księgowych.

Finansując z budżetu środków europejskich realizację projektu „System Ostrzegania, Alarmowania i Informowania Województwa Dolnośląskiego” oraz projektu „Budujemy

³⁸ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

miasteczka ruchu drogowego”, osiągnięto wszystkie wskaźniki produktu i rezultatu ustalone we wnioskach o dofinansowanie, a realizacja tych projektów doprowadziła do osiągnięcia założonych celów. Realizacja zleceń płatności następowała we wnioskowanym terminie oraz nie wystąpiły przypadki opóźnień w dokonywaniu płatności. Do realizacji w 2013 r. złożono zlecenia płatności na kwotę 2 866,3 tys. zł, które zrealizowano w wysokości 2 866,3 tys. zł, tj. 100%, w tym w ramach projektu RPO (zlecenia/realizacja – 2 440,6 tys. zł) i POLiŚ (zlecenia/realizacja – 425,7 tys. zł).(dowód: akta kontroli str. 403-471, str. 576-639, str. 842-844)

Ustalono
nieprawidłowości

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

2.3. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do art. 175 ust. 1 u.f.p. Wojewoda Dolnośląski miał obowiązek sprawowania nadzoru i kontroli nad wykorzystaniem środków publicznych przez jednostki podległe i podporządkowane wojewodzie oraz – w myśl ust. 2 – przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wykorzystania środków udzielonych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych finansowanych z budżetu państwa.

W 2013 r. Oddział Kontroli Finansowej Wydziału Finansów i Budżetu DUW, przeprowadził łącznie 48 kontroli w 45 jednostkach. Ponadto, w 2013 r. pracownicy oddziału Księgowości i Sprawozdawczości Wydziału Finansów i Budżetu DUW, przeprowadzili – u sześciu dysponentów III stopnia – kontrole prawidłowości prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej, w tym zgodności danych wykazywanych w sprawozdaniu Rb-27 z danymi wykazywanymi w ewidencji księgowej. We wszystkich przypadkach stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości formułowano stosowne zalecenia, zobowiązując jednocześnie osoby odpowiedzialne za realizację zadań objętych kontrolą tj. kierowników jednostek, do złożenia informacji o działaniach podjętych w celu ich realizacji. W związku z prowadzonymi kontrolami, w okresie sprawozdawczym, Wydział Finansów i Budżetu DUW nie wszczynał postępowań dyscyplinarnych i nie kierował wniosków do prokuratury o wszczęcie postępowania przygotowawczego.

(dowód: akta kontroli str. 1296-1299)

Od 1 stycznia 2013 r. na Wojewodzie Dolnośląskim, jako dysponentcie części budżetowej, spoczywał obowiązek - wynikający z art. 175 ust. 1 pkt 4 u.f.p. - zapewnienia efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym (zarówno w obszarze rzeczowym, jak i finansowym) w jednostkach będących dysponentami niższego stopnia. Wojewoda Dolnośląski w ramach sprawowania kontroli zarządczej monitorował realizację planów finansowych w układzie zadaniowym, w tym jednostek podległych i nadzorowanych. Celem realizacji przedmiotowego zadania w DUW przyjęte były dane dla ustalenia i monitorowania wartości przyjętych mierników działań. W Urzędzie prowadzono bieżący monitoring wartości osiąganego miernika. Stosownie do zmian wprowadzanych w planie finansowym budżetu w układzie tradycyjnym, w trakcie roku budżetowego dokonywano niezwłocznej aktualizacji wartości mierników realizacji działań. Dokonana, w następstwie nowelizacji ustawy budżetowej, zmiana planu finansowego DUW (w układzie tradycyjnym) skutkowała dostosowaniem wartości docelowej mierników działań do zmienionych kwot wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 1318-1326, str. 1327-1361, str. 1362-1377)

Funkcjonujący w Urzędzie Zespół Audytu Wewnętrznego zrealizował w 2013 r. siedem zadań, z tego sześć ujętych w planie na 2013 r. i jedno zadanie rozpoczęte pod koniec 2012 r. i zakończone na początku 2013 r. Jedno zadanie było czynnością sprawdzającą, jedno czynnością doradczą, a pozostałe zadaniami zapewniającymi prawidłowe działania w audytowanych obszarach. We wszystkich przypadkach wydano zalecenia, odnoszące się do zdiagnozowanych ryzyk.

(dowód: akta kontroli str. 1307-1317)

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

3.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Wojewoda Dolnośląski zarządzeniem nr 214 z dnia 20 lipca 2010 r. ustanowił procedury kontroli zarządczej, w tym kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów (w tym przez Dyrektora Generalnego DUW pełniącego funkcję dysponenta środków budżetowych III stopnia).

Określając ryzyka (zagrożenia) sporządzania sprawozdań finansowych, wskazano na ryzyko niewłaściwej prezentacji sprawozdań, w następstwie braku bieżącej szczegółowej analizy zapisów księgowych. Przyjęte dla oceny ryzyka cele i zadania sformułowane zostały w Regulaminie DUW. Przyjęta istotność ryzyk dla zadań zawierała się w przedziale od akceptowalnego do umiarkowanego, przy braku identyfikacji poważnych i katastrofalnych skutków wystąpienia zidentyfikowanych ryzyk. Samoocena systemu kontroli zarządczej dokonana została poprzez udzielenie przez kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu na piśmie odpowiedzi (tak, raczej tak, raczej nie, nie, nie dotyczy) na zamknięte pytania ujęte w formularzu „Ocena kontroli zarządczej w komórce organizacyjnej DUW”.

Przyjęte mechanizmy - w ocenie Najwyższej Izby Kontroli - zapewniały prawidłowe i rzetelne sporządzenie sprawozdań rocznych.

3.2. Prawidłowość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Łączne sprawozdania roczne w zakresie budżetu państwa, tj. Rb-23, Rb- 27, Rb-28 oraz budżetu środków europejskich, tj. Rb-28UE i RB-28 UE WPR oraz Rb-28 Programy i Rb-28 Programy WPR zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, kwoty wykazane w tych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z sumy sprawozdań jednostkowych, ponadto zostały przekazane ich odbiorcom w wymaganym terminie, tj. do dnia 20 lutego 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 432, str. 458, str. 839-840, str. 845-851)

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 (jednostkowym DUW) dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 12 759,0 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 69 393,6 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Kwoty dochodów i wydatków były zgodne z prowadzoną ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów/wydatków budżetowych, której analityczna ewidencja uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP we Wrocławiu w dniu 14 stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 852, str. 854-883, str. 998-1000, str. 1026, str.1264-1269)

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. 852, str. 854-883, str. 998-1000)

Kwoty wykonania wydatków z sprawozdaniu rocznym Rb-28 UE były zgodne z informacjami dotyczącymi płatnościami, przekazanymi przez BGK oraz zgodne z zapisami (obrotami) na koncie 227.

(dowód: akta kontroli str. 457, str. 622-636, str. 702-708, str. 1000)

Kwota należności ogółem wykazana w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2013 r. wyniosła 52 003,9 tys. zł i była zgodna z ewidencją księgową prowadzoną na kontach rozrachunkowych zespołu 2.

(dowód: akta kontroli str. 853, str. 967-990, str. 1003-1004)

Do okresów sprawozdawczych roku 2013 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³⁹. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str.1112-1139, str.1140-1151, str.1277-1282)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań łącznych i jednostkowych DUW nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Dolnośląski Urząd Wojewódzki posiadał opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 UoR. Określono w niej – stosownie do standardów rachunkowości stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

W DUW funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora Generalnego, system księgowości komputerowej Quorum F-K System Qrezus (Qwant) edycja 3 2013. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. Wyniki badania funkcjonowania systemu oraz przeprowadzonego pełnego przeglądu analitycznego zapisów księgowych wykazały, że system księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w UoR w szczególności zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 UoR);
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 3 i 4 pkt 3 UoR);
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 UoR).

(dowód: akta kontroli str. 1140-1142, str.1249-1254, str.1295, str.1378-1382)

W trakcie kontroli przeprowadzono badania szczegółowe w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbkę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2013 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 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. (wg daty księgowania) na koncie 130 – subkonto wydatków. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

³⁹Dz. U. Nr 298, poz. 1766

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych metodą monetarną⁴⁰ (MUS), tj. metodą polegającą na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości na poziomie 10% oraz prógu istotności (dopuszczalny tolerowany poziom nieprawidłowości) na adekwatnym poziomie⁴¹. Wylosowana próba wyniosła 151 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych na kwotę 13 719,1 tys. zł, co stanowiło 19,8% zrealizowanych wydatków w części 85/02.

W zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych kontrolą objęto ww. próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że poza jednostkowym przypadkiem⁴², dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

W zakresie spełnienia wymogów poprawności: wartości transakcji, okresu księgowania, zapisu na kontach syntetycznych i analitycznych kontrolą objęto próbę zapisów księgowych o wartości 13 719,1 tys. zł. Ponadto sprawdzono, czy ww. transakcje miały faktycznie miejsce w okresie sprawozdawczym, w którym zostały zaksięgowane i czy uregulowano wynikające z nich zobowiązania. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że zapisy księgowe zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych, zarówno księgi głównej, jak i ksiąg pomocniczych prawidłowo. Zapisy zawierały elementy wymagane przepisami UoR, były sprawdzalne, zostały ujęte w księgach rachunkowych w sposób trwały, systematycznie według kryteriów klasyfikacyjnych oraz z uwzględnieniem zasady chronologii zdarzeń, jakie nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym.

Ponadto operacje gospodarcze potwierdzone wybranymi dowodami w zakresie dokonanych wydatków zbadane zostały także pod względem legalności, gospodarności i celowości tych wydatków, nie stwierdzając nieprawidłowości w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str.1140-142, str.1223-1248, str.1264-1269, str.1283)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedmiotowym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴³, wnosi o:

1. Skuteczniejszą współpracę na etapie ustalania planu dochodów z jednostkami organizacyjnymi merytorycznie odpowiedzialnymi za ich wymiar, w tym zwłaszcza dochodów pozyskiwanych w dziale 852-*Opieka społeczna*.

⁴⁰ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

⁴¹ Adekwatny poziom progu istotności: w odniesieniu do nieprawidłowości o charakterze formalnym - 5% wartości dowodów (zapisów) z nieprawidłowościami, w odniesieniu do nieprawidłowości wpływających na sprawozdawczość bieżącą - 2,25% wartości zbioru podlegającego ocenie, w odniesieniu do nieprawidłowości wpływających na sprawozdawczość roczną - 1,5% wartości zbioru podlegającego ocenie.

⁴² Dla wydatku w kwocie 27,1 tys. zł, gdzie kwota zaksięgowanego wydatku nie odpowiadała kwocie dekretacji dokonanej przez komórkę merytoryczną DUW.

⁴³ Dz.U. 2012 r., poz. 82 ze zm.

2. Podjęcie działań w celu zapewnienia, dokonywania przeksięgowania należności w wysokości rat przysługujących na następny rok budżetowy, przy udziale konta 226-należności długoterminowe, a także zapewnienia dokonywania wydatków w wysokościach nieprzekraczających kwot określonych w planach finansowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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.

Wrocław, dnia 16 kwietnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontrolerzy
Lech Jakub Kowalczyk
doradca ekonomiczny

Dyrektor
Barbara Syta

Paweł Potemski
specjalista kontroli państwowej

Marcin Kaliński
specjalista kontroli państwowej