



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.001.01.2018

P/18/001

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/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 85/02 – województwo dolnośląskie.
Jednostka kontrolowana	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Pl. Powstańców Warszawy 1, 50-153 Wrocław (dalej: „DUW” lub „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Hreniak, Wojewoda Dolnośląski ¹ (dalej: „Wojewoda”).
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ² (dalej: „ustawa o NIK”).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura we Wrocławiu.
Kontrolerzy	1. Lech Kowalczyk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/35/2018 z dnia 18 stycznia 2018 r. 2. Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/37/2018 z dnia 18 stycznia 2018 r. 3. Anna Łuczak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/34/2018 z dnia 18 stycznia 2018 r. 4. Marcin Kaliński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/36/2018 z dnia 18 stycznia 2018 r. 5. Paweł Potemski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/43/2018 z dnia 23 stycznia 2018 r.

(dowody: akta kontroli str. 1-10)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 85/02 – województwo dolnośląskie, w związku z wykonywaniem budżetu państwa i planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Celem kontroli było także dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2017 r. DUW, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,
- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- nadzór i kontrola sprawowane przez Wojewodę w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*³ (dalej: „ufp”), w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,

¹ Od dnia 9 grudnia 2015 r.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

- b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 85/02 – województwo dolnośląskie.

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

- dokonanie analizy wykonania planu dochodów,
- szczegółowa kontrola prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,
- dokonanie analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 85/02 – województwo dolnośląskie w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 85/02 limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- dokonanie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla DUW,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 85/02 – województwo dolnośląskie.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli. Do oceny wykonania budżetu państwa w części 85/02 – województwo dolnośląskie wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2017 r. DUW i wykorzystania dotacji przez kontrolowanych beneficjentów.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

W ramach części 85/02 – województwo dolnośląskie sfinansowano przede wszystkim zadania z zakresu: funkcjonowania służb, inspekcji i straży tworzących administrację zespoloną, podległą Wojewodzie Dolnośląskiemu, a także, poprzez dotacje celowe, zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone odrębnymi ustawami, realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: „j.s.t.”). Wojewoda, jako dysponent części 85/02, był również dysponentem III stopnia środków budżetu państwa w zakresie dokonywania wydatków ujętych w planie finansowym DUW oraz pobierania dochodów. Realizację zadań w tym zakresie Wojewoda powierzył Dyrektorowi Generalnemu Urzędu, z zastrzeżeniem dochodów z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego oraz wydatków budżetu państwa, będących zasądzonymi zobowiązaniami Skarbu Państwa – Wojewody. Obsługę finansową Wojewody, jako dysponenta środków budżetu państwa III stopnia, prowadzono w dwóch komórkach organizacyjnych Urzędu: [1] wydzielone dochody z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego oraz wydatki budżetu państwa, będące zasądzonymi zobowiązaniami Skarbu Państwa – w Wydziale Finansów i Budżetu DUW⁴ (który

⁴ Dalej: „Wydział FiB”.

jednocześnie wykonywał obsługę dysponenta części budżetowej 85/02), a [2] pozostałe dochody i wydatki DUW – w Wydziale Organizacji i Rozwoju DUW⁵. Zarówno dochody jak i wydatki tego dysponenta (obsługiwane przez ww. wydziały) były odrębnie planowane, realizowane i sprawozdawane. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zaprezentowano odrębnie dochody dysponenta III stopnia środków budżetu państwa w odniesieniu do jednostki budżetowej (DUW) oraz z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego, a w zakresie wydatków, jako wydatki dysponenta III stopnia środków budżetu państwa w odniesieniu do jednostki budżetowej (DUW) oraz z tytułu zasądzonych zobowiązań Skarbu Państwa.

Wojewoda Dolnośląski ustanowił⁶, w części 85/02, jedenastu bezpośrednio podległych dysponentów środków budżetu państwa trzeciego stopnia⁷ oraz dwóch bezpośrednio podległych dysponentów drugiego stopnia⁸, a także 52 dysponentów środków budżetu państwa trzeciego stopnia (powiatowi lekarze weterynarii i powiatowi inspektorzy sanitarni), bezpośrednio podległych dysponentom drugiego stopnia, tj. Dolnośląskiemu Wojewódzkiemu Lekarzowi Weterynarii oraz Dolnośląskiemu Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu.

W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym wykorzystano także wyniki kontroli przeprowadzonych w dwóch j.s.t.⁹ i w dwóch innych samorządowych jednostkach budżetowych¹⁰ w zakresie planowania i wykorzystania wybranych dotacji celowych z budżetu państwa¹¹.

Zrealizowane w 2017 r. w części 85/02 dochody budżetu państwa wyniosły 201 431,9 tys. zł, z czego 19 453,7 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez DUW¹². W 2017 r. w części 85/02 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 3 921 437,7 tys. zł, w tym 67 483,2 tys. zł stanowiły wydatki zrealizowane przez DUW¹³. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 700,0 tys. zł, przy czym DUW nie realizował wydatków z tego budżetu.

IV. Ocena

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹⁴ wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 85/02 – województwo dolnośląskie

W obszarze realizacji dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości. Badanie 50 dowodów księgowych na kwotę 980,1 tys. zł, stanowiącą 0,5% ogółu dochodów wykazało, że objęte badaniem należności ujmowano terminowo, w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę tych zapisów. Ponadto badaniem objęto należności długoterminowe na łączną kwotę 24 133,7 tys. zł, w tym ich ewidencjonowanie oraz częściowe umorzenie.

W ramach kontroli zbadano 9,7% wydatków budżetu państwa zrealizowanych przez DUW w części 85/02. NIK stwierdza, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w *ufp* i aktach wykonawczych do tej ustawy. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

⁵ Dalej: „Wydział OiR”.

⁶ Zarządzenie nr 4 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 stycznia 2017 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa, trybu uruchamiania środków budżetu państwa, rozliczania dotacji udzielonych z budżetu państwa oraz realizacji budżetu Wojewody Dolnośląskiego w układzie zadaniowym.

⁷ [1] Dolnośląski Komendant Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej, [2] Dolnośląski Kurator Oświaty, [3] Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, [4] Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa, [5] Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny, [6] Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, [7] Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej, [8] Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków, [9] Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, [10] Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego, [11] Komendant Państwowej Straży Rybackiej we Wrocławiu.

⁸ [1] Dolnośląski Wojewódzki Lekarz Weterynarii, [2] Dolnośląski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny.

⁹ Gminy: Długoleka i Cieszków.

¹⁰ Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej w: Długolece i Cieszkowie.

¹¹ [1] Wsparcie rodzin w ramach Programu *Rodzina 500+*, [2] realizacja świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

¹² 16 439,7 tys. zł – dotyczące jednostki budżetowej (DUW) i 3 014,0 tys. zł z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego.

¹³ 65 761,7 tys. zł – dotyczące jednostki budżetowej (DUW) i 1 721,5 tys. zł z tytułu zasądzonych zobowiązań Skarbu Państwa.

¹⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele zakładane w układzie zadaniowym wydatków dysponenta części 85/02.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne/łączne sprawozdania za 2017 r., sporządzone przez dysponenta części 85/02 – *województwo dolnośląskie* oraz sprawozdania jednostkowe DUW. Sprawozdania łączne dysponenta części 85/02 zostały sporządzone prawidłowo i rzetelnie, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe DUW na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: *sprawozdawczości budżetowej*¹⁵, *sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*¹⁶, a także *sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym*¹⁷.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych DUW wykazało, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych. Nie zidentyfikowano nieprawidłowości które wskazywałyby, że księgi rachunkowe, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta części 85/02, obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, prowadzone były nieprawidłowo.

W związku z realizacją budżetu w 2017 r. w DUW stwierdzono jednakże nieprawidłowości, które polegały na: [1] zwrocie z opóźnieniem zabezpieczenia z tytułu należytego wykonania usługi skutkującym zapłatą odsetek za zwłokę w wysokości 0,6 tys. zł (przy czym zwrot ten został nieprawidłowo zaewidencjonowany w księgach rachunkowych DUW, co miało wpływ na sprawozdawczość budżetową w zakresie dochodów i wydatków budżetowych); [2] przyjmowaniu dokumentacji związanej z udzieleniem i rozliczaniem dotacji od jednostki nieuprawnionej, [3] braku opisu jednej z badanych operacji gospodarczej przy zapisie księgowym, co naruszało wymóg art. 23 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*¹⁸ (dalej: „ustawa o rachunkowości”). Ujawnione nieprawidłowości nie wpływały negatywnie – w sposób bezpośredni – na przedmiot kontrolowanej działalności, w tym na wiarygodność sprawozdań i ksiąg rachunkowych.

V. Wyniki kontroli

1. Ocena realizacji dochodów budżetowych

1.1. Dochody budżetowe

1.1.1. Wojewoda, jako dysponent części 85/02 – *województwo dolnośląskie*, opracował dokumenty planistyczne dotyczące dochodów budżetowych zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. *w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017*¹⁹. Dyrektor Wydziału FiB stwierdziła, że opracowując materiały do projektu ustawy budżetowej na rok 2017 w zakresie dochodów budżetowych kierowano się realnymi możliwościami ich wykonania, ustalającymi m.in. na podstawie: wykonania dochodów w latach poprzednich, informacji dotyczących ich poszczególnych źródeł (np. ze starostw powiatowych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa) oraz wyników kontroli

Opis stanu
faktycznego

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. *w sprawie sprawozdawczości budżetowej* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.), dalej: „rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej”.

¹⁶ 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).

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. *w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym* (Dz. U. Nr 298, poz. 1766, ze zm.).

¹⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

¹⁹ Dz. U. poz. 735.

g.k

przeprowadzonych przez Wydział FiB. Istotną pozycję dochodów stanowiły kary i grzywny, których prognozowanie na etapie planowania jest utrudnione. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2017, przyjętym przez Radę Ministrów, dochody części 85/02 określono w kwocie 168 491,0 tys. zł i w takiej wysokości przyjęto je ustawą budżetową na rok 2017²⁰.

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r., dokonano pełnej kontroli dochodów budżetowych części 85/02. Analizę dochodów przeprowadzono w wybranych sześciu działach klasyfikacji budżetowej, tj.: [1] 010 – *Rolnictwo i łowiectwo*; [2] 700 – *Gospodarka mieszkaniowa*; [3] 750 – *Administracja publiczna*, [4] 851 – *Ochrona zdrowia*; [5] 852 – *Pomoc społeczna* oraz [6] 855 – *Rodzina*, w których zaplanowane dochody budżetowe sięgały 98,8% planu dochodów ogółem.

(dowody: akta kontroli str. 11-17)

1.1.2. Zrealizowane w 2017 r. dochody budżetu państwa, w części 85/02, wyniosły 201 431,9 tys. zł i były wyższe od uzyskanych w roku poprzednim o 5 066,9 tys. zł (o 2,6%) i wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej (168 491,0 tys. zł) o 32 940,9 tys. zł (o 19,6%). W strukturze zrealizowanych dochodów największy udział miały dochody w dziale 700 – *Gospodarka mieszkaniowa* – 66,2% (133 261,9 tys. zł). Były to dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego (§ 2350), głównie z tytułu gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, realizowane przez starostwa powiatowe i miasta na prawach powiatu. Spory udział miały dochody w dziale 855 – *Rodzina* – 13,5% (27 236,7 tys. zł). Głównie źródło dochodów w tym dziale stanowiły dochody z tytułu zwrotu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego od dłużników oraz wpływy z tytułu odzyskanych zaliczek alimentacyjnych. Istotny udział miały także dochody w dziale 750 – *Administracja publiczna* – 9,1% (18 349,9 tys. zł). Głównie źródło dochodów w tym dziale stanowiły wpływy z opłat paszportowych oraz pozostałych opłat konsularnych, a także opłat za zezwolenie na pracę dla cudzoziemców.

Dochody zaplanowano w 15 działach klasyfikacji budżetowej, a uzyskano w 19 działach. Wyższe od planowanych dochody uzyskano w 12 działach (łącznie o 32 940,9 tys. zł), w tym w dziale 855 – *Rodzina* – wyższe o 51,8% (o 9 291,0 tys. zł), w dziale 750 – *Administracja publiczna* – wyższe o 30,5% (o 4 286,0 tys. zł) i w dziale 700 – *Gospodarka mieszkaniowa* – wyższe o 11,9% (o 14 152,0 tys. zł). Źródłem ich wzrostu były wyżej wymienione tytuły. W czterech działach uzyskano dochody nieplanowane (łącznie 1 056,0 tys. zł), głównie w dziale 050 – *Rybołówstwo i rybactwo* (847,0 tys. zł) oraz w dziale 854 – *Edukacyjna opieka wychowawcza* (126,0 tys. zł). Z kolei nie zrealizowano planowanych dochodów (łącznie o 349,0 tys. zł, tj. o 53,5%), w trzech działach: [1] 150 – *Przetwórstwo przemysłowe* (zaplanowano 10,0 tys. zł, a realizacja wyniosła „0” zł); [2] 500 – *Handel* (mniej o 260,0 tys. zł, tj. o 67,5%), głównie wskutek zmniejszenia wpływów z tytułu grzywien, mandatów i kar pieniężnych; [3] 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* (mniej o 79,0 tys. zł, tj. o 30,7%). Niezrealizowanie w ogóle planowanych dochodów budżetowych w dziale 150 – *Przetwórstwo przemysłowe* wynikało z faktu, iż należności te dotyczyły przedsiębiorstwa, które uległo likwidacji, a postępowanie wobec dłużników zostało umorzone przez organy egzekucyjne, pomimo należycie prowadzonych przez Urząd postępowań mających na celu przymusowe ściąganie należności.

(dowody: akta kontroli str. 45-51)

1.1.3. Na 2017 r. dochody budżetowe dysponenta środków budżetu państwa III stopnia:

[1] dotyczące jednostki budżetowej (DUW), zaplanowano w wysokości 12 220,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 16 439,7 tys. zł i były wyższe od zaplanowanych o 4 219,7 tys. zł (o 34,5%) oraz wyższe o 2 067,6 tys. zł (o 14,4%) od zrealizowanych w 2016 r. Dochody zrealizowano w sześciu działach i ośmiu rozdziałach klasyfikacji budżetowej. Największe, bo sięgające 92,9% kwoty wykonanych dochodów, uzyskano w dziale 750 – *Administracja publiczna* (15 270,5 tys. zł), w tym w rozdziale 75011 – *Urzędy wojewódzkie* (15 228,1 tys. zł), w którym wykonanie było wyższe od planu po zmianach

²⁰ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.), dalej: „ustawa budżetowa”.

J.B

o 3 563,1 tys. zł, tj. o 30,5%. Przyczynami wyższej od planu realizacji dochodów w 2017 r. były przede wszystkim większe niż planowano dochody: z tytułu opłat paszportowych, za wydanie/wymianę karty pobytu, za wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemców, z tytułu opłat egzekucyjnych i sądowych;

[2] z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego, zaplanowano w wysokości 2 100,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 3 014,0 tys. zł i były wyższe od zaplanowanych o 914,0 tys. zł (o 30,3%) oraz niższe o 8 688,9 tys. zł (o 74,2%) od zrealizowanych w 2016 r. Przyczyną niższej realizacji dochodów w 2017 r. w porównaniu do 2016 r. było m.in. niewyegzekwowanie przez organy podatkowe należnych kwot dochodów z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych.

(dowody: akta kontroli str. 45-51)

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

1.2.1. Według stanu na koniec 2017 r. należności pozostałe do zapłaty w części 85/02 – *województwo dolnośląskie* wyniosły 1 106 311,3 tys. zł i wzrosły w stosunku do należności pozostałych do zapłaty w roku poprzednim o 64 581,6, tj. o 5,8%. Na wysokość należności pozostałych do zapłaty wpłynęły przede wszystkim należności występujące w trzech działach: [1] 855 – *Rodzina* (m.in. z tytułu świadczeń z funduszu alimentacyjnego), wynosząc 970 162,8 tys. zł i stanowiąc 87,7% należności ogółem; [2] 700 – *Gospodarka mieszkaniowa* (z tytułu nieterminowego regulowania należnych Skarbowi Państwa opłat za użytkowanie wieczyste, przekształcenie użytkowania wieczystego oraz za najem i dzierżawę nieruchomości), wynosząc 83 374,6 tys. zł i stanowiąc 7,5% należności ogółem; [3] 750 – *Administracja publiczna* (najwięcej z tytułu niezapłaconych mandatów karnych kredytowych), wynosząc 23 756,5 tys. zł i stanowiąc 2,1% należności ogółem.

W 2017 r. należności budżetowe dysponenta środków budżetu państwa III stopnia:

[1] dotyczące jednostki budżetowej (DUW) - wyniosły 6 300,2 tys. zł i były niższe od ich stanu w 2016 r. o 15 617,4 tys. zł, tj. o 71,3%. Zaległości netto wyniosły 2 942,4 tys. zł i w porównaniu do 2016 r. były niższe o 17 125,9 tys. zł, tj. o 85,3%. Przeważającą część zaległości netto stanowiły należności z tytułu nieterminowej płatności kar i opłat;

[2] z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego - wyniosły 27 892,6 tys. zł i były niższe od ich stanu w 2016 r. o 13 558,4 tys. zł, tj. o 32,7%. Natomiast zaległości netto wyniosły 27 702,3 tys. zł i w porównaniu do 2016 r. były niższe o 13 744,7 tys. zł, tj. o 33,2%. Przeważającą część zaległości netto stanowiły należności z tytułu niezapłaconych mandatów karnych kredytowych.

(dowody: akta kontroli str. 3057-3058, 3097-3099)

1.2.2. Badanie 50 dowodów księgowych na kwotę 980,1 tys. zł, tj. 0,5% ogółu dochodów i odpowiadających im zapisów księgowych po stronie Wn konta 221 – *Należności z tytułu dochodów budżetowych* – wytypowanych do badania kontrolnego w sposób losowy na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów odpowiadających dochodom budżetowym o wartości powyżej 0,5 tys. zł²¹, spośród 2 725 zapisów księgowych na ogólną kwotę 16 437,8 tys. zł wykazało, że objęte badaniem należności przypisano terminowo, w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę tych zapisów. W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych potwierdzono, iż wykazane wielkości liczbowe w przedłożonych do kontroli sprawozdaniach, sporządzonych przez Wydział OiR były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowych tej jednostki organizacyjnej DUW, co stanowi realizację § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej²². Pozyskane dochody terminowo odprowadzono na rachunek budżetu państwa.

Dodatkowo badaniem objęto należności długoterminowe zaewidencjonowane na koncie 226, na łączną kwotę 24 133,7 tys. zł. Przedmiotowe należności pochodziły z tytułu opłat za usunięcie drzew i krzewów ustalanych – w oparciu o przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia

²¹ Próba ta została wylosowana metodą monetarną PPS/MUS – z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wielkości, przy założeniu interwału losowania na poziomie 2%, po pominięciu zapisów księgowych dotyczące transakcji o małej wartości (poniżej 500 zł).

²² Zgodnie z tym przepisem: „Kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej”.

2004 r. o ochronie przyrody²³ – w decyzjach Wojewody o pozwoleniu na budowę inwestycji²⁴. Decyzją Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 listopada 2017 r.²⁵, uzupełnioną postanowieniem z dnia 29 listopada 2017 r.²⁶, umorzono opłaty za usunięcie drzew i krzewów w łącznej wysokości 23 486,2 tys. zł. Podstawę umorzenia stanowiły informacje Operatora²⁷ o dokonanych nasadzeniach w Nadleśnictwach: Miękina (39 280 szt.), Oborniki Śląskie (80 663 szt.), Oleśnica (86 710 szt.) oraz o dokonanych nasadzeniach II etapu w Nadleśnictwach Miękina (53 150 szt.) i Oborniki Śląskie (7 070 szt.), a przede wszystkim kontrole przeprowadzone w tych nadleśnictwach przez pracowników DUW²⁸. Z łącznej liczby 266 873 szt. sadzonek do posadzenia, których zobowiązany został Operator w ramach rekompensaty za usunięcie drzew i krzewów objętych decyzjami Wojewody Dolnośląskiego: [1] 239 702 szt. sadzonek zachowało żywotność po upływie 3 lat od ich posadzenia; [2] 17 371 szt. sadzonek nie zachowało żywotności z uwagi na zamieranie spowodowane żerowaniem pędraka chrabąszcza majowego; [3] 9 800 szt. sadzonek nie zachowało żywotności po upływie 3 lat od ich posadzenia z uwagi na suszę, która wystąpiła w latach 2015/2016 (po tym okresie Operator dokonał nasadzeń uzupełniających w ilości 9 800 szt.). Pomimo że nie wszystkie sadzonki posadzone we wskazanym w przedmiotowych decyzjach terminie nasadzeń, zachowały swoją żywotność, to stan ten nie był – w ocenie Wojewody – zawiniony przez Operatora, bowiem wynikał z obecności szkodników glebowych, które wcześniej w tych kompleksach nie czyniły zauważalnych szkód, a także z powodu suszy, która wystąpiła w latach 2015/2016 i spowodowała obumarcie wielu sadzonek, a Operator dokonał nasadzeń uzupełniających. Biorąc powyższe pod uwagę Wojewoda uznał, że należność z tytułu opłaty ustalonej za usunięcie drzew i krzewów winna ulec umorzeniu.

(dowody: akta kontroli str. 2878-2883)

1.2.3. Szczegółowym badaniem NIK objęto 23 pozycje zaległości w Wydziale OiR, obsługującym dysponenta III stopnia, w kwocie 1 065,8 tys. zł, wybranych w sposób celowy z czterech działów (010, 750, 851 i 900). Kontrola dokumentacji dotyczącej tych zaległości, wykazała, że Urząd prowadził wobec dłużników czynności zmierzające do ich wyegzekwowania, przewidziane przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych²⁹.

DUW wyegzekwował od Agencji Nieruchomości Rolnej Oddziału we Wrocławiu (dalej: „ANR”) zaległości w kwocie 844,9 tys. zł, którą ANR miała spłacić do dnia 28 lutego 2012 r., w związku z uznaniem za nieskuteczną umowy sprzedaży mienia po zlikwidowanym Państwowym Zakładzie Budżetowym „Stawy Milickie”. Wobec uregulowania przez ANR przedmiotowego długu w dniu 29 grudnia 2017 r. zdjęto go z ewidencji zaległości, a kwota 844,7 tys. zł zwiększyła zrealizowane dochody.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że proces ustalania, ewidencjonowania i dochodzenia objętych badaniem dochodów (należności/zaległości) był zgodny z obowiązującym prawem.

(dowody: akta kontroli str. 64-76, 89-93)

1.2.4. Nie stwierdzono nieprawidłowości związanych ze sprawowaniem nadzoru i kontroli przez Wojewodę w zakresie dochodów budżetowych, bowiem w szczególności: prawidłowo i terminowo pobierano dochody w DUW, zrealizowano zaplanowane dochody przez dysponenta części 85/02, prawidłowo sporządzano sprawozdawczość w zakresie dochodów budżetowych oraz rzetelnie sprawowano nadzór nad podległymi jednostkami w zakresie realizacji ich planów finansowych dotyczących dochodów budżetowych.

(dowody: akta kontroli str. 3188-3304)

²³ Dz. U. z 2018 r. poz. 142, ze zm.

²⁴ Decyzja nr 1/14 z dnia 16 stycznia 2014 r. oraz decyzja nr 2/14 z dnia 16 stycznia 2014 r.

²⁵ Nr 22/17.

²⁶ Nr 472/17.

²⁷ Operator gazociągów przesyłowych.

²⁸ W dniach: 12, 15 i 22 maja 2017 r.

²⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwaga dotycząca
badanej działalności

1) NIK zwraca uwagę na bardzo wysoki, wynoszący 1 101 464,3 tys. zł, poziom zaległości netto, tj. należności których termin zapłaty już upłynął i które mogą być dochodzone, jak i ich przyrost w stosunku do zaległości roku 2016, o 65 283,1 tys. zł (wzrost o 6,3%). Zaległości przewyższały zrealizowane w 2017 r. dochody o 900 032,4 tys. zł, tj. o 446,8%. NIK, uwzględniając podejmowane przez służby Wojewody działania zmierzające do zmniejszenia ich poziomu, zauważa, że na zaległości te rzutowała przede wszystkim niska skuteczność prowadzonych egzekucji komorniczych wobec dłużników alimentacyjnych, co jest niezależne od Wojewody. Kolejny rok z rzędu, ze względu na mało skuteczną egzekucję grzywien z tytułu mandatów karnych kredytowanych, wygasły zaległości z powodu upływu terminu ich płatności. W 2017 r. dokonywano urealniania stanu należności poprzez odpisywanie z ewidencji nieuiszczonych grzywien nałożonych w drodze mandatów w kwocie 18 644,5 tys. zł, tj. o 2 347,8 tys. zł wyższej w porównaniu z odpisami dokonanymi w 2016 r. Podkreślić należy, iż zgodnie z ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej³⁰, dotychczasowe kompetencje wojewodów w zakresie poboru należności wynikających z grzywien nakładanych od dnia 1 stycznia 2016 r. w drodze mandatów karnych przejął³¹ Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu, a Wojewoda prowadzi jedynie działania zmierzające do egzekucji wcześniejszych zaległości z tego tytułu.

(dowody: akta kontroli str. 3158-3185)

2) W związku z przeprowadzoną w 2017 r. przez Zespół Audytu Wewnętrznego DUW czynnością doradczą w zakresie „Organizacji obsługi finansowo-księgowej dochodów Wojewody jako dysponenta części budżetowej i jako dysponenta trzeciego stopnia” NIK zwraca uwagę, że zaproponowane działania dotyczące podziału kompetencji pomiędzy Wydziałem FiB a Wydziałem OiR w zakresie pozyskiwania dochodów budżetowych, w tym ich obsługi finansowo-księgowej i ewidencji, mogą stwarzać potencjalne zagrożenia prawidłowej realizacji obowiązku nadzorczo-kontrolnego dysponenta części budżetowej wobec podległych dysponentów, wynikającego z art. 175 *ufp*, a także zasady przejrzystości budżetu. Wprawdzie struktura organizacyjna DUW i podział kompetencji pomiędzy jej komórkami organizacyjnymi pozostaje w sferze autonomii DUW, niemniej NIK sygnalizuje ryzyka i potencjalne zagrożenia wynikające z tej sytuacji. Nie ulega wątpliwości, że do kompetencji dysponenta części budżetowej należą dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami (rachunek dysponenta części budżetowej – art. 255 *ufp*), a także dochody z tytułu zwrotu dotacji niewykorzystanych, wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości (art. 169 ust. 6 *ufp*). Bez wątpienia wyeliminowanie ryzyka nieprawidłowej realizacji zadań nadzorczych ma miejsce w przypadku wyodrębnienia funkcji dysponenta części budżetowej oraz funkcji dysponenta trzeciego stopnia.

(dowody: akta kontroli str. 3267-33304)

Ocena cząstkowa

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

Dochody budżetu państwa zostały wykonane w wysokości 201 431,9 tys. zł, tj. były wyższe od uzyskanych w roku poprzednim (o 2,6%) i wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej (o 19,6%). Badanie 50 dowodów księgowych na kwotę 980,1 tys. zł, tj. 0,5% ogółu dochodów wykazało, że należności były przypisywane terminowo, w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę tych zapisów. Badaniem objęto także należności długoterminowe na łączną kwotę 24 133,7 tys. zł, w tym ich ewidencjonowanie oraz częściowe umorzenie.

³⁰ Dz. U. poz. 1269, ze zm. Obowiązująca wówczas ustawa została uchylona z dniem 1 marca 2017 r. na podstawie art. 159 pkt 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej* (Dz. U. poz. 1948, ze zm.).

³¹ Patrz § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie właściwości miejscowej naczelnika urzędu skarbowego uprawnionego do poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego (Dz. U. poz. 1977).

2.67

Badanie to nie wykazało nieprawidłowości. Prawidłowy i rzetelny był nadzór Wojewody w zakresie dochodów budżetowych. Uwagę zwraca bardzo wysoki, wynoszący 1 101 464,3 tys. zł, poziom zaległości netto, tj. należności których termin zapłaty już upłynął i które mogą być dochodzone, jak również ich przyrost o 65 283,1 tys. zł (o 6,3%) w stosunku do zaległości w 2016 r.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2017 wydatki budżetu państwa w części 85/02 zostały zaplanowane w wysokości 3 199 905,0 tys. zł. W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. zwiększono je *per saldo* o 796 272,8 tys. zł, tj. do łącznej wysokości 3 996 178,8 tys. zł, co stanowiło wzrost o 24,9% w odniesieniu do wydatków ustalonych w ustawie budżetowej. Źródłem wzrostu wydatków były zwiększenia środków otrzymane: [1] z części 83 – *rezerwy celowe* w wysokości 787 104,7 tys. zł; [2] z części 81 – *rezerwa ogólna budżetu państwa* w wysokości 8 484,1 tys. zł; [3] z części 29 – *Obrona narodowa* w wysokości 684,0 tys. zł.

Wydatki budżetu państwa w części 85/02 zostały zrealizowane w kwocie 3 921 437,7 tys. zł, co stanowiło 98,0% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2016 nastąpił wzrost wydatków o 439 503,6 tys. zł, tj. o 13,0%. Największy, bo ponad trzykrotny wzrost wydatków w stosunku do roku poprzedniego, nastąpił w dziale 752 – *Obrona narodowa* (z 234,0 tys. zł do 835,9 tys. zł). Pierwotnie planowana wartość wydatków w tym dziale (ustawa budżetowa) wyniosła 325,0 tys. zł, w toku realizacji budżetu decyzją Ministra Rozwoju i Finansów³², plan wydatków tego działu uległ zwiększeniu o 684,0 tys. zł (wykonanie planu wydatków w dziale 752 wyniosło 83,0%). Powyższe środki zostały przeniesione z części, której dysponentem był Minister Obrony Narodowej z przeznaczeniem na realizację przez Państwową Straż Pożarną zadań wynikających z ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o *ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020”*³³, w zakresie sprzętu informatyki i łączności. Najmniej, bo 14% w stosunku do roku 2016 zrealizowano wydatków w dziale 852 – *Pomoc społeczna* (ich wykonanie w latach 2016-2017 wyniosło odpowiednio: 2 178 497,1 tys. zł i 310 596,0 tys. zł), zmniejszenie to wynikało ze zmiany przepisów dotyczących klasyfikacji budżetowej³⁴, utworzeniem nowego działu 855 – *Rodzina* i przeniesieniem tam większości wydatków, które do końca roku 2016 były ujmowane w dziale 852.

Przeprowadzona analiza wydatków w podanych poniżej ośmiu działach klasyfikacji budżetowej wykazała, iż w 2017 r.:

[1] w dziale 010 – *Rolnictwo i łowiectwo* – wydatkowano 262 712,0 tys. zł (6,7% wydatków w części 85/02 ogółem), o 5,0% mniej niż w roku poprzednim (277 965,9 tys. zł), co stanowiło 97,0% zaplanowanych (po zmianach) w tym dziale środków (272 183,3 tys. zł);

[2] w dziale 600 – *Transport i łączność* – wydatkowano 160 247,2 tys. zł (4,1% wydatków w części 85/02), o 1,0% mniej niż w roku poprzednim (161 479,4 tys. zł), co stanowiło 95,0% zaplanowanych (po zmianach) w tym dziale środków (168 151,0 tys. zł);

[3] w dziale 750 – *Administracja publiczna* – wydatkowano 98 421,9 tys. zł (2,5% wydatków w części 85/02), o 9,0% więcej niż w roku poprzednim (90 435,5 tys. zł), co stanowiło 98,0% zaplanowanych (po zmianach) w tym dziale środków (100 886,0 tys. zł);

[4] w dziale 754 – *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* – wydatkowano 212 327,0 tys. zł (5,4% wydatków w części 85/02), o 13,0% więcej niż w roku poprzednim (188 288,6 tys. zł), co stanowiło prawie 100% zaplanowanych (po zmianach) w tym dziale środków (212 677,3 tys. zł);

³² Nr MF/Fs7.4143.3.113.2017.MF.2635 z dnia 25 sierpnia 2017 r.

³³ Dz. U. poz. 2140, ze zm.

³⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. poz. 1121).

[5] w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* – wydatkowano 151 062,4 tys. zł (3,9% wydatków w części 85/02), o 4,0% więcej niż w roku poprzednim (147 522,6 tys. zł), co stanowiło 98,0% zaplanowanych (po zmianach) w tym dziale środków (154 484,2 tys. zł);

[6] w dziale 851 – *Ochrona zdrowia* – wydatkowano 292 064,6 tys. zł (7,4% wydatków w części 85/02), o 1,0% mniej niż w roku poprzednim (297 058,7 tys. zł), co stanowiło 99,0% zaplanowanych (po zmianach) w tym dziale środków;

[7] w dziale 852 – *Pomoc społeczna* – wydatkowano 310 596,0 tys. zł (7,9% wydatków w części 85/02), o 86,0% mniej niż w roku poprzednim (2 178 496,1 tys. zł), co stanowiło 95,0% zaplanowanych (po zmianach) w tym dziale środków;

[8] w dziale 855 *Rodzina* – wydatkowano 2 300 153,4 tys. zł (58,7% wydatków w części 85/02), co stanowiło 99,0% zaplanowanych (po zmianach) w tym dziale środków.

(dowody: akta kontroli str. 563-567, 652-659, 669-693, 2916-2969)

Postanowienia ustawy z dnia 23 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017³⁵ (art. 16c) zostały zrealizowane poprzez wydatkowanie m.in. środków rezerwy celowej (pozycja nr 90) na wyposażenie gabinetów profilaktyki zdrowotnej, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach zapewniających poprawę jakości i dostępności świadczeń opieki zdrowotnej³⁶. Z 624,3 tys. zł zaplanowanych na wyposażenie 131 gabinetów wydatkowano 468,2 tys. zł (75,0%) na wyposażenie 108 gabinetów. Środki z rezerwy celowej przeznaczonej na sfinansowanie wyposażenia gabinetów profilaktyki zdrowotnej w części 85/02 zostały rozdysponowane w związku z realizacją decyzji Ministra Rozwoju i Finansów³⁷ (624,2 tys. zł – wartość wynikająca z 37 wniosków, z czego osiem j.s.t. odstąpiło od zawarcia umów ze względu na krótki termin pozostający do realizacji przedmiotu umowy, tj. 31 grudnia 2017 r.). Podpisano 29 umów o udzielenie dotacji (z j.s.t. lub podmiotami prowadzącymi szkoły) na ogólną kwotę 525,2 tys. zł, w których beneficjenci zobowiązali się m.in. do realizacji dotowanego zadania do końca 2017 r. i złożenia w ciągu 30 dni od tego terminu sprawozdania końcowego (zgodnego z formularzem stanowiącym jeden z załączników do umów). Po uwzględnieniu zwrotów wynikających z niewykorzystania przez beneficjentów dotacji wartość wydatków pochodzących z ww. rezerwy celowej wyniosła 471,2 tys. zł. Jednakże wartość tych wydatków została zmniejszona o 2,9 tys. zł (do kwoty 468,2 tys. zł), z uwagi na wykrytą nieprawidłowość polegającą na wykorzystaniu części dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, co zostało ujawnione na etapie weryfikacji sprawozdań końcowych. Z dokumentów tych wynikało również, że wydatkowanie środków z budżetu państwa umożliwiło realizację przez j.s.t. zadań finansowanych środkami pochodzącymi z rezerwy celowej (pozycja nr 90) na wyposażenie gabinetów profilaktyki zdrowotnej.

(dowody: akta kontroli str. 547-548, 769-772, 3306-3340)

Wydatki dysponenta środków budżetu państwa III stopnia dotyczące jednostki budżetowej (DUW) w 2017 r. wyniosły 65 761,7 tys. zł i były o 1 789,0 tys. zł, tj. o 2,8% wyższe od wydatków w 2016 r. oraz niższe o 2 968,8 tys. zł od planu po zmianach (o 4,3%). Najwięcej, bo 28 777,0 tys. zł (43,7%) wydatkowano w § 4020 – *Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej*, następnie – 8 848,0 tys. zł (13,4%) w § 4010 – *Wynagrodzenia osobowe pracowników* oraz 6 521,0 tys. zł (9,9%) w § 4110 – *Składki na ubezpieczenia społeczne*. Największy udział w finansowaniu wydatków DUW miały środki przeznaczone na zadania zaliczane do działu 750 – *Administracja publiczna*, w strukturze zrealizowanych wydatków tego dysponenta, udział wydatków związanych z tym działem stanowił 91,0% i wynosił 59 857,2 tys. zł. Ustalony ustawą budżetową na 2017 r. plan wydatków w tym dziale w kwocie 61 412,0 tys. zł, w ciągu roku został zwiększony do wysokości 62 271,0 tys. zł, tj. o 859,0 tys. zł (o 1,4%). Wykonanie wydatków w tym dziale było niższe od planu po zmianach o 2 413,0 tys. zł, tj. o 3,9% i wyższe o 3 819,0 tys. zł, tj. o 6,8% w stosunku do

³⁵ Dz. U. poz. 2161.

³⁶ Dz. U. poz. 1774.

³⁷ Nr MF/FS1.4143.3.125.2017.MF.5209 z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2017.

wydatków z 2016 r. Największą pozycję w tym dziale zajmował rozdział 75011 – *Urzędy wojewódzkie*, w ramach którego wydatkowano 54 704,8 tys. zł (91,4% wydatków działu 750).

(dowody: akta kontroli str. 501-521, 524-534, 541-548, 652-659, 2978-3005)

Wartość wydatków dysponenta środków budżetu państwa III stopnia z tytułu zasądzonych zobowiązań Skarbu Państwa wyniosła 1 721,5 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. Świadczenia te były o 15% niższe niż w 2016 r. (2 035,0 tys. zł), a wynikały przede wszystkim z wyroków sądowych oraz zawartych przed sądami ugód skutkujących wypłatą odszkodowań, rent i zwrotów kosztów sądowych. Największy udział (97,0%, tj. 1 674,8 tys. zł) miały wydatki w dziale 851 – *Ochrona zdrowia*, w związku z obsługą finansowo-księgową wypłat rent i odszkodowań od jednostek służby zdrowia oraz wypłat pozostałych odszkodowań wynikających z działalności tych jednostek przed 31 grudnia 1998 r.

(dowody: akta kontroli str. 2415-2433)

Wojewoda nie skorzystał z uprawnienia określonego w art. 140 ust. 4 *ufp* i nie stworzył rezerwy w wysokości do 1% planowanych wydatków.

(dowody: akta kontroli str. 3628-3682)

2.1.1. Rezerwy budżetowe

Źródłem zwiększenia planu wydatków części 85/02 były głównie środki przyznane z rezerw celowych pochodzące z części 83 budżetu państwa (48 tytułów), przyznane na podstawie 218 decyzji Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2017, w kwocie 787 104,7 tys. zł. Struktura tych wydatków według grup ekonomicznych przedstawiała się następująco: [1] dotacje – 538 415,2 tys. zł (68,4%); [2] świadczenia na rzecz osób fizycznych – 644,3 tys. zł (0,1%); [3] wydatki bieżące jednostek budżetowych – 34 917,6 tys. zł (4,4%); [4] wydatki inwestycyjne 213 127,6 tys. zł (26,7%).

Szczegółowe badanie NIK w zakresie rozdysponowania środków z sześciu rezerw celowych³⁸ o wartości ogółem 292 347,7 tys. zł (stanowiących 37,1% zwiększenia planu wydatków środkami pochodzącymi ze wszystkich rezerw) wykazało, że: [1] zwiększenia wydatków w części 85/02 wynikały z faktycznych potrzeb i były celowe, wprowadzano je po otrzymaniu decyzji Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2017; [2] wydatkowane środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem; [3] poziom wykorzystania środków pochodzących z rezerw celowych kształtował się od 73,6% do 100%, [4] w przypadku dwóch rezerw (pozycja nr 4 i 26) w związku z niewykorzystaniem środków z nich pochodzących dysponent części 85/02 występował do Ministra Rozwoju i Finansów z wnioskami o korektę decyzji przyznającej środki z rezerw (w ich wyniku Minister Rozwoju i Finansów wydał 11 decyzji korygujących podziały rezerw); [5] przy wykorzystaniu dwóch z sześciu poddanych szczegółowemu badaniu rezerw celowych Wojewoda wydał na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 *ufp*, ze względu na nadmiar posiadanych środków, cztery decyzje o zablokowaniu realizacji planowanych wydatków ogółem w kwocie 415,1 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 547-559, 563-567, 3605-3616)

2.1.2. Blokowanie planowanych wydatków

W przypadku stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków, Wojewoda, działając w oparciu o przepisy art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 *ufp*, podejmował decyzje o blokowaniu planowanych wydatków, co oznaczało obowiązujący do końca roku zakaz dysponowania nimi.

³⁸ Rezerwy celowe: [1] nr 83/04 – Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczu Odry i górnej Wisły w kwocie 152 290,5 tys. zł, [2] nr 83/26 – Środki na wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, zapewnienie uczniom objętym obowiązkiem szkolnym dostępu do bezpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych w kwocie 55 308,1 tys. zł, [3] nr 83/34 – Środki na realizację ustawy o świadczeniach rodzinnych, ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów oraz na opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające niektóre świadczenia rodzinne i zasiłki dla opiekunów i na realizację art. 10 ustawy o wsparciu kobiet w ciąży „Za życiem” w kwocie 65 585,7 tys. zł, [4] nr 83/54 – Środki dla województw na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami w kwocie 15 439,9 tys. zł, [5] nr 83/89 – Środki na realizację ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, na realizację dodatku wychowawczego i dodatku do zryczałtowanej kwoty, o których mowa w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz na realizację ustawy o Karcie Dużej Rodziny w kwocie 99,3 tys. zł oraz [6] nr 83/90 – Środki na sfinansowanie wyposażenia gabinetów profilaktyki zdrowotnej w związku z ustawą o szczególnych rozwiązaniach zapewniających poprawę jakości i dostępności świadczeń opieki zdrowotnej w kwocie 624,2 tys. zł.

W 2017 r. Wojewoda skorzystał z takich uprawnień i dokonał blokady środków 43 decyzjami na łączną kwotę 15 664,5 tys. zł. Powodem największych blokad było w szczególności: konieczność unieważnienia przeprowadzonego postępowania przetargowego (ponowne przeprowadzenie postępowania mogłoby spowodować brak możliwości wykonania zadania w 2017 r.)³⁹ oraz wstrzymanie części dopłat dla przewoźników w krajowym transporcie drogowym, u których stwierdzono nieprawidłowości podczas przeprowadzonych kontroli oraz spadek ilości wydawanych zaświadczeń ADR (dotyczących przewożenia towarów niebezpiecznych) oraz wtórników zaświadczeń⁴⁰. Podczas podejmowania decyzji o blokadzie wydatków nie wystąpiła zwłoka, wszystkie decyzje Wojewody w sprawie blokowania wydatków zostały podjęte przed upływem miesiąca od złożenia wniosku w tej sprawie. W 2017 r. nie wystąpiły przypadki blokowania wydatków ze względu na stwierdzoną niegospodarność (art. 177 ust. 1 pkt 1 *ufp*).

(dowody: akta kontroli str. 541-546, 562-567)

2.1.3. Wykonanie zaplanowanych wydatków według grup ekonomicznych

Struktura wydatków w części 85/02, według grup ekonomicznych w 2017 r. przedstawiała się następująco: **[1]** dotacje i subwencje – 3 399 661 tys. zł (86,7%); **[2]** świadczenia na rzecz osób fizycznych – 3 324 tys. zł (0,1%); **[3]** wydatki bieżące jednostek budżetowych – 272 865 tys. zł (7,0%); **[4]** wydatki majątkowe – 231 538 tys. zł (5,9%), **[5]** środki własne Unii Europejskiej – 700 tys. zł (0,02%); **[6]** współfinansowanie projektów z udziałem UE (wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 *ufp*, w tym wydatki budżetu środków europejskich) – 14 049 tys. zł (0,04%). Powyższe wydatki ogółem w stosunku do roku poprzedniego zwiększyły się: o 14,0% w grupie dotacje i subwencje, o 12,0% w grupie wydatki bieżące jednostek budżetowych i aż o 60,0% w grupie współfinansowanie projektów z udziałem UE. Natomiast zmniejszenia wydatków nastąpiły: o 2,0% w grupie świadczeń na rzecz osób fizycznych i aż o 44,0% w grupie środków własnych Unii Europejskiej. W stosunku do kwot planowanych (budżet po zmianach), wykonanie wydatków w części 85/02 wyniosło ogółem 98,0%, z tego: **a)** dotacje i subwencje – 98,0%, **b)** świadczenia na rzecz osób fizycznych – 100%, **c)** wydatki bieżące jednostek budżetowych – 98,0%, **d)** wydatki majątkowe – 97,0%, **e)** środki własne Unii Europejskiej – 35,0% oraz **f)** wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 *ufp*, w tym wydatki budżetu środków europejskich – 84,0%. Niższe o 16,0% wykonanie wydatków w ostatniej grupie wynikało przede wszystkim z mniejszej niż zakładano obsady kadrowej stanowisk zaangażowanych w obsługę tych programów.

(dowody: akta kontroli str. 665)

Struktura wydatków dysponenta środków budżetu państwa III stopnia w odniesieniu do jednostki budżetowej (DUW), według grup ekonomicznych w 2017 r., przedstawiała się następująco: **[1]** świadczenia na rzecz osób fizycznych – 95,0 tys. zł (0,1%); **[2]** wydatki bieżące jednostek budżetowych – 59 599,0 tys. zł (90,6%); **[3]** wydatki majątkowe – 4 617,0 tys. zł (7,0%); **[4]** wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 *ufp*, w tym wydatki budżetu środków europejskich – 1 451,0 tys. zł (2,2%). Powyższe wydatki ogółem (65 762,0 tys. zł), w stosunku do roku poprzedniego, zwiększyły się o 1 789,0 tys. zł, tj. o 2,8%. Wzrost o 2 146,0 tys. zł, tj. o 3,7%, nastąpił w grupie wydatków bieżących⁴¹. W pozostałych grupach ekonomicznych wystąpił spadek nakładów. Największy, tj. o 60,0% (o 142,0 tys. zł), dotyczył świadczeń na

³⁹ Decyzja nr 11/2017/B Wojewody z dnia 13 listopada 2017 r. dotycząca blokady środków w wysokości 5 500,0 tys. zł, zapotrzebowanych w ramach rezerwy 83/50 – *Utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych i wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, w tym 40 000 tys. zł dla spółek wodnych na realizację zadań z zakresu utrzymania melioracji wodnych szczegółowych.*

⁴⁰ Decyzje Wojewody Dolnośląskiego: nr 17/2017/B z dnia 23 listopada 2017 r. dotycząca blokady środków w wysokości 3 000,0 tys. zł zaplanowanych w ustawie budżetowej oraz decyzja nr 36/2017/B z dnia 22 grudnia 2017 r. dotycząca blokady środków w wysokości 1 719,5 tys. zł zaplanowanych w ustawie budżetowej.

⁴¹ Z czego wydatki na wynagrodzenia i pochodne wyniosły 47 181,0 tys. zł, a pozostałe wydatki 12 418,0 tys. zł.

rzecz osób fizycznych⁴². Nieznacznie obniżył się poziom wydatków majątkowych oraz na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 *ufp*, w tym wydatków budżetu środków europejskich, odpowiednio o 4,0% (195,0 tys. zł) i o 1,3% (20,0 tys. zł). W stosunku do planowanych (budżet po zmianach w kwocie 68 731,0 tys. zł), wykonanie wydatków przez dysponenta III stopnia – DUW (65 762,0 tys. zł) wyniosło ogółem 95,7%, z tego: **a)** świadczenia na rzecz osób fizycznych – 90,5%, **b)** wydatki bieżące jednostek budżetowych – 97,2%, **c)** wydatki majątkowe – 88,4%, **d)** wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 *ufp*, w tym wydatki budżetu środków europejskich – 70,3%. Poziom realizacji wydatków w tej ostatniej grupie, dotyczącej *Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020* (w tym finansowanie wydatków w ramach *Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014*) oraz projektu pn. *Pomoc Techniczna dla Kontrolera DUW w ramach Programu Interreg V-A Republika Czeska – Polska*, wynikał z mniejszej niż zakładano obsady kadrowej stanowisk zaangażowanych w obsługę tych programów. Na realizację zadań Wojewody, jako Krajowego Kontrolera zaplanowano 15 etatów, jednak obsada kadrowa w Oddziale Programów Współpracy Transgranicznej DUW wynosiła średnio 10,5 obsadzonych etatów miesięcznie⁴³ (w 2017 r. przeprowadzono do tej komórki organizacyjnej siedem naborów, w tym dwa wewnętrzne, w ciągu roku zatrudniono cztery osoby, w dwóch naborach nie wyłoniono żadnego kandydata, a w jednym naborze nie wpłynęła żadna oferta). Ponadto wystąpiły opóźnienia w realizacji ww. programów, a w konsekwencji niższe niż zakładano koszty: wynagrodzeń wraz z pochodnymi, zakupów inwestycyjnych, organizacji spotkań, szkoleń, delegacji krajowych i zagranicznych oraz eksploatacji pomieszczeń biurowych. Było to przyczyną wydania przez Wojewodę w dniu 27 listopada 2017 r. decyzji nr 16/2017/B o zablokowaniu środków w zakresie wydatków o wartości 412,9 tys. zł (sklasyfikowanych w paragrafach z czwartą cyfrą 8 i 9).

(dowody: akta kontroli str. 524-525, 535-538, 568-575)

Dotacje budżetowe

Zaplanowana w ustawie budżetowej na rok 2017 wysokość dotacji w części 85/02 w kwocie 2 942 509,0 tys. zł (łącznie z dotacjami na wydatki majątkowe i na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE), stanowiąca 92,0% ogółem zaplanowanych wydatków, została w ciągu roku zwiększona do kwoty 3 686 398,0 tys. zł (o 743 889,0 tys. zł, tj. o 25,3%). Zrealizowana, w ramach części budżetu państwa, wartość dotacji wyniosła łącznie 3 617 845,0 tys. zł (łącznie z dotacjami na wydatki majątkowe i na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE), co stanowiło 98,1% planu po zmianach. Złożyły się na nią: **[1]** dotacje celowe dla j.s.t. – 3 446 582,0 tys. zł (95,3%); **[2]** dotacje celowe dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych – 163 780,0 tys. zł (4,5%); **[3]** dotacje podmiotowe (przekazane spółkom wodnym) – 3 216,0 tys. zł (0,1%); **[4]** dotacje celowe na dofinansowanie zadań zleconych fundacjom, stowarzyszeniom oraz pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych – 4 267,0 tys. zł (0,1%).

Zaplanowane dla j.s.t. dotacje celowe w kwocie 2 782 337,0 tys. zł (zwiększone w ciągu roku budżetowego do 3 511 860,0 tys. zł, tj. o 26,2%), wykonano w wysokości 3 446 582,0 tys. zł (98,0% planu po zmianach), z tego dotacje celowe: **[1]** dla gmin w kwocie 2 852 136,0 tys. zł (81,2%), wykonane zostały w wysokości 2 805 251,0 tys. zł, tj. 98,0%; **[2]** dla powiatów odpowiednio w wysokości 449 002,0 tys. zł (12,8%) i 441 607,0 tys. zł, tj. 98,0%; **[3]** dla samorządu województwa odpowiednio w kwocie 210 722,0 tys. zł (6,0%) i 199 724,0 tys. zł, tj. 95,0%. Na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone wydatkowano 2 922 325,0 tys. zł (84,7% ogółu dotacji dla j.s.t.), na dofinansowanie zadań

⁴² Wynikał on m.in. z niższych w stosunku do roku poprzedniego: o 116,0 tys. zł wypłat odszkodowań ze stosunku pracy, o 4,0 tys. zł wypłat przeznaczonych na refundację zakupu szkielek korekcyjnych, o 7,0 tys. zł wydatków na zakup odzieży roboczej i wypłatę z tego tytułu ekwiwalentów, a także z nieponoszenia w 2017 r. wydatków związanych z dojazdami członków komisji na szkolenia w kwocie (4,0 tys. zł).

⁴³ Braki kadrowe wynikały z: przeniesienia od stycznia 2017 r. jednego pracownika do innego wydziału, rezygnacji jednego z pracowników z pracy w DUW, długotrwałej absencji dwóch pracowników z powodu urlopów macierzyńskich, a kolejnych dwóch z powodu zwolnień chorobowych, a także krótkotrwałymi absencjami pozostałych pracowników.

własnych j.s.t. – 518 112,0 tys. zł (15,0% ogółu dotacji dla j.s.t.) i na zadania realizowane przez j.s.t. na podstawie porozumień – 6 145,0 tys. zł (0,2% ogółu dotacji dla j.s.t.).

Szczegółowe badania kontrolne NIK, związane z udzielaniem przez Wojewodę dotacji budżetowych – wykazały, że:

[1] suma kwot dotacji przekazanych j.s.t. była zgodna z kwotami ujętymi w ustawie budżetowej na 2017 r. (z uwzględnieniem zmian);

[2] zadania dotowane z budżetu państwa zostały zrealizowane, przyjęte przez dysponenta części 85/02 mierniki realizacji podzadań zostały osiągnięte, dotacje zostały wykorzystane m.in. na: utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych i wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, realizację operacji typu „scalanie gruntów”, realizację zadania *Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego*, usuwanie klęsk żywiołowych, realizację świadczenia wychowawczego, wypłatę zasiłków okresowych i stałych;

[3] w przypadku stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków Wojewoda działając w oparciu o art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 *ufp* podejmował decyzje o ich blokowaniu. W 2017 r. Wojewoda wydał 38 takich decyzji na łączną kwotę 14 483,9 tys. zł, przyczynami blokad środków były przede wszystkim mniejsze niż zakładano potrzeby beneficjentów dotacji;

[4] żadna z j.s.t. w 2017 r. nie wystąpiła na drogę sądową w celu dochodzenia należności z tytułu dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych;

[5] w 2017 r. nie wystąpił przypadek opóźnienia j.s.t. ze zwrotem dotacji, powodującego konieczność zastosowania przez Wojewodę art. 169 ust. 6 *ufp* (wydania decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego naliczane są odsetki);

[6] zmian kwot dotacji celowych na zadania zlecone j.s.t. oraz na dofinansowanie zadań własnych tych jednostek dokonywano w terminach wynikających z art. 170 ust. 1 *ufp*, tj. odpowiednio do dnia 15 i 30 listopada 2017 r.;

[7] cyklicznie (za II, III i IV kwartał 2017 r.) dokonywano ocen wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa poprzez analizę danych ujętych w dokumentach sprawozdawczych o realizacji budżetu w układzie zadaniowym;

[8] przeprowadzono 31 zaplanowanych oraz dwie doraźne kontrole wykorzystania udzielonych przez dysponenta części 85/02 dotacji, na podstawie których opracowano wystąpienia pokontrolne, a w przypadku stwierdzenia uchybień czy nieprawidłowości sformułowano zalecenia pokontrolne. W jednym przypadku do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych skierowano zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (pobranie dotacji w nadmiernej wysokości w kwocie 4,7 tys. zł). W związku z wydanym zaleceniem pokontrolnym kontrolowana jednostka zwróciła dotację, natomiast Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych umorzył postępowanie wyjaśniające.

(dowody: akta kontroli str. 665-668, 2916-2969, 3628-3791, 3697-3940-3942)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Środki zaplanowane na ten cel w budżecie (po zmianach) w części 85/02 w kwocie 3 340,3 tys. zł, zostały wykonane w wysokości 3 324,2 tys. zł, tj. 99,5%, w tym przez Urząd (dysponenta III stopnia), który z zaplanowanych 105,0 tys. zł zrealizował 95,0 tys. zł, tj. 90,5%. Najwięcej środków w części 85/02 przeznaczono na: zasądzone renty (1 152,7 tys. zł), wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń (810,1 tys. zł), stypendia dla uczniów (639,3 tys. zł) oraz nagrody o charakterze szczególnym niezaliczone do wynagrodzeń (437,0 tys. zł). Powyższe wydatki ogółem w stosunku do roku poprzedniego zwiększyły się *per saldo* o 79,0 tys. zł (o 2,3%). Środki przeznaczone na rzecz osób fizycznych pozwoliły na wypłatę wszystkich należnych im świadczeń.

(dowody: akta kontroli str. 535, 665)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Według ustawy budżetowej na rok 2017 (po zmianach) zaplanowane na ten cel wydatki w części 85/02 w kwocie 277 595,0 tys. zł, w tym przez Urząd (jako dysponenta środków budżetu państwa III stopnia) w kwocie 62 334,0 tys. zł, zostały wykonane odpowiednio na poziomie: 98,0% (272 865 611,0 tys. zł) i 97,2% (59 599,0 tys. zł). W budżecie Wojewody

71,1% wydatków tej grupy stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, a 28,9% pozostałe wydatki bieżące.

Przeciętne zatrudnienie⁴⁴ w 2017 r. wyniosło 3 237 osób (w części 85/02) i było niższe niż w 2016 r. o 25 osób. Natomiast mieszczące się w ww. wielkości przeciętne zatrudnienie w DUW wynoszące 753 osoby, zwiększyło się w stosunku do 2016 r. o 15 osób (tj. o 6,3%).

W podziale na status zatrudnienia pracowników, przeciętne zatrudnienie w 2017 r. kształtowało się następująco: [1] osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (status 01) – 1 631 osób, w tym 115 w DUW; [2] osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe (status 02) – 2 osoby (DUW), [3] członkowie korpusu służby cywilnej (status 03) – 1 530 osób, w tym 556 w DUW, [4] żołnierze i funkcjonariusze (status 10) – 74 osoby (Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu). W stosunku do roku poprzedniego nastąpił spadek o 25 osób (o 0,8%) w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. W korpusie służby cywilnej zatrudnienie utrzymywało się na podobnym poziomie (w latach 2016-2017 wynosiło odpowiednio 1526 i 1530 osób), nie zmieniła się liczba osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz żołnierzy i funkcjonariuszy.

Wydatki na wynagrodzenia w 2017 r. wyniosły 166 291,1 tys. zł, co stanowiło 99,6% wielkości planowanej po zmianach i były wyższe w porównaniu do wydatków z roku poprzedniego o 6 565,4 tys. zł, tj. o 4,1%. Wydatki DUW na wynagrodzenia wyniosły 38 487,1 tys. zł i były wyższe od tych z 2016 r. o 2 642,1 tys. zł, tj. o 7,4%. W podziale na status zatrudnienia pracowników wydatki na wynagrodzenia w 2017 r. kształtowały się następująco: [1] osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (status 01) – 74 747,5 tys. zł, w tym DUW – 8 485,3 tys. zł; [2] osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe (status 02 – DUW) – 275,2 tys. zł; [3] członkowie korpusu służby cywilnej (status 03) – 85 017,6 tys. zł, w tym DUW – 29 743,3 tys. zł; [4] żołnierze i funkcjonariusze (status 10) – 6 250,8 tys. zł. W podziale na status zatrudnienia pracowników, wzrost wynagrodzeń odnotowano w trzech grupach (ze statusem: 01, 03 i 10), największy dotyczył osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń (status 01), gdzie przeciętne miesięczne wynagrodzenie wzrosło o 8,0% (z 3,5 tys. zł na 3,8 tys. zł), w pozostałych grupach o statusie 10 i 03 wzrost przeciętnego wynagrodzenia wyniósł odpowiednio 6,0% i 2,0%. Nie przekroczono planu wydatków na wynagrodzenia w 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.

Zaplanowane w 2017 r. (u dysponenta III stopnia – DUW) środki na finansowanie umów zleceń i umów o dzieło w kwocie ogółem 1 276,0 tys. zł zostały zrealizowane w 94,3% (1 203,0 tys. zł), przy czym były o 27,4% większe niż w roku ubiegłym (944,0 tys. zł). Największy, bo ponad dwukrotny (o 236,7%) wzrost wystąpił w rozdziale 85321 – *Zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności*, gdzie wydatki w latach 2016-2017 wyniosły odpowiednio: 273,0 tys. i 497,0 tys. zł. Zmiany te wynikały z działalności orzeczniczej Wojewódzkiego Zespołu Orzekania o Niepełnosprawności, która w 2016 r. była częściowo rozliczana w § 4300 – *Zakup usług pozostałych*, jako zapłata za usługi świadczone przez gabinety lekarskie, natomiast w 2017 r. wynagrodzenia z tytułu orzecznictwa realizowane były wyłącznie w § 4170 – *Wynagrodzenia bezosobowe*. Wzrost o 6,7% wydatków na umowy zlecenia i umowy o dzieło, występujący w rozdziale 75011 – *Urzędy wojewódzkie*, wynikał ze wzrostu wynagrodzeń za wykonywanie zadań konsultanta wojewódzkiego, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o konsultantach w ochronie zdrowia⁴⁵, a także z kosztów mediacji prowadzonych w postępowaniach administracyjnych, w których stroną był Wojewoda (tego typu wydatki nie występowały w 2016 r.).

(dowody: akta kontroli str. 522-523, 535-538, 560-561, 568-570, 2672-2685, 3949-3950)

⁴⁴ W przeliczeniu na pełne etaty.

⁴⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 890.

J. Gf

Wydatki majątkowe

Według ustawy budżetowej na rok 2017 zaplanowane wydatki majątkowe w części 85/02 wyniosły 11 645,0 tys. zł, stanowiąc 0,4% planowanych wydatków ogółem. W trakcie roku 2017 dokonano zwiększenia planu wydatków majątkowych w części 85/02 łącznie o kwotę 225 897,3 tys. zł. Zmian w planie wydatków dokonywano na podstawie decyzji Ministra Rozwoju i Finansów zwiększających budżet Wojewody o środki pochodzące z rezerw celowych (209 292,5 tys. zł) oraz z rezerwy ogólnej (8 484,1 tys. zł). Ponadto o 8 120,7 tys. zł zwiększono plan wydatków majątkowych w oparciu o decyzje Wojewody polegające na przeniesieniach środków pomiędzy rozdziałami oraz paragrafami klasyfikacji budżetowej na podstawie art. 171 ust. 3 i/lub 4 *ufp* (z czego na koniec 2017 r. wykonano 819,9 tys. zł), przy czym podejmując decyzję o przeniesieniu środków kierowano się zasadą celowego, oszczędnego i racjonalnego wydatkowania środków budżetowych. Wszystkie decyzje Wojewody dotyczące przeniesień polegających na zwiększeniu wydatków majątkowych jednorazowo o ponad 100,0 tys. zł oraz zwiększeń lub zmniejszeń wydatków na inwestycje budowlane uzyskały wymaganą zgodę Ministra Rozwoju i Finansów⁴⁶.

W ciągu roku budżetowego plan wydatków majątkowych zwiększono do 237 542,3 tys. zł. Na koniec 2017 r. wykonanie wydatków majątkowych wyniosło 231 537,9 tys. zł, co stanowiło 97,5% planu po zmianach. W układzie klasyfikacji budżetowej największe wydatki majątkowe dotyczyły działów: 010 – *Rolnictwo i łowiectwo* – 103 197,5 tys. zł (99,5% planu po zmianach); 600 – *Transport i łączność* – 81 477,1 tys. zł (96,7% planu po zmianach); 754 – *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* – 8 958,0 tys. zł (96,8% planu po zmianach); 851 – *Ochrona zdrowia* – 7 861,8 tys. zł (99,9% planu po zmianach). Przyczynami niewykonania lub niepełnego wykonania (poniżej 80%) planu wydatków majątkowych były przede wszystkim: [1] brak pokrycia przez gminę wystarczających środków na wkład własny niezbędny do realizacji zadania⁴⁷, [2] rezygnacji gmin z zakupu urządzeń do powielania bądź drukowania podręczników, materiałów edukacyjnych bądź ćwiczeniowych przeznaczonych do obowiązkowych zajęć z zakresu kształcenia ogólnego⁴⁸, czy [3] unieważnienia postępowania przetargowego ze względu na przekroczenie w złożonej ofercie wartości środków ujętych w planie na realizację zadania związanego z uruchomieniem nowych miejsc pracy dla osób ze spektrum autyzmu lub ze sprzężonymi niepełnosprawnościami⁴⁹.

W wyniku realizacji wydatków majątkowych uzyskano m.in. następujące efekty: [1] wymieniono stolarkę drzwiową w pomieszczeniach DUW; [2] przebudowano balustrady na klatkach schodowych w DUW; [3] nadbudowano, rozbudowano i przebudowano budynki magazynowo - warsztatowe na potrzeby Centrum Zarządzania Bezpieczeństwem Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu; [4] wybudowano zespół szkolno-przedszkolny w Dobrzykowicach (Gmina Czernica); [5] zakupiono sprzęt na potrzeby Szpitalnego Oddziału Ratunkowego Wojskowego Szpitala Klinicznego z Polikliniką we Wrocławiu.

(dowody: akta kontroli str. 3617-3627, 3943)

2.1.4. Zobowiązania

Zobowiązania budżetu państwa w części 85/02 na koniec 2017 r. wyniosły 13 351,4 tys. zł i stanowiły 0,3% zrealizowanych wydatków i związane były z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym wraz z pochodnymi od niego (12 901,5 tys. zł). Były one niższe niż kwota zobowiązań na koniec 2016 r. (31 684,9 tys. zł) o 18 333,4 tys. zł, tj. 57,9%. Powodem tak istotnego zmniejszenia zobowiązań w 2017 r. było przede wszystkim wykonanie decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁵⁰, w wyniku której „odpisano” zobowiązania w wysokości

⁴⁶ W 2017 r. wystąpiło 10 takich przypadków na ogólną kwotę 4 589,6 tys. zł.

⁴⁷ Dział 852 – *Pomoc społeczna*, rozdział 85220 – *Jednostki specjalistycznego poradnictwa, mieszkania chronione i ośrodki interwencji kryzysowej* – w Gminie Wińsko planowane wydatki w wysokości 166,3 tys. zł nie zostały zrealizowane.

⁴⁸ Dział 801 – *Oświata i wychowanie*, rozdział 80101 – *Szkoły podstawowe* – w Gminie Wrocław wydatki w wysokości 5,0 tys. zł nie zostały zrealizowane, a w Gminie Wałbrzych zaplanowane wydatki w wysokości 33,0 tys. zł, zrealizowano w wysokości 8,6 tys. zł (26,0%).

⁴⁹ Dział 852 – *Pomoc społeczna*, rozdział 85203 – *Ośrodki wsparcia* – w Gminie Bielawa z zaplanowanych 508,4 tys. zł wydatkowano 270,4 tys. zł (53,0%).

⁵⁰ Znak sprawy: GZ.sp.621.22.2017 z dnia 10 października 2017 r.

15 649,0 tys. zł po zlikwidowanym Państwowym Zakładzie Budżetowym „Stawy Milickie”. Zobowiązania wymagalne na koniec roku 2017 w części 85/02 nie wystąpiły.

Zobowiązania (niewymagalne) dysponenta środków budżetu stopnia III stopnia w odniesieniu do jednostki budżetowej (DUW) na koniec 2017 r. wyniosły 3 058,0 tys. zł i dotyczyły przede wszystkim wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego (2 986,5 tys. zł) oraz pozostałych bieżących zakupów towarów i usług, których termin płatności przypadał w kolejnym roku. Tytuły i kwoty zobowiązań były zgodne z ewidencją finansowo-księgową DUW.

W 2017 r. nie doszło w Urzędzie do nieterminowych płatności zobowiązań wynikających z wydatków budżetowych. Wystąpił natomiast jeden przypadek nieterminowego zwolnienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy⁵¹ w kwocie 4,9 tys. zł, co skutkowało zapłatą w dniu 29 sierpnia 2017 r. odsetek za zwłokę w wysokości 0,6 tys. zł, których zwrotu po wystawieniu not księgowych dokonali w październiku 2017 r. dwaj pracownicy DUW, uznani za odpowiedzialnych za spowodowanie opóźnienia zwrotu sumy depozytowej (co zostało szczegółowo opisane w sekcji dotyczącej nieprawidłowości).

(dowody: akta kontroli str. 919-922, 2341-2499, 3500-3604)

2.1.5. Wydatki, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego⁵²

W sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za rok 2017 w części 85/02 wykazano zobowiązania, które nie wygasły z upływem roku budżetowego w kwocie 267,5 tys. zł. Obejmowały one cztery zadania⁵³ w dziale 754 – *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*. Przeprowadzone rozpoznanie rynku i dostępność ujętych w zaplanowanych wydatkach sprzętów wykazały, że ich dostawa mogła nastąpić dopiero w I kwartale 2018 r. Mając więc na względzie konieczność wyposażenia jednostek Państwowej Straży Pożarnej w planowany sprzęt w celu prowadzenia skutecznych działań, uwzględniając również celowość i gospodarność dokonywania wydatków Wojewoda w dniu 6 grudnia 2017 r. na podstawie art. 181 *ufp* wystąpił do Ministra Rozwoju i Finansów o ujęcie tych wydatków w wykazie do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetu⁵⁴. Na dzień 31 marca 2018 r. wydatki, które nie wygasły z upływem 2017 r. zostały wykorzystane w kwocie 262,4 tys. zł (98,1%), z niewykorzystanej kwoty 5,0 tys. zł, 2,0 tys. zł zostało zwrócone, a 3,0 tys. zł ze względu na mniejsze koszty zadania nie zostało w ogóle zapotrzebowane.

(dowody: akta kontroli str. 923-928, 2555-2567, 3952)

2.1.6. Wyniki szczegółowego badania wydatków

a) Dotacje

Szczegółowym badaniem NIK objęła wydatki na dotacje⁵⁵ w łącznej kwocie 605 303,3 tys. zł, które zostały przeznaczone na realizację pięciu zadań⁵⁶, określonych w układzie zadaniowym wydatków (stanowiące 16,7% ogółem wydatkowanych dotacji). W badanej próbie, za jednym

⁵¹ Nr OU/2015/318 z dnia 3 listopada 2015 r.

⁵² Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 760). Od dnia 1 stycznia 2018 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1911).

⁵³ [1] Zakup sprzętu i wyposażenia niezbędnego do podjęcia działań związanych z likwidacją zagrożeń w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego – źródła promieniotwórcze w kwocie 30,5 tys. zł, [2] Zakup sprzętu i wyposażenia niezbędnego do podjęcia działań związanych z likwidacją zagrożeń w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego – sprzęt informatyczny do obsługi spektrometrów, czytników i sprzętu detekcyjno-pomiarowego w wysokości 72,0 tys. zł, [3] Zakup sprzętu i wyposażenia niezbędnego do podjęcia działań związanych z likwidacją zagrożeń w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego – sprzęt i środki dekontaminacyjne/dezaktywacyjne dla ratowników w kwocie 81,0 tys. zł, [4] Działania związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych – pompa o wydajności 6000l/min. (Starostwo Powiatowe w Lubaniu) w wysokości 84,0 tys. zł.

⁵⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2426).

⁵⁵ Dobrane w sposób celowy na zadania realizowane przez komórki organizacyjne DUW.

⁵⁶ Zadania: [1] 13.01. – Pomoc i integracja społeczna – wydatki wyniosły 306 113,9 tys. zł, [2] 16.1. – Administracja publiczna i obsługa administracyjna obywatela – wydatki wyniosły 41 501,5 tys. zł, [3] 19.01. – Transport drogowy i infrastruktura drogowa – wydatki wyniosły 61 212,2 tys. zł, [4] 19.5. – Wspieranie zrównoważonego rozwoju transportu – wydatki wyniosły 45 413,0 tys. zł, [5] 20.02. – Ratownictwo medyczne – wydatki wyniosły 151 062,6 tys. zł.

wyjątkiem, nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazywanie i rozliczenie dotacji następowało na ogół zgodnie z zasadami określonymi w *ufp* i obowiązującymi przepisami, za wyjątkiem jednego przypadku, w którym DUW przyjmował wnioski o rozliczenie dotacji, sprawozdania z realizacji zadań, rozliczenia częściowe oraz końcowe od Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei we Wrocławiu (dalej: „DSDiK”) – realizatora zadań, a nie od Województwa Dolnośląskiego, reprezentowanego przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego, który był stroną umowy dotacji – beneficjentem (co zostało szczegółowo opisane w sekcji dotyczącej nieprawidłowości).

Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej DUW przyjął metodologię naliczania kosztów obsługi świadczeń wychowawczych realizowanych w ramach Programu *Rodzina 500+*, zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁵⁷, w świetle których otrzymana dotacja stanowi łącznie 100% środków otrzymanych na wypłatę świadczenia wychowawczego i na koszty obsługi. Zgodnie z art. 52 ustawy o *pomocy państwa w wychowywaniu dzieci*, w związku z art. 29 ust. 3 i art. 5 ust. 1 tej ustawy – koszty obsługi świadczenia wychowawczego w 2017 r. powinny wynosić 1,5% otrzymanej dotacji na świadczenia wychowawcze. Wartość przeznaczoną w 2017 r. na świadczenie wychowawcze dotacji wyniosła: kwota planowana – 1 480 292,3 tys. zł, kwota otrzymana na realizację ww. zadania – 1 476 407,3 tys. zł, natomiast łączna kwota dotacji wykorzystanej – 1 468 058,4 tys. zł, w tym wydatki bieżące na obsługę – 21 275,8 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 684-770, 3792-3939)

b) Wydatki dysponenta środków budżetu państwa III stopnia (DUW)

Szczegółowym badaniem NIK objęła realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 6 428,8 tys. zł, stanowiącej 9,7% całości wydatków tego dysponenta (obejmujących 80 dowodów księgowych) wytypowanych do badania kontrolnego w sposób losowy na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym w ramach pozostałych grup ekonomicznych (wydatki bieżące jednostek budżetowych, wydatki majątkowe oraz wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych) o wartości powyżej 0,5 tys. zł; próba ta została wylosowana metodą monetarną (MUS⁵⁸) spośród 2 776 zapisów księgowych na ogólną kwotę 16 138,6 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że realizacja objętych badaniem wydatków była zgodna z obowiązującym prawem (art. 44 ust. 3 *ufp*) oraz zasadami gospodarowania środkami publicznymi, gdyż wydatki były celowe, zostały rzetelnie skalkulowane i zaplanowane.

Zakupione środki trwale prawidłowo ujęto w ewidencji środków trwałych i poprawnie sklasyfikowano, tj. zaliczono do właściwej kategorii środków trwałych, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie *Klasyfikacji Środków Trwałych*⁵⁹. W przypadku zakupów inwestycyjnych, przy nabyciu środków trwałych dokonywana była ich kontrola funkcjonalna, a dokumenty zakupu były poddawane kontroli merytorycznej, obejmującej datę rozpoczęcia eksploatacji. Zakupione urządzenia zostały niezwłocznie przekazane do użytkowania. Zadania inwestycyjne zostały zrealizowane – roboty i dostawy protokolarnie odebrano. Inwestycje te, związane były z zapewnieniem funkcjonowania Urzędu.

W poddanych badaniu szczegółowemu wydatkach nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności, w tym skutkujących zapłatą kar umownych i odsetek.

(dowody: akta kontroli str. 773-878)

c) Zamówienia publiczne

DUW przeprowadził w 2017 r. łącznie 1 175 postępowań o udzielenie zamówień⁶⁰, w tym 13 postępowań w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień

⁵⁷ Przedstawionymi w piśmie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2017 r., znak: DSR-III.820.1.7.2017.KG).

⁵⁸ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

⁵⁹ Dz. U. poz. 1864.

⁶⁰ Dane z rejestrów przekazanych przez DUW.

publicznych⁶¹ (dalej: „Pzp”), z tego: 11 w trybie przetargu nieograniczonego⁶², jedno w trybie licytacji elektronicznej oraz jedno zamówienie na usługi społeczne. Pozostałe 1 162 postępowania w związku z szacowaną wartością nieprzekraczającą kwoty 30 tys. euro, udzielone zostały w oparciu o wewnętrzny regulamin⁶³. DUW zgodnie z art. 13 ust. 1 Pzp w wyznaczonym terminie zamieścił na stronie internetowej plan postępowań o udzielenie zamówienia w 2017 r. W wyznaczonym terminie DUW przekazał do Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach.

Szczegółowemu badaniu poddano trzy postępowania zrealizowane w 2017 r. przez DUW⁶⁴ o łącznej szacowanej wartości 671,4 tys. zł, co stanowiło 0,02% poniesionych w 2017 r. wydatków. Dotyczyły one: [1] zakupu dwuosobowego bagażowego pojazdu akumulatorowego na potrzeby Oddziału Celnego Osobowego obsługującego Port Lotniczy we Wrocławiu (31,5 tys. zł)⁶⁵; [2] dostawy energii elektrycznej do budynków DUW oraz delegatur w Legnicy i Jeleniej Górze (150,0 tys. zł.)⁶⁶; [3] świadczenia usług telefonii stacjonarnej dla potrzeb DUW oraz delegatur w Legnicy, Wałbrzychu i Jeleniej Górze (489,9 tys. zł)⁶⁷. Badanie polegało na ocenie prawidłowości stosowania lub wyłączenia stosowania ustawy Pzp. W przebiegu postępowań poddanych szczegółowemu badaniu nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowody: akta kontroli str. 1000-1790)

Wyniki niniejszej kontroli NIK wykazały, że wnioski pokontrolne sformułowane w wystąpieniu pokontrolnym w zakresie wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/02 – województwo dolnośląskie⁶⁸, polegające na: [1] podjęciu skutecznych działań w celu realizacji zaplanowanych kontroli j.s.t. dotyczących zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz [2] odbieraniu oświadczeń, o których mowa w art. 17 ust. 2 Pzp od wszystkich osób wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, a także ujawnianie w protokołach postępowań o zamówienia publiczne wszystkich osób wykonujących czynności w postępowaniach oraz czynności związane z ich przygotowaniem – zostały zrealizowane.

2.1.7. Realizacja działań nadzorczych dysponenta części 85/02

W 2017 r. w DUW były prowadzone okresowe analizy wydatków, o których mowa w art. 175 ust. 2 pkt 2-5 *ufp*, dokumentowano je, a ich wyniki wpływały na zmiany planów wydatków. Problematyka wydatkowania środków publicznych była przedmiotem kontroli prowadzonych wobec podległych i nadzorowanych przez dysponenta części 85/02 jednostek. Przed przekazaniem środków oceniano rzeczywiste zapotrzebowania, z częstotliwością uzależnioną od rodzaju dotowanego zadania oceniano ich stopień realizacji. Nadzór sprawowany był na bieżąco, również w wydziałach merytorycznych DUW, gdzie monitorowano wykonanie dotowanych zadań. Dysponent części 85/02 w ramach obowiązków wynikających z art. 175 ust. 1 pkt 4 *ufp* sprawował kontrolę efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów. Monitoring (kwartalny) obejmował wszystkie podległe i nadzorowane przez niego jednostki. Informacje uzyskane z monitoringu były przedmiotem analiz, a realizacja planów w układzie zadaniowym była poddawana kontroli przez służby Wojewody.

⁶¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

⁶² Dwa spośród przeprowadzonych postępowań zostały ogłoszone w dniu 14 grudnia 2016 r.

⁶³ Zarządzenie nr 80 z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych i wydatkowania środków publicznych w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu, obowiązujący od dnia 1 stycznia 2017 r., następnie zmieniony zarządzeniem nr 1 Dyrektora Generalnego DUW z dnia 4 stycznia 2017 r.

⁶⁴ Doboru zamówień dokonano w sposób celowy, na podstawie prowadzonych w DUW rejestrów postępowań, przyjmując, jako kryterium doboru największą wartość przedmiotu zamówienia, zwracając także uwagę na te postępowania (również wszczęte przed 2016 r.), które w 2017 r. skutkowały dokonaniem wydatku, a także na zastosowanie trybu podstawowego i uproszczonego. W badanej próbie uwzględniono zamówienie współfinansowane z budżetu środków europejskich, udzielone w trybie przetargu nieograniczonego.

⁶⁵ AL.-LM.271-981/17/ZP/RD – kwota netto wynikająca z szacowania wartości zamówienia.

⁶⁶ AL.-272-2/17/ZP/LE – kwota netto wynikająca z szacowania wartości zamówienia.

⁶⁷ AL.-272-1/17/ZP/PN – kwota netto wynikająca z szacowania wartości zamówienia. Łączna kwota zamówienia podstawowego wraz z zamówieniami na podstawie art. 67 Pzp.

⁶⁸ Z dnia 20 kwietnia 2017 r., LWR.410.001.01.2017, P/17/001.

Zgodnie z art. 31 ust. 4a ustawy z dnia 7 września 2007 r. *o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*⁶⁹ sporządzano zbiorcze, kwartalne sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji zadań przewidzianych w ustawie i przekazywano je ministrowi właściwemu do spraw rodziny, w terminach wynikających z § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 września 2017 r. *w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*⁷⁰. Na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy *o pomocy w wychowywaniu dzieci* sporządzano również zbiorcze miesięczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonania zadań z zakresu świadczeń wychowawczych i przekazywano ministrowi właściwemu do spraw rodziny, w terminach wynikających z § 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 września 2017 r. *w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego*⁷¹. Powyższe sprawozdania były przekazywane elektronicznie, za pomocą Centralnej Aplikacji Statystycznej. Poddawane były okresowym analizom, w szczególności w zakresie oceny prawidłowości realizowanych zadań, wydatkowanych na ten cel środków oraz podlegających zwrotowi do budżetu państwa dochodów (z odzyskanych, nienależnie pobranych świadczeń), wyniki analiz znajdowały odzwierciedlenie w zmianach planu wydatków dokonywanych w ciągu 2017 r., stanowiły też podstawę analiz przedkontrolnych, pozwalały również określić efekty rzeczowe udzielonych dotacji oraz monitorować wykonanie planu budżetu.

(dowody: akta kontroli str. 928-999, 3944-3948)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) Badanie szczegółowe przeprowadzone na próbie dotacji dotyczącej zadania 19.01. – *Transport drogowy i infrastruktura drogowa* wykazało, że tolerowany w DUW sposób organizacji wykonywania obowiązków⁷² Województwa Dolnośląskiego⁷³ – beneficjenta, tj. sposób polegający na ich bezpośrednim wykonywaniu w 2017 r. przez realizatora zadań (DSDiK), a nie przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego (dalej: „UMWD”), był niezgodny z postanowieniami § 1 ust. 3 i 4, oraz § 2, 4, 6 i 8 umowy dotacji nr DW/1/2017 z dnia 23 czerwca 2017 r. *o dofinansowanie remontów, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi*. Wskazywały one bowiem wyraźnie na prawa i obowiązki, które winien realizować beneficjent dotacji, czyli Województwo Dolnośląskie, reprezentowane przez Zarząd tego Województwa, a nie realizator zadań.

Wojewoda w swych wyjaśnieniach powołał się na zapisy ww. umowy, zgodnie z którą beneficjentem dofinansowania i podmiotem odpowiedzialnym za realizację jej postanowień jest j.s.t. – Województwo Dolnośląskie (które w tej samej umowie oświadcza, że całość objętych nią zadań będzie realizowała DSDiK) oraz przywołał treść ustawy z 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*⁷⁴ (art. 19 ust. 2 pkt 2), stanowiący o tym, że zarządcą dróg wojewódzkich jest zarząd województwa, a także o możliwości wykonywania swoich obowiązków zarządcy drogi przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi utworzonej przez sejmik województwa, tj. DSDiK (art. 21 ust. 1 ww. ustawy). O prawidłowości realizacji umowy nr DW/1/2017 świadczą, według Wojewody również zapisy statutowe DSDiK i otrzymane przez dyrektora tej jednostki pełnomocnictwo do składania wszelkich oświadczeń woli w imieniu Województwa Dolnośląskiego.

W ocenie NIK „realizator zadań” to konstrukcja, która nie znajduje jednak umocowania w całokształcie regulacji prawnych dotyczących dotacji. W § 1 ust. 1 i 2 umowy dotacji

⁶⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 554.

⁷⁰ Dz. U. poz. 1812.

⁷¹ Dz. U. poz. 1813.

⁷² Obejmujących m.in.: składanie wniosków o przyznanie dotacji (§ 1 ust. 3 i 4 umowy dotacji) i o przekazanie dotacji (§ 4 umowy dotacji), sprawozdań z realizacji zadań (§ 2 ust. 3 umowy dotacji), rozliczeń częściowych poszczególnych etapów realizowanych zadań i dotacji (§ 5 ust. 2 umowy dotacji), rozliczeń końcowych poszczególnych zadań i dotacji (§ 5 ust. 1 umowy dotacji), a także prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatków.

⁷³ Reprezentowanego przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego, będącego stroną umowy dotacji.

⁷⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm.

wskazano, że Wojewoda przekaze w 2017 r. dotację celową z przeznaczeniem na zadania dotyczące remontów, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi. Nazwy tych zadań stanowiły załącznik nr 1 do umowy dotacji (zakres rzeczowy zadań własnych Województwa Dolnośląskiego do wykonania/realizacji). W § 2 ust. 2 umowy dotacji określono, że przez wykonanie zadania w zakresie rzeczowym rozumie się jego zrealizowanie zgodnie z kosztorysem ofertowym⁷⁵, a przez finansowe zakończenie zadania rozumie się dokonanie przez beneficjenta wszystkich płatności związanych z realizacją zadania. Zatem zdaniem NIK, Zarząd Województwa Dolnośląskiego za pośrednictwem UMWD powinien samodzielnie realizować obowiązki beneficjenta wynikające z zawartej umowy dotacji, a DSDiK realizować zadania wymienione w załączniku nr 1 do umowy dotacji. W ocenie NIK, to bowiem Województwo Dolnośląskie, reprezentowane przez Zarząd Województwa, będące sygnatariuszem umowy dotacji, pozostawało w pełni odpowiedzialne wobec Wojewody za wypełnienie postanowień tej umowy, tj. m.in. za składanie wniosków o przyznanie dotacji, o przekazanie dotacji, za sprawozdania z realizacji zadań, za rozliczenia częściowe poszczególnych etapów realizowanych zadań oraz dotacji, a także za rozliczenia końcowe poszczególnych zadań oraz dotacji. Wyłącznie odpowiedzialność z tytułu realizacji postanowień umowy ponosi beneficjent (Województwo Dolnośląskie) – osoby działające z jego upoważnienia. NIK wskazuje, że uprawnionym jest jedynie beneficjent, a celem umowy dotacji jest określenie zasad przekazania i rozliczenia dotacji. Skoro nie zawarto w niej obowiązków po stronie DSDiK, winien je realizować beneficjent.

Ujawniono nadto, że DSDiK nieterminowo składała wnioski o przyznanie dotacji (12 przypadków) oraz z uchybieniem terminu złożyła sprawozdanie (dotyczące miesiąca listopada 2017 r.) z realizacji zadań. Powyższe mogło wynikać m.in. z faktu, że całość obowiązków beneficjenta realizowała DSDiK. Wojewoda wyjaśnił, że pracownik DUW odpowiedzialny za wykonywanie zadań w tym zakresie pozostawał w stałym kontakcie telefonicznym i e-mailowym z pracownikami DSDiK, w związku z tym, odstąpiono od pisemnego informowania beneficjenta o tych uchybieniach.

(dowody: akta kontroli str. 2001-2340, 3792-3939)

2) W DUW dopuszczono do sytuacji, w której nie zostały zrealizowane postanowienia umowy nr OU/2015/318 z dnia 3 listopada 2015 r. o wykonanie robót budowlano-montażowych⁷⁶, bowiem w terminie 30 dni od dnia końcowego jej wykonania (15 grudnia 2015 r.) nie została zwrócona kwota 4,9 tys. zł stanowiąca zabezpieczenie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania tej umowy. W konsekwencji doprowadziło to do konieczności zapłaty przez Urząd odsetek za zwłokę w wysokości 0,6 tys. zł. Kwotę stanowiącą zabezpieczenie należytego wykonania umowy wraz z odsetkami zwrócono wykonawcy dopiero w dniu 29 sierpnia 2017 r.⁷⁷ (po 1,5 roku). Działanie to spowodowało naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 1 i 3 *ufp*, nakazującego dokonywanie wydatków publicznych w sposób celowy, oszczędny oraz umożliwiający terminową realizację zadań.

Dyrektor Generalny DUW podał, że Biuro Administracji i Logistyki DUW powzięło informację o nierealizowaniu w terminie postanowień ww. umowy wraz z wpływem do Urzędu wniosku wykonawcy w tej sprawie (21 czerwca 2017 r.), a pośrednią przyczyną zwłoki był brak wskazania w samej umowie o wykonanie robót budowlano-montażowych⁷⁸ pracownika Urzędu odpowiadającego za jej realizację, w tym także za czynności związane ze zwrotem zabezpieczenia. Dyrektor Generalny DUW powołał się również na zmiany organizacyjne, które zaszły w Urzędzie w ciągu ostatnich dwóch lat i spowodowały problemy z ustaleniem osób odpowiedzialnych za opóźnienie w zwrocie zabezpieczenia.

⁷⁵ Lub inny dokument zawierający szczegółowy opis zadania, zgodny z art. 150 pkt 1 *ufp*.

⁷⁶ Umowa zawarta między DUW a wykonawcą, której przedmiotem było wykonanie przez wykonawcę zamówienia polegającego na rewitalizacji elewacji zewnętrznej budynku DUW, dziedzińca wewnętrznego C oraz dostawa wraz z montażem dwóch kompletów klimatyzatorów.

⁷⁷ Powinna być zwrócona do dnia 14 stycznia 2016 r.

⁷⁸ Przedmiotem umowy nr OU/2015/318 z dnia 3 listopada 2015 r. była rewitalizacja elewacji wewnętrznej budynku, dziedzińca wewnętrznego C oraz dostawa wraz z montażem dwóch kompletów klimatyzatorów.

Zdaniem NIK przywołane przez Dyrektora Generalnego DUW okoliczności nie usprawiedliwiają stwierdzonego w trakcie kontroli NIK zaniechania skutkującego zapłatą odsetek za zwłokę. Jednostka sektora finansów publicznych (DUW) powinna zadbać o taką organizację pracy, która zapewni terminową realizację przypisanych jej zadań. Odpowiedzialnymi za tę nieprawidłowość byli: Kierownik Oddziału Obsługi Technicznej DUW oraz Dyrektor Biura Administracji i Logistyki DUW.

Nadmienia się, że rozpatrzenie ww. wniosku wykonawcy trwało aż 69 dni (od 21 czerwca do 29 sierpnia 2017 r.), co finalnie skutkowało wzrostem odsetek za zwłokę o 0,06 tys. zł.

Dyrektor Generalny DUW w swych wyjaśnieniach wskazał m.in. na rozbieżności pomiędzy nazwą firmy, która była podmiotem umowy, a nazwą firmy wnioskującej o zwrot zabezpieczenia, co jego zdaniem wymagało zasięgnięcia w tej sprawie opinii zatrudnionego w DUW radcy prawnego.

W ocenie NIK do rozpatrzenia przedmiotowego wniosku opinia prawna nie była niezbędna, gdyż zmiana nazwy tej firmy była ujawniona w Rejestrze Przedsiębiorców Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego⁷⁹, do którego przysługuje powszechny dostęp elektroniczny. Nadto, ze względu na wydawanie jej w kilku wersjach, z uwagi na różnorodne wyliczanie kwoty stanowiącej zabezpieczenie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania tej umowy, wydanie jej przyczyniło się do wydłużenia czasu załatwienia sprawy. Na termin rozpatrzenia wniosku nie powinny również mieć wpływu absencje pracowników (urlopy wypoczynkowe), czy dni wolne od pracy (12-15 sierpnia 2017 r.), na które również powoływał się Dyrektor Generalny DUW.

(dowody: akta kontroli str. 2341-2499, 3501-3604, 3595-3609)

3) Dokonane przez dwóch pracowników Urzędu w dniach 23 i 25 października 2017 r.⁸⁰ wpłaty w łącznej kwocie 0,6 tys. zł, stanowiące obciążenie za nieterminowe zwolnienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy nr UO/2015/318 z dnia 3 listopada 2015 r., nie zostały prawidłowo zaklasyfikowane i uwzględnione w księgach rachunkowych DUW. Wpłaty te w łącznej wysokości 0,6 tys. zł dokonane przez pracowników DUW odpowiedzialnych za doprowadzenie do zapłaty przez jednostkę budżetową odsetek za zwłokę zaewidencjonowane zostały jako zwrot (refundacja) dokonanego wydatku. Jednakże wydatek w postaci opłaty odsetek poniósł DUW⁸¹, a pracownicy dokonali zapłaty o charakterze odszkodowawczym w wysokości zapłaconych odsetek⁸², która powinna być odprowadzona na rachunek dochodów budżetu państwa i ujawniona w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 (pozostałe odsetki winny być również ujawnione w rocznym sprawozdaniu Rb-28⁸³). Zatem, zaklasyfikowanie ww. operacji gospodarczej w niewłaściwej podziale klasyfikacji budżetowej było niezgodne z treścią załącznika nr 3 i 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁸⁴ i skutkowało ujęciem w księgach rachunkowych tej operacji gospodarczych niezgodnie z jej treścią ekonomiczną, co naruszało przepis art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Zdaniem NIK błędna jest argumentacja Dyrektora Generalnego DUW w tej sprawie, który powołał się na § 19 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁸⁵, zgodnie z którym uzyskane przez państwowe jednostki budżetowe zwroty wydatków dokonanych w tym samym roku budżetowym zmniejszają wykonanie planowanych wydatków w tym roku budżetowym. Dokonane przez pracowników wpłaty miały bezspornie charakter odszkodowawczy, co wynikało z treści § 7 ust. 2 Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych i kontroli finansowej w DUW.

⁷⁹ Wykonawca posiadał ten sam nr KRS, NIP i REGON.

⁸⁰ Na podstawie not księgowych o numerach: W_NK_3/DUW/17/10/0001 i W_NK_3/DUW/17/10/0002.

⁸¹ Z rachunku wydatków DUW.

⁸² Co wynika również z treści § 7 ust. 2 Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych i kontroli finansowej w DUW.

⁸³ W październiku 2017 r. zostały one wyksięgowane z paragrafu dotyczącego pozostałych odsetek (4580).

⁸⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

⁸⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1542.

Handwritten signature

Jej zapisy dawały podstawę do przypisania pracownikom – winnym opóźnień w terminowym regulowaniu zobowiązań lub przekazaniu do Oddziału Księgowości i Budżetu DUW dokumentów w terminach uniemożliwiających dokonanie terminowej zapłaty – odpowiedzialności za wynikłą z tego tytułu szkodę.

Odpowiedzialność za tę nieprawidłowość ponosi Główny Księgowy w Wydziale OiR. Niewłaściwe ujęcie tej operacji gospodarczej w pozycjach klasyfikacji budżetowej miało wpływ na prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych Rb-27 i Rb-28.

(dowody: akta kontroli str. 2341-2499, 3501-3604, 3595-3609)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1) Przeprowadzenie postępowania na świadczenie usług telefonii stacjonarnej w DUW⁸⁶ zostało zaplanowane na II kwartał 2017 r. i rozpoczęło się w dniu 10 kwietnia 2017 r. Niemniej jednak czynności kontrolne NIK wykazały, że wskutek tak wyznaczonego terminu rozpoczęcia postępowania DUW dokonał zmiany pierwotnego ogłoszenia, która polegała na skróceniu terminu realizacji usługi z 22 do 19 miesięcy, przy jednoczesnym obniżeniu wartości zamówienia o kwotę, wynikającą ze skróconego czasu realizacji zamówienia. Na okres trzech miesięcy (tj. czas o który jednostka skróciła pierwotne postępowanie) zamówienia udzielono dotychczasowemu wykonawcy na podstawie art. 6a *Pzp*. Taki sposób postępowania wyniknął – w ocenie NIK – z niewłaściwego zaplanowania terminu rozpoczęcia postępowania, co może wskazywać na niezachowanie należytej staranności w tym zakresie. O przedłużeniu terminu składania ofert wnioskowali potencjalni wykonawcy. Jeden z nich poinformował, że rozpoczęcie realizacji usługi, wyznaczone na dzień 1 maja 2017 r., nie było możliwe do zrealizowania, gdyż zamawiający powinien wziąć pod uwagę, że usługi stanowiące przedmiot zamówienia były usługami dedykowanymi tylko dla zamawiającego, który powinien być liczyć się z tym, że dostęp z sieci wykonawcy do konkretnej lokalizacji mógł wymagać inwestycji. W ocenie NIK podejmowane działania przez Dyrektora Generalnego DUW nie były wystarczające. W trakcie trwania postępowania oraz przy uwzględnieniu prośby o wydłużenie terminu składania ofert do dnia 26 kwietnia 2017 r. wystąpiło zagrożenie zapewnienia ciągłości świadczenia usługi telefonii stacjonarnej. Z tego właśnie powodu podjęto decyzję o skróceniu okresu świadczenia usługi i przesunięciu terminu rozpoczęcia jej realizacji, jak również konieczności zastosowania art. 6a *Pzp* i udzielenia części zamówienia dotychczasowemu wykonawcy usługi (co nie zostało zaplanowane na etapie przygotowania planu postępowań na 2017 r.). Wskazuje się, że w przypadku rozpoczęcia postępowania wcześniej, np. w I kwartale 2017 r. DUW poza zachowaniem konkurencyjności miał również możliwość wyboru wykonawcy bez konieczności dzielenia zamówienia, zgodnie z uzasadnieniem jakie podnosił w protokole z przeprowadzonego postępowania.

(dowody: akta kontroli str. 1000-1790)

2) Koszty obsługi świadczenia wychowawczego realizowanego w ramach Programu Rodzina 500+, udzielanego na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci⁸⁷, przyjmowane były jako 1,5% sumy kwoty dotacji otrzymanej na wypłatę świadczenia wychowawczego i kosztów obsługi, podczas gdy zgodnie z art. 29 ust. 4 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, koszty obsługi świadczenia wychowawczego wynoszą w 2017 r. – 1,5% otrzymanej dotacji na świadczenie wychowawcze. Oznacza to, że kwota kosztów obsługi świadczenia powinna być liczona od kwoty dotacji otrzymanej na świadczenia wychowawcze, a nie od łącznej kwoty przyznanej dotacji. Jednakże taki sposób wyliczeń wynikał z pisma Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, które zostało uznane za autentyczną wykładnię przepisów ustawy o pomocy w wychowywaniu dzieci, dokonaną przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

⁸⁶ O nr AL.-272-1/17/ZP/PN.

⁸⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1851, ze zm. (dalej: "ustawa o pomocy w wychowywaniu dzieci").

Dr. G

NIK wskazuje, że wskazany sposób obliczania kosztów obsługi świadczenia wychowawczego nie wynikał z przepisów ww. ustawy oraz powodował podwójne ich naliczenie, bowiem w kwocie dotacji przekazanej j.s.t. przez Wojewodę zawierały się już koszty obsługi świadczenia.

(dowody: akta kontroli str. 3970-3981)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. zrealizowano wydatki budżetu środków europejskich w części 85/02 w kwocie 700,0 tys. zł, co stanowiło 35,0% planu po zmianach. W budżecie środków europejskich zaplanowano wydatki w tej części w kwocie 1 275,0 tys. zł (w dziale 010 – *Rolnictwo i łowiectwo*), na realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Środki te, ze względu na nieogłoszenie przez Instytucję Zarządzającą naboru wniosków o dofinansowanie tego programu nie zostały wykorzystane. W ciągu roku w planie wydatków ujęto ponadto środki w wysokości 700,0 tys. zł pochodzące z rezerwy celowej budżetu środków europejskich (część 83, pozycja 98), sklasyfikowane w dziale 754 – *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, również na realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (przedsięwzięcie: *Usprawnienie systemu ratownictwa w transporcie kolejowym – etap I*, jednostka realizująca: Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu)⁸⁸. Ze sprawozdania RB-28UE wynikało, że środki te zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem. Zmianę w planie wprowadzono po otrzymaniu ww. decyzji Ministra Rozwoju i Finansów. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich w 2017 r. wyniosła 66,0% wydatków roku poprzedniego (w 2016 r. wykonanie wydatków budżetu środków europejskich w części 85/02 wyniosło 1 068,0 tys. zł).

W 2017 r. DUW nie realizował projektów dofinansowanych z budżetu środków europejskich.

(dowody: akta kontroli str. 521, 660-665)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. Wojewoda zrealizował 131 działań w ramach 74 podzadań, 41 zadań i 19 funkcji państwa. Wykonanie budżetu (łącznie ze środkami z budżetu Unii Europejskiej (UE)) wyniosło 3 921 437,7 tys. zł, tj. 98,1% planu po zmianach. Szczegółową kontrolą NIK objęła pięć podzadań wybranych na podstawie sprawozdania z wykonania wydatków w układzie zadaniowym (Rb-BZ1), na które wydatkowano 242 301,5 tys. zł, tj.:

[1] podzadanie 13.4.1. – *Wsparcie rodzin wychowujących dzieci i opiekujących się osobami niepełnosprawnymi*, którego celem było zwiększenie skuteczności pomocy rodzinie. Wydatki na to podzadanie, w wysokości 2 321 165,0 tys. zł (plan po zmianach), zostały zrealizowane w kwocie 2 293 222,8 tys. zł, co oznaczało, że wykonanie planu w wymiarze finansowym wyniosło 98,8%. Wydatki na to podzadanie były wyższe o 22,5% niż w 2016 r. (wówczas wyniosły 1 871 991,2 tys. zł). Źródłem finansowania wydatków tego podzadania były środki w całości pochodzące z budżetu państwa. Wydatkowane środki stanowiły 58,5% wydatków ogółem zrealizowanych w 2017 r. Zaplanowany dla tego podzadania miernik⁸⁹ udzielania świadczeń (planowane wykonanie), ustalony na poziomie 69,6 rodzin (na tys. mieszkańców), do dnia 31 grudnia 2017 r. został zrealizowany w 100,0%;

[2] podzadanie 16.1.3. – *Prowadzenie spraw dotyczących obywatelstwa polskiego i repatriacji*, którego celem było zapewnienie wsparcia repatriantom i członkom ich rodzin. Wydatki na to podzadanie, w wysokości 6 414,7 tys. zł (plan po zmianach), zostały zrealizowane w kwocie 6 233,5 tys. zł, co oznaczało, że wykonanie planu w wymiarze finansowym wyniosło 97,2%. Wydatki na to podzadanie były wyższe o 103,0% niż w 2016 r. (wówczas wyniosły 3 062,8 tys. zł). Źródłem finansowania wydatków tego podzadania były

⁸⁸ Decyzja Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie zmian w budżecie środków europejskich na 2017 r., nr IP6.972.147.2017.25BE.18.TRT z dnia 6 listopada 2017 r.

⁸⁹ Tj. liczba rodzin otrzymujących wsparcie na 1 tys. mieszkańców.

środki w całości pochodzące z budżetu państwa. Wydatkowane środki stanowiły 0,2% wydatków ogółem zrealizowanych w 2017 r. Zaplanowane dla tego podzadania miernik⁹⁰ wydanych opinii (planowane wykonanie), ustalony na poziomie 350, do dnia 31 grudnia 2017 r. został zrealizowany na poziomie 146,0% (511,8 wniosków), co oznaczało, że na terenie Dolnego Śląska załatwiono więcej spraw niż pierwotnie planowano. Miernik dotyczący stosunku liczby przyjętych wniosków do liczby pracowników przyjmujących wnioski (planowane wykonanie), ustalony na poziomie 2 348, do dnia 31 grudnia 2017 r. został zrealizowany w 146,2%. Wydanie większej liczby opinii niż planowano wynikało ze zwiększenia liczby spraw dotyczących obywatelstwa polskiego i repatriacji oraz wyższej kwoty dotacji na realizację pomocy dla repatriantów i ich rodzin, a także wiązało się z trendem wzrostowym spraw z zakresu obywatelstwa polskiego i repatriacji;

[3] podzadanie 19.5.1. – *Wspieranie transportu przyjaznego środowisku*, którego celem było zapewnienie dostępności przejazdów komunikacją publiczną. Wydatki na to podzadanie, w wysokości 50 169,6 tys. zł (plan po zmianach), zostały zrealizowane w kwocie 45 450,1 tys. zł, co oznaczało, że wykonanie planu w wymiarze finansowym wyniosło 90,6%. Wydatki na to podzadanie były niższe o 11,5% niż w 2016 r. (wówczas wynosiły 44 987,9 tys. zł). Źródłem finansowania wydatków tego podzadania były środki w całości pochodzące z budżetu państwa. Wydatkowane środki stanowiły 1,2% wydatków ogółem zrealizowanych w 2017 r. Zaplanowany dla tego podzadania miernik⁹¹ przeciętnego obniżenia kosztu przejazdu komunikacją publiczną (planowane wykonanie), ustalony na poziomie 50,65% do dnia 31 grudnia 2017 r. został zrealizowany w 100,0%, co oznaczało, że obniżenie kosztów przejazdu komunikacją publiczną zostało osiągnięte zarówno w wymiarze procentowym, jak i kwotowym;

[4] podzadanie 20.2.1 – *Ratownictwo medyczne*, którego celem było zapewnienie wszystkim mieszkańcom województwa w możliwie równym stopniu dostępu do świadczeń medycznych z zakresu ratownictwa medycznego. Wydatki na to podzadanie, w wysokości 152 540,3 tys. zł (plan po zmianach), zostały zrealizowane w kwocie 152 159,2 tys. zł, co oznaczało, że wykonanie planu w wymiarze finansowym wyniosło 99,8%. Wydatki na to podzadanie były wyższe o 0,1% niż w 2016 r. (wówczas wynosiły 151 467,9 tys. zł). Źródłem finansowania wydatków tego podzadania były środki w całości pochodzące z budżetu państwa. Wydatkowane środki stanowiły 3,9% wydatków ogółem zrealizowanych w 2017 r. Zaplanowany dla tego podzadania miernik⁹² liczby zespołów ratownictwa medycznego na terenie województwa (planowane wykonanie), ustalony na poziomie 110,5 do dnia 31 grudnia 2017 r. został zrealizowany w 100% co oznaczało, że na terenie województwa funkcjonowała zaplanowana liczba zespołów ratownictwa medycznego;

[5] podzadanie 21.3.1. – *Ochrona zdrowia, zwalczanie chorób zakaźnych i dobrostan zwierząt*, którego celem było zapewnienie bezpieczeństwa epizodycznego i dobrostanu zwierząt. Wydatki na to podzadanie, w wysokości 38 146,8 tys. zł (plan po zmianach), zostały zrealizowane w kwocie 36 202,6 tys. zł, co oznaczało, że wykonanie planu w wymiarze finansowym wyniosło 94,9%. Wydatki na to podzadanie były wyższe o 232,1% niż w 2016 r. (wówczas wynosiły 15 596,6 tys. zł). Źródłem finansowania wydatków tego podzadania były środki w całości pochodzące z budżetu państwa. Wydatkowane środki stanowiły 1,4% wydatków ogółem zrealizowanych w 2017 r. Zaplanowany dla tego podzadania miernik⁹³ stosunku liczby podmiotów skontrolowanych do liczby podmiotów zaplanowanych do kontroli (planowane wykonanie), do dnia 31 grudnia 2017 r. został zrealizowany w 99%.

Określone dla powyższych podzadań cele były spójne z celami zadań, a mierniki przyjęte do pomiaru podzadań, zostały określone prawidłowo i były adekwatne oraz wystarczające do

⁹⁰ Tj. liczba wydanych rozstrzygnięć i opinii przypadających średnio na jednego pracownika oraz stosunek liczby przyjętych przez pracowników klientów w sprawach dotyczących obywatelstwa polskiego i repatriacji do liczby pracowników obsługujących klientów w sprawach dotyczących obywatelstwa polskiego i repatriacji.

⁹¹ Tj. przeciętne obniżenie kosztów przejazdu komunikacją publiczną (w %).

⁹² Tj. liczba zespołów ratownictwa medycznego na terenie województwa (w szt.).

⁹³ Tj. stosunek liczby podmiotów i/lub jednostek skontrolowanych do liczby podmiotów i/lub jednostek nadzorowanych planowanych do skontrolowania - zgodnie z przepisami prawa i analizą rynku w zakresie ochrony zdrowia i zwalczania chorób zakaźnych zwierząt.

oceny skuteczności realizowanych zadań. Stanowiły również źródło informacji na temat uzyskiwana efektów z danych nakładów. Ponadto, wszystkie wybrane podzadania obejmowały od jednego do czterech działań spójnych z celem podzadań, do których zostały przypisane. Plan działalności DUW na rok 2017 był dokumentem zbieżnym w zakresie celów i mierników dla wybranych podzadań określonych w budżecie zadaniowym.

(dowody: akta kontroli str. 2916-2969)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

Wydatki budżetu państwa zostały wykonane w 98,0% i zgodnie z przeznaczeniem. Wydatki budżetu środków europejskich zostały wykonane w 35,0%, a niepełna realizacja nie wynikała z przyczyn zależnych od kontrolowanej jednostki. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności, zaplanowane w ustawie budżetowej i ujęte w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 z realizacji wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Stwierdzone nieprawidłowości, polegające na opóźnieniu w zwrocie zabezpieczenia z tytułu należytego wykonania usługi skutkującego wypłatą odsetek za zwłokę w wysokości 0,6 tys. zł (których zwrot został nieprawidłowo zaewidencjonowany w księgach rachunkowych DUW oraz wykazany w sprawozdawczości budżetowej w zakresie dochodów i wydatków) oraz przyjmowanie dokumentacji związanej z udzieleniem i rozliczaniem dotacji od jednostki nieuprawnionej, nie wpływały negatywnie – w sposób bezpośredni – na przedmiot kontrolowanej działalności.

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Wojewoda zarządzeniem w sprawie kontroli zarządczej⁹⁴, ustanowił procedury kontroli zarządczej, w tym kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów.

(dowody: akta kontroli str. 3180-3190)

Celem oceny, czy przyjęte mechanizmy kontrolne zapewniały prawidłowe i rzetelne sporządzenie sprawozdań zarówno rocznych, jak i jednostkowych, NIK skontrolowała prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2017 r. przez dysponenta części 85/02 – województwo dolnośląskie i sprawozdań jednostkowych Urzędu, tj. sprawozdania: [1] o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23); [2] z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27); [3] z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28); [4] 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); [5] 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); [6] z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE WPR); [7] z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28 UE); [8] z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1). Zbadano także sprawozdania za IV kwartał 2017 r.: [1] o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) oraz [2] o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

⁹⁴ Nr 11 z dnia 10 stycznia 2017 r.

Łączne sprawozdania budżetowe, sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. oraz łączne roczne sprawozdanie Rb-BZ1 zostały sporządzone na podstawie oraz w szczególności sprawozdań jednostkowych jednostek podległych i odpowiednio, własnych sprawozdań jednostkowych. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Urzędu, były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stwierdzono ponadto, że sprawozdania jednostkowe były sprawdzane pod względem przestrzegania dyscypliny finansów publicznych, tj. sprawdzano m.in. czy wydatki wykazane w sprawozdaniu nie przekraczają kwoty ujętej w planie finansowym oraz pod względem wzajemnych powiązań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. W ocenie NIK przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

(dowody: akta kontroli str. 89-93, 2955-2963)

3.2. Kontrola ksiąg rachunkowych

Przyjęte zasady rachunkowości określone zostały w dwóch odrębnych dokumentach, tj. [1] dla Wydziału FiB⁹⁵ oraz [2] dla Wydziału OiR⁹⁶, które w swojej treści były zgodne z art. 10 ustawy o rachunkowości. Dobrą praktyką stosowaną w obu wydziałach było wskazanie w polityce rachunkowości zarówno rodzajów operacji ewidencjonowanych na poszczególnych kontach, jak również rodzajów dokumentów stanowiących podstawę dokonywanych zapisów. Wydział OiR opracował i wdrożył *Instrukcję obiegu dokumentów finansowo-księgowych i kontroli finansowej*⁹⁷, która zawierała szczegółowe wytyczne przekazywania dokumentów pomiędzy poszczególnymi komórkami i stanowiskami. Ponadto Instrukcja obiegu dokumentów finansowo-księgowych Wydziału OiR uwzględniała również czynności kontrolne na każdym etapie opracowywania i przetwarzania dowodów księgowych oraz wskazywała osoby odpowiedzialne za kontrolę formalną, rachunkową i finansową. Dokument precyzował również sposób postępowania w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych urzędu obsługującego dysponenta części 85/02 przeprowadzono na próbie 70 zapisów księgowych o łącznej wartości 4 437,7 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną⁹⁸. Stwierdzono, że organizacja systemu rachunkowości oraz zapisy księgowe umożliwiały jednoznaczne powiązanie zapisów w rejestrze ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi, a dowody stanowiące podstawę dokonanych zapisów były zgodne z ustawą o rachunkowości, tj. sprawdzone pod względem merytorycznym formalno-rachunkowym oraz zawierały dekret wskazujący miesiąc ujęcia dowodu w księgach rachunkowych jednostki. Operacje gospodarcze były prawidłowo udokumentowane, tj. w sposób kompletny i przejrzysty oraz na podstawie właściwych rodzajów dokumentów. Zapisy księgowe (poza jedną stwierdzoną w trakcie kontroli nieprawidłowością) zawierały wszystkie elementy wskazane w ww. ustawie i zostały poprawnie ujęte w księgach (podziałki klasyfikacji budżetowej) oraz zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

(dowody: akta kontroli str. 1791-2915)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W dzienniku prowadzonym dla konta 140 – *Krótkoterminowe aktywa finansowe i środki w drodze*, nie zawarto opisu operacji, której zapis dotyczy, co było naruszeniem art. 23 pkt 3 ustawy o rachunkowości. Zgodnie z nim zapis księgowy powinien zawierać co najmniej zrozumiały tekst, skrót, lub kod opisu operacji.

⁹⁵ Zarządzenie nr 156 Wojewody z dnia 1 czerwca 2017 r. w sprawie przyjętych zasad rachunkowości w zakresie obsługi budżetu Wojewody Dolnośląskiego (z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2017 r.).

⁹⁶ Zarządzenie nr 167 Wojewody z dnia 22 czerwca 2016 r., ze zm.

⁹⁷ Zarządzenie nr 30 Dyrektora Generalnego DUW z dnia 30 czerwca 2016 r. dla Wydziału OiR.

⁹⁸ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

Dyrektor Wydziału OiR wyjaśniła, że kasjer przez niedopatrzenie nie umieścił opisu w pierwszej pozycji, jednak wprowadził kwotę na podstawie właściwego dla operacji, prawidłowo opisanego, dokumentu źródłowego. Stwierdziła również, że pracownik Oddziału Księgowości i Budżetu DUW księgując raport skupił się na weryfikacji dokumentów źródłowych, sprawdzeniu poprawności kwot w poszczególnych pozycjach i nie zauważył braku opisu pozycji na pierwszej pozycji raportu.

(dowody: akta kontroli str. 1791-2915)

*Uwaga dotycząca
badanej działalności*

W ramach przeprowadzonego w 2017 r. audytu wewnętrznego, audytor wewnętrzny DUW zidentyfikował tzw. „wąskie gardło”, polegające na braku określenia zasad obiegu dokumentów pomiędzy radcą prawnym, który prowadził sprawę egzekwowania należności, a Oddziałem Dochodów i Certyfikacji Wydziału OiR. W tym zakresie skierował do kierownika Urzędu zalecenie opracowania wspólnych dla wszystkich wydziałów i biur, zasad związanych m.in. z obiegiem dokumentów w tym aspekcie. Audytor uznał adekwatność i skuteczność mechanizmów kontroli poza jednym⁹⁹, opracowanym dla ryzyka „nieprawidłowości naliczania odsetek z tytułu nieterminowej spłaty należności”. Funkcjonujący w tym zakresie mechanizm kontrolny uznał za nieadekwatny i nieskuteczny, co NIK również podziela. W związku z tym zalecono konieczność naliczania i ujmowania w księgach rachunkowych prowadzonych w Wydziale OiR odsetek z tytułu nieterminowej spłaty należności uwzględniając przepisy prawa i jednocześnie planowaną modyfikację systemu finansowo-księgowego (wprowadzenie automatycznego naliczania odsetek).

Podjęto próbę zrealizowania zaleceń audytora dotyczącą naliczania odsetek w systemie FK wydziału, jednak jak wskazała Główna Księgowa, specyfika należności publiczno-prawnych związana np. z terminem zapłaty oraz z przerwami w naliczaniu odsetek w związku ze złożonym odwołaniem powodowała konieczność naliczania odsetek poza systemem FK. W ocenie NIK należy podejmować skuteczne działania w celu realizacji ww. zalecenia, w tym mające na celu modyfikację systemu FK w rzeczonym zakresie.

(dowody: akta kontroli str. 1791-2915)

Ocena częściowa

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

Sprawozdania łączne dysponenta części 85/02 zostały sporządzone prawidłowo i rzetelnie, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe DUW na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Organizacja rachunkowości oraz system kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych, a dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości spełniała wymogi określone w art. 10 ustawy o rachunkowości. Księgi rachunkowe w zakresie dokumentacji poddanej szczegółowemu badaniu prowadzone były prawidłowo. Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na braku opisu jednej operacji gospodarczej nie miała bezpośredniego wpływu na prawidłowość i rzetelność ksiąg rachunkowych.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Zapewnienie terminowej spłaty zobowiązań DUW, celem niedopuszczenia do zapłaty odsetek oraz prawidłową klasyfikacji środków budżetowych z tego tytułu.
2. Egzekwowanie obowiązków wynikających z umowy dotacji o dofinansowanie remontów, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi bezpośrednio od beneficjenta.
3. Każdorazowe ujmowanie opisu operacji w zapisie księgowym, stosownie do wymogów art. 23 pkt 3 ustawy o rachunkowości.

⁹⁹ Ryzyko „System teleinformatyczny Quorum firmy QNT”.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK 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 21 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 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

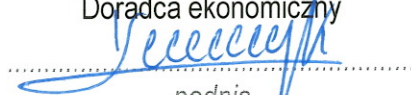
p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński


.....
podpis

Kontrolerzy:
Małgorzata Jakubiec-Dzieliński
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

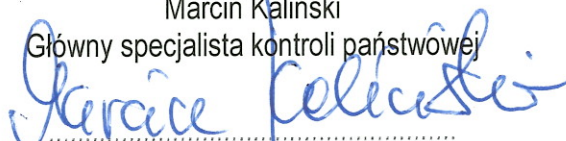
Lech Kowalczyk
Doradca ekonomiczny


.....
podpis

Anna Łuczak
Starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

Marcin Kaliński
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis