



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.001.01.2016

P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 85/08 – województwo lubuskie.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Beata Jakubowska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 99416 z dnia 5.02.2016 r.; 2. Krzysztof Jodko, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 99418 z dnia 16.02.2016 r. 3. Andrzej Misa, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 99409 z dnia 13.01.2016 r. 4. Norbert Serafin, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 97053 z dnia 21.12.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)
Jednostka kontrolowana	Lubuski Urząd Wojewódzki, ul. Jagiellończyka 8, 66-400 Gorzów Wlkp.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od 9.12.2015 r. funkcję Wojewody Lubuskiego pełni Władysław Dajczak. W okresie od 26.01 do 11.11.2015 r. Wojewodą była Katarzyna Osos. W dniach od 1.01 do 25.01 oraz od 12.11 do 8.12.2015 r. pełniącym obowiązki Wojewody był Jan Świrepo. (dowód: akta kontroli str. 8a)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 85/08 – województwo lubuskie.

W ramach części 85/08 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – między innymi zadania z zakresu pomocy społecznej (w tym wypłata świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego na łączną kwotę 322.827,3 tys. zł), transportu i łączności (przede wszystkim drogi publiczne wojewódzkie – 35.032,6 tys. zł, drogi publiczne powiatowe i gminne – 42.440,3 tys. zł), ochrony zdrowia (m.in. ratownictwo medyczne – 66.366,2 tys. zł).

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych¹,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez Wojewodę Lubuskiego.

Zrealizowane w 2015 r. w części 85/08 dochody wyniosły 59.818,2 tys. zł, w tym 22.317,6 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę.

Wydatki budżetu państwa w 2015 r. zrealizowano w wysokości 1.050.991,1 tys. zł, w tym 44.929,2 tys. zł stanowiły wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę. Ponadto

¹ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 34.016,5 tys. zł, w tym 768,1 tys. zł przez kontrolowaną jednostkę (dysponenta III stopnia).

III. Ocena kontrolowanej działalności

*Ocena i jej
uzasadnienie*

Najwyższa Izba Kontroli ocenia² pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 85/08 – województwo lubuskie.

W wyniku kontroli 11,6% zrealizowanych wydatków budżetu państwa i 2,7% wydatków budżetu środków europejskich³ stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem obowiązujących zasad gospodarowania środkami publicznymi. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Stwierdzona w toku kontroli NIK nieprawidłowość, polegająca na dokonaniu zmiany planu wydatków majątkowych bez wymaganej prawem zgody Ministra Finansów, nie miała wpływu na realizację budżetu w części 85/08. W przypadku natomiast realizowania przez pracowników LUW projektów współfinansowanych ze środków europejskich, NIK wskazuje na potrzebę bardziej szczegółowego uregulowania zasad świadczenia takiej pracy, aby wykluczyć w przyszłości możliwość powstania kolizji z bieżącym wykonywaniem obowiązków służbowych na rzecz LUW.

W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków. Wojewoda Lubuski rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 85/08.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania budżetowe za 2015 rok, sporządzone dla dysponenta części, jak i dysponenta III stopnia.

Sprawozdania łączne dysponenta części 85/08 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego (dysponent III stopnia) na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁴, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶.

IV. Wyniki kontroli

*Opis stanu
faktycznego*

1. Dochody budżetowe

W ustawie budżetowej na rok 2015 dochody budżetu państwa w części 85/08 zostały zaplanowane w wysokości 54.383,0 tys. zł⁷. Zrealizowane dochody wyniosły 59.818,2 tys. zł, tj. 110% kwoty planowanej i były niższe od wykonanych w 2014 r. o 85,4 tys. zł, tj. o 0,14%.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

³ Odpowiednio 121.915 tys. zł oraz 918 tys. zł.

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119, ze zm.).

⁵ 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).

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

⁷ Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 153), znowelizowana 16 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 2195).

Na wyższe od przewidywanego wykonania planu dochodów w 2015 r. wpływ miały głównie dochody uzyskane w dziale 700 *Gospodarka mieszkaniowa*, rozdz. 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami*, §2350⁸ w wysokości 19.018,1 tys. zł (2.239,1 tys. zł więcej niż planowano) – przede wszystkim z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności, prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, wpływów z opłat za trwały zarząd, użytkowanie, służebności i z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, oraz w dziale 852 *Pomoc społeczna*, rozdz. 85212 *Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego*, §2350 w wysokości 7.280,5 tys. zł (1.523,5 tys. zł więcej niż planowano) – przede wszystkim z tytułu wyegzekwowanych od dłużników alimentacyjnych zwrotów kwot świadczeń wypłaconych osobom uprawnionym⁹.

Dochody niższe od planowanych uzyskano przede wszystkim w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, rozdz. 85321 *Zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności*, §2350 (z tytułu opłat za wydanie kart parkingowych dla osób niepełnosprawnych) – 208,2 tys. zł (planowano 602 tys. zł)¹⁰.

Największe wpływy uzyskano w wykazanym wyżej dziale 700, rozdz. 70005, §2350 – 19.018,1 tys. zł (31,8% ogółu dochodów) oraz w dziale 750 *Administracja publiczna*, rozdz. 75011 *Urzędy wojewódzkie*, §0579 – w wysokości 18.199,6 tys. zł (30,4% ogółu dochodów) z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych.

Na koniec 2015 r. w części 85/08 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w wysokości 326.473,6 tys. zł, w tym zaległości – 320.059,4 tys. zł¹¹. W porównaniu do 2014 r. należności ogółem były wyższe o 35.762,1 tys. zł (tj. o 12,3%), a zaległości wyższe o 31.630,1 tys. zł (tj. o 11%). Powodem zwiększenia zaległości, podobnie jak w latach ubiegłych, było przede wszystkim nieregulowanie przez dłużników zobowiązań alimentacyjnych. Na wysokość kwoty należności pozostałych do zapłaty ma wpływ wiele czynników, wśród których można wymienić m.in. nieskuteczność postępowania egzekucyjnego oraz wzrost wysokości przeciętnego świadczenia alimentacyjnego, co jest spowodowane sukcesywnym podwyższaniem przez sądy zasądzonej wysokości świadczeń¹². Niższy przyrost należności w 2015 r., w stosunku do lat poprzednich, spowodowany był przede wszystkim utrzymaniem na niezmiennym poziomie kryterium dochodowego, uprawniającego do pobierania świadczenia z funduszu alimentacyjnego¹³.

W 2015 r. umorzono należności z tytułu mandatów w łącznej wysokości 3,2 tys. zł oraz rozłożono na raty lub odroczone spłatę należności o wartości 64,8 tys. zł. Nie udzielono ulg w spłacie należności wynikających z kar budowlanych (15 tys. zł należności z tego tytułu rozłożono na raty). W 2015 r. zastosowano ulgi z tytułu opłat legalizacyjnych, umarzając 225 tys. zł oraz rozkładając na raty 10 tys. zł.

⁸ Dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego.

⁹ Na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2016 r. poz. 169) dłużnik alimentacyjny jest zobowiązany do zwrotu organowi właściwemu wierzyciela należności w wysokości świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej, łącznie z odsetkami ustawowymi za opóźnienie. Wysokość kwot wyegzekwowanych przez komorników, a tym samym wysokość kwot przekazywanych na dochody budżetu państwa, jest ściśle uzależniona od prowadzonych przez gminy postępowań wobec dłużników alimentacyjnych. Kwota zwrócona przez dłużnika alimentacyjnego od września 2015 r. jest dzielona zgodnie z zasadami określonymi w art. 27 ust. 4 ww. ustawy, tj. 40% kwoty należności stanowi dochód własny gminy organu właściwego wierzyciela, zaś 60% kwoty należności oraz odsetki stanowią dochód budżetu państwa.

¹⁰ Powodem niższego od planowanego wykonania dochodów w tym rozdziale było zaostrenie z dniem 1.07.2014 r. kryteriów ubiegania się o karty parkingowe przez osoby niepełnosprawne (wszystkie karty parkingowe wydane przed dniem 1.07.2014r. traciły ważność z dniem 30.06.2015 r.); zmiana zasad ich wydawania spowodowała zawężenie kręgu osób uprawnionych.

¹¹ Na koniec 2014 r. odpowiednio: 290.711,5 tys. zł oraz 288.429,3 tys. zł.

¹² W 2013 r. osoby pobierające świadczenie alimentacyjne w wysokości 300,01 zł – 500 zł stanowiły 49,5% ogółu osób pobierających świadczenie, w 2014 r. – 54,7%, natomiast w 2015 r. już 58,8%. Przeciętna wysokość świadczenia alimentacyjnego wynosiła w 2013 r. – 330,41 zł, w 2014 r. – 344,81 zł, natomiast w 2015 r. – 349,13 zł.

¹³ Od 2008 r. ww. świadczenia przysługują, gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty 725 zł.

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 393-422)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

2.1.1. W 2015 r. wykonanie wydatków w części 85/08 – województwo lubuskie wyniosło 1.050.991,1 tys. zł, tj. 3,7% więcej niż w 2014 r. (1.013.301,8 tys. zł). Zrealizowane w 2015 r. wydatki stanowiły 98,5% planu wydatków po zmianach¹⁴.

W ustawie budżetowej na rok 2015 wydatki budżetu państwa w cz. 85/08 zostały zaplanowane w wysokości 778.802,5 tys. zł. Wojewoda przedłożył Ministrowi Finansów projekt budżetu w terminie i w sposób określony w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015¹⁵.

W ramach planu wydatków po zmianach Wojewoda uwzględnił wszystkie zadania z zakresu administracji rządowej, realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków przekazanych im dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 804, 848-852, 858-885, 927-956, 1083-1086)

Wojewoda dochował terminów, o których mowa w art. 143 ust. 1 pkt 2 oraz art. 148 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶ (dalej: *ufp*), w zakresie przekazania jst informacji o kwotach dotacji.

W 2015 r. pozostawiono niepodzielone dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez gminy i powiaty w wysokości 7.603,4 tys. zł, z czego w § 2010 (gminy) 6.475,5 tys. zł oraz w § 2110 (powiaty) 1.127,9 tys. zł. O fakcie pozostawienia niepodzielonych dotacji, ze wskazaniem konkretnych rozdziałów klasyfikacji budżetowej¹⁷, gminy oraz powiaty województwa lubuskiego zostały poinformowane w pismach z 17.02.2015 r. Niepodzielenie niektórych kwot dotacji pomiędzy jst miało związek w szczególności z ewentualnym zwiększeniem się liczby osób, za które opłacana jest składka, podwyższeniem kwoty zasiłku dla bezrobotnych, wzrostem kwoty świadczenia pielęgnacyjnego oraz wynikało z konieczności finansowania uzasadnionych potrzeb zgłaszanych przez poszczególne jst w ciągu roku (np. odprawy i nagrody jubileuszowe przeznaczone dla pracowników realizujących w gminach zadania z zakresu administracji rządowej oraz zakupy związane z wdrożeniem aplikacji *Źródło*).

(dowód: akta kontroli str. 795-796, 957-986)

Wojewoda skorzystał z uprawnienia przysługującego mu na mocy art. 140 ust. 4 *ufp*, tworząc w części 85/08 budżetu państwa rezerwę w wysokości 800,0 tys. zł, tj. w limicie określonym ww. przepisem (do 1% planowanych wydatków, z wyłączeniem dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego).

(dowód: akta kontroli str. 809, 874)

2.1.2. W 2015 r. w części 85/08, na podstawie art. 177 *ufp*, Wojewoda Lubuski trzema zarządzeniami wydanymi w dniach od 13.10 do 16.12.2015 r. dokonał blokady planowanych wydatków w wysokości 13.982,1 tys. zł (w tym 13.825,7 tys. zł – blokada wydatków na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego). Ponadto Wojewoda w ww. części, trzema zarządzeniami wydanymi w dniach od 17.07 do 16.12.2015 r., zablokował planowane wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 11.729,7 tys. zł. Największe pozycje blokowanych wydatków dotyczyły:

- w dziale 010 *Rolnictwo i łowiectwo*, rozdziale 01008 *Melioracje wodne*, § 6510 zablokowano kwotę 5.769,5 tys. zł oraz § 6519 – kwotę 2.401,6 tys. zł, w związku

¹⁴ Wykonane wydatki były o 15.639,8 tys. zł niższe niż wydatki według planu po zmianach (1.066.630,9 tys. zł).

¹⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 825.

¹⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

¹⁷ Rozdz.: 70005, 75011, 85156, 85203, 85212 oraz 85213.

ze zmianami decyzji o przyznaniu pomocy finansowej dla projektów realizowanych z PROW 2007-2013 oraz kończącym się okresem programowania, a także koniecznością rozliczenia realizowanych projektów, beneficjent (samorząd województwa lubuskiego) dokonał zmiany *Planu inwestycji na 2015 r.* w zakresie melioracji wodnych podstawowych, proponując jednocześnie przeniesienie niewykorzystanych środków na zadania realizowane poza programem (zmiany nie zyskały akceptacji Ministra Finansów). W wyniku powstałych w ten sposób oszczędności zablokowano planowane wydatki budżetowe w łącznej wys. 8.171,1 tys. zł.; z ww. przyczyn w § 6517 dokonano blokady wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 11.179,2 tys. zł;

- w dziale 010 *Rolnictwo i łowiectwo*, rozdziale 01041 *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich*, §§ 2218 i 2219 zablokowano odpowiednio kwoty 1.272,6 tys. zł i 727,4 tys. zł, w związku z niewykorzystaniem środków w planowanej wysokości z przeznaczeniem na Pomoc Techniczną PROW 2014-2020 oraz przedłużającymi się procedurami legislacyjnymi związanymi z wdrażaniem programu;
- w dziale 852 *Pomoc społeczna*, rozdziale 85214 *Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe*, § 2030 zablokowano 1.500,0 tys. zł – decyzjami z 21.04, 9.07 i 6.10.2015 r. Minister Finansów zwiększył wydatki budżetowe w części 85/08 o łączną kwotę 11.621,1 tys. zł z przeznaczeniem na realizację własnych zadań bieżących gmin, tj. na dofinansowanie wypłat zasiłków okresowych w części gwarantowanej z budżetu państwa. W wyniku przeprowadzonej analizy częściowego wykonania planu wydatków na ww. cel, stwierdzono, że wydatki kształtują się na niższym niż początkowo zakładano poziomie. Ponadto, w związku z podwyższeniem z dniem 1.10.2015 r. kwot kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń, zaistniały trudności z oszacowaniem przez poszczególne gminy potrzeb w tym obszarze;
- w dziale 851 *Ochrona zdrowia*, rozdziale 85156 *Składka na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego*, § 2110 zablokowano 1.728,8 tys. zł, przyczyną niewykorzystania planowanej kwoty był spadek bezrobocia oraz liczby osób, za które opłacana jest składka, a także brak corocznej waloryzacji zasiłków dla bezrobotnych w wyniku pozostania średniorocznego poziomu cen towarów i usług konsumpcyjnych na niezmiennym poziomie.

Jak wynika z powyższego, powodem zablokowania planowanych wydatków budżetowych był nadmiar posiadanych środków (art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp). O dokonanych blokadach każdorazowo informowano Ministra Finansów, zgodnie z art. 177 ust. 4 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 688-744)

2.1.3. W każdym przypadku objętym kontrolą¹⁸ zachowano regułę określoną w art. 128 ust. 2 ufp, zgodnie z którą kwota dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

(dowód: akta kontroli str. 800-801, 900-904)

W 2015 r. nie było przypadków dochodzenia przez jednostki samorządu terytorialnego na drodze sądowej należnych dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych.

W odniesieniu do objętych badaniem dotacji udzielonych w 2015 r. nie zaszła potrzeba dochodzenia zwrotu dotacji na podstawie art. 169 ust. 6 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 798-799, 925-926)

2.1.4. Struktura wydatków według grup ekonomicznych w części 85/08, zrealizowanych w 2015 r., nie zmieniła się znacząco w stosunku do roku 2014. Wydatki ogółem wykonane w 2015 r. wyniosły 1.050.991,1 tys. zł (tj. 103,7% wydatków wykonanych w 2014 r.). Różnice w wykonaniu planu wydatków w poszczególnych grupach ekonomicznych w latach

¹⁸ Zweryfikowano na podstawie 119 umów, w tym 82 umów zawartych w ramach wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania oraz 37 umów zawartych w ramach realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój.

2014-15 wahały się od 86,3% w grupie świadczenia na rzecz osób fizycznych do 109,9% w grupie wydatki na współfinansowanie i finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej.

Wykonanie wydatków w poszczególnych grupach w odniesieniu do planu po zmianach wyniosły¹⁹:

- dotacje i subwencje – 99,0%,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 99,7%,
- wydatki bieżące – 98,4%,
- wydatki majątkowe – 99,4%,
- współfinansowanie i finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej – 82,7%.

Wydatki majątkowe zaplanowane w ustawie budżetowej na 2015 r. wyniosły 15.884,0 tys. zł, a wykonanie 81.954,1 tys. zł (tj. 516,0% planu). Główną przyczyną różnicy pomiędzy wydatkami zaplanowanymi w ustawie a wydatkami wykonanymi były zwiększenia w wydatkach dokonane w trakcie roku, pochodzące z rezerw celowych.

(dowód: akta kontroli str. 745-749, 886)

Największa jednorazowa zmiana budżetu w części 85/08 w zakresie wydatków majątkowych dotyczyła zwiększenia wydatków w dziale 851 *Ochrona zdrowia*, rozdz. 85132 *Inspekcja Sanitarna*, §6050 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*, o kwotę 1.750 tys. zł, z przeznaczeniem m.in. na zakup sprzętu laboratoryjnego oraz samochodu chłodni dla Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Gorzowie Wlkp. Wojewoda Lubuski, stosownie do obowiązku sformułowanego w art. 171 ust. 3 ufp, uzyskał zgodę Ministra Finansów na dokonanie ww. przeniesienia²⁰.

Ponadto Wojewoda Lubuski w okresie od 1.10 do 12.10.2015 r., czterema zarządzeniami w sprawie przeniesienia wydatków w budżecie w części 85/08, zwiększyła wydatki majątkowe w dziale 851 *Ochrona zdrowia*, rozdziale 85132 *Inspekcja Sanitarna*, §6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych*, o łączną kwotę 400 tys. zł (każdym zarządzeniem o 100 tys. zł), z przeznaczeniem na zakup ośmiu samochodów służbowych na potrzeby prac terenowych powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych.

W 2015 r. Wojewoda Lubuski dokonał w budżecie jednej zmiany, polegającej na zwiększeniu wydatków na inwestycje budowlane²¹, na co – stosownie do art. 171 ust. 4 ufp – uzyskał zgodę Ministra Finansów²².

O przypadkach przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków, polegających na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę do 100 tys. zł, Wojewoda Lubuski informował Ministra Finansów (art. 171 ust. 3 zd. 2 ufp).

(dowód: akta kontroli str. 441-447)

2.1.5. Szczegółowym badaniem objęto wydatki na dotacje w łącznej kwocie 113.142,5 tys. zł²³, w tym na: zadania zlecone z zakresu administracji rządowej z zakresu spraw obywatelskich 8.616,1 tys. zł, na świadczenia z funduszu alimentacyjnego 47.148,7 tys. zł oraz na zadanie własne związane z dofinansowaniem budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami 35.032,6 tys. zł. Ponadto zbadano dotację w kwocie 22.345,1 tys. zł przekazaną na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach *Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój* (drogi gminne).

¹⁹ Paragrafy wydatków w następujących grupach ekonomicznych: 1/ dotacje i subwencje, 2/ świadczenia na rzecz os. fiz., 3/ wydatki bieżące i 4/ wydatki majątkowe z czwartą cyfrą „0”.

²⁰ Decyzja Ministra Finansów z dnia 28.10.2015 r., nr FS1.412.15.2015.

²¹ Zwiększono wydatki budżetowe w dziale 851, rozdz. 85132, §6050, o kwotę 12 tys. zł, z przeznaczeniem na przebudowę magazynu szczepionek na chłodziw w Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Gorzowie Wlkp.

²² Decyzja Ministra Finansów z dnia 19.06.2015 r., nr FS1.412.4.2015.

²³ Tj. 13,7% wartości dotacji ogółem oraz 10,8% zrealizowanych wydatków w części.

Powyższe wydatki, z wyjątkiem wydatków poniesionych na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich, zostały sfinansowane środkami pochodzącymi głównie z rezerw celowych.

W 2015 r. Minister Finansów zwiększył plan wydatków w części 85/08 środkami z rezerw budżetowych (celowych i ogólnej) łącznie o 289.481,5 tys. zł, z tego:

- z rezerw celowych o 288.979,1 tys. zł – na podstawie 154 decyzji,
- z rezerwy ogólnej o 502,4 tys. zł – na podstawie 2 decyzji²⁴.

Podział ww. środków według grup wydatków przedstawiał się następująco:

- dotacje i subwencje 211.619,5 tys. zł,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych 287,8 tys. zł,
- wydatki bieżące 6.684,5 tys. zł,
- wydatki majątkowe 70.889,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 745-751)

a) Realizacja zadań w ramach drugiego etapu Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych.

Decyzją nr MF/FG6/000111/2015 z 20.02.2015 r. Minister Finansów wprowadził zmiany w budżecie państwa, polegające na zwiększeniu wydatków w części 85/08 o 22.345,1 tys. zł (600 *Transport i łączność*, rozdz. 60016 *Drogi publiczne gminne*, § 6330), przeznaczonych na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach ww. programu, etap II Bezpieczeństwo-Dostępność-Rozwój.

Ww. zmiana w planie wydatków została skorygowana decyzją²⁵ z 5.11.2015 r. Korekta była związana z dostosowaniem klasyfikacji budżetowej do charakteru wykonywanych zadań, w związku z zatwierdzeniem zmienionej listy zakwalifikowanych wniosków o dofinansowanie zadań. Korekta decyzji nie zmieniła łącznej kwoty środków przyznanych z rezerwy celowej.

(dowód: akta kontroli str. 890-896)

Zgodnie z zatwierdzoną przez Ministra Administracji i Cyfryzacji listą zakwalifikowanych wniosków o dofinansowanie zadań na rok 2015, dotację celową w ramach ww. *Programu* otrzymało 20 gmin województwa lubuskiego.

Łącznie, na przebudowę, budowę i remonty dróg gminnych, gminy wykorzystały 21.942,4 tys. zł dotacji celowych. Wkład własny gmin stanowił 22.562,0 tys. zł.

W żadnym przypadku dotacja na dofinansowanie zadania nie przekroczyła 50% kosztów realizacji zadania, zgodnie z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych²⁶. W 1 przypadku, w związku z nieterminowym zwrotem niewykorzystanej części dotacji, zostały naliczone i zwrócone odsetki w wys. 20 zł.

(dowód: akta kontroli str. 897-910)

W umowach o dofinansowanie środkami pochodzącymi z budżetu państwa przebudowy, budowy lub remontu dróg, zawartych przez Wojewodę z poszczególnymi gminami, właściwie zabezpieczono interes budżetu państwa, określając w nich między innymi obowiązek poddania się przez gminy i powiaty kontroli finansowej i rzeczowej w zakresie prawidłowości realizacji zadania, okoliczności w jakich przysługiwać będzie Wojewodzie prawo żądania zwrotu części lub całości dotacji, terminy ukończenia inwestycji, obowiązek sporządzenia i przekazania do LUW sprawozdania końcowego z realizacji zadania.

²⁴ W 2015 r. środki pochodzące z rezerwy ogólnej budżetu państwa w wysokości 502,4 tys. zł, na podstawie dwóch decyzji Ministra Finansów, przeznaczone zostały na budowę dwóch domków rodzynekowych dla wychowanków placówek opiekuńczo – wychowawczych w Zielonej Górze (decyzja nr MF/FG6/002943 z 16.09.2015 r. na kwotę 500,0 tys. zł) oraz sfinansowanie zadań związanych z obsługą programu wieloletniego Senior-WIGOR na lata 2015-2020 (decyzja nr MF/FS9/003164 z 11.09.2015 r. na kwotę 2,4 tys. zł).

²⁵ Decyzja Ministra Finansów nr MF/FG6/000111/2015/K01.

²⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 316, ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 911-917)

Lubuski Urząd Wojewódzki w 2016 r. planuje objąć kontrolą sposób wykorzystania dotacji przyznanych gminom na realizację inwestycji w ramach *Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych – etap II (rok dofinansowania 2015)*.

W 2015 r. beneficjenci programu (uczestnicy *Programu – rok dofinansowania 2014*) zostali objęci kontrolą, w ramach której badano m.in. zgodność projektu z regulacjami dotyczącymi zamówień publicznych, postanowienia umowne z wykonawcą, prawidłowość odbioru robót, sporządzenia dokumentacji finansowej i ewidencyjnej drogi, rozliczenia z partnerem projektu oraz rzeczową realizację zadania na miejscu. Kontrole te nie ujawniły istotnych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 918-924)

- b) Dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi.

Minister Finansów decyzją²⁷ z 11.05.2015 r., środki pochodzące z rezerwy celowej (cz. 83, poz. 54), przeznaczył na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi. Łączna kwota dotacji celowej wyniosła 35.032,6 tys. zł, z czego 26.973,2 tys. zł z przeznaczeniem na wydatki bieżące (§ 2230) oraz 8.059,4 tys. zł na wydatki majątkowe (§ 6530).

(dowód: akta kontroli str. 745-749, 753)

W dniu 30.04.2015 r. zawarta została umowa²⁸, na podstawie której Wojewoda Lubuski udzielił Województwu Lubuskiemu dotacji celowej z budżetu państwa w kwocie i na zadania wyszczególnione jak wyżej. Zgodnie z nią wysokość środków z dotacji nie mogła stanowić więcej niż 98% kosztów realizacji zadań. Województwo zobowiązało się do pokrycia ze środków własnych pozostałych wydatków związanych z realizacją zadań będących przedmiotem umowy w wysokości nie mniejszej niż 715,0 tys. zł. Realizację powierzonych zadań przypisano Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Zielonej Górze (dalej: ZDW).

(dowód: akta kontroli str. 754-758)

Wydatki wykonane przez ZDW w 2015 r. na zadania wyszczególnione w umowie wyniosły ogółem 77.727,0 tys. zł, z czego dotacją z budżetu państwa zostały sfinansowane wydatki w wysokości 35.032,6 tys. zł, tj. 45% wydatków ogółem (długość dróg wojewódzkich objętych przedmiotową dotacją wyniosła 1.518 km).

Wydatki bieżące zostały wykonane w łącznej wysokości 31.020,9 tys. zł, z czego z dotacji z budżetu państwa sfinansowano wydatki w wysokości 26.973,2 tys. zł, tj. 87% wydatków bieżących ogółem.

I tak, wydatki bieżące przeznaczone zostały na:

- usługi bieżącego utrzymania dróg mające na celu poprawę bezpieczeństwa na drogach (np. konserwacja nawierzchni jezdni, chodników, rowów i kanalizacji, utrzymanie sygnalizacji świetlnej, oznakowanie poziome i pionowe dróg) – 10.920,8 tys. zł;
- zakup materiałów do zimowego i letniego utrzymania dróg (zakup soli, kruszywa) oraz zakup materiałów i sprzętu – 2.494,0 tys. zł;
- remonty obiektów mostowych oraz dróg – 3.196,8 tys. zł;
- finansowanie wydatków wynikających z przepisów prawa związanych z utrzymaniem dróg (np.: przeglądy eksploatacyjne, przeglądy dróg i obiektów inżynierskich, podziały nieruchomości – 644,7 tys. zł);
- zarządzanie drogami, w tym wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi – 9.717,0 tys. zł.

²⁷ Decyzja nr MF/ST4/001299/2015.

²⁸ Umowa nr 1/DW/2015.

Wydatki majątkowe zostały wykonane w łącznej wysokości 46.706,0 tys. zł, z czego z dotacji z budżetu państwa sfinansowano wydatki w wysokości 8.059,4 tys. zł, tj. 17,3% wydatków majątkowych ogółem.

I tak, wydatki majątkowe przeznaczone zostały na:

- budowy i przebudowy dróg (np. rozbudowa, odnowy dywanikowe) – 5.764,0 tys. zł;
- dokumentacje projektowe – 69,3 tys. zł;
- koszty wykupu gruntów pod realizowane i planowane inwestycje – 287,5 tys. zł,
- budowę magazynu soli – 1.549,1 tys. zł,
- zakupy inwestycyjne (zakup posypywarko-solarek, pługów odśnieżających i samochodów osobowych) – 389,6 tys. zł.

Zgodnie z postanowieniami umownymi każdorazowo do wniosku o wypłatę dotacji przedkładano wydruki analityczne miesięcznego zestawienia obrotów i sald z programu FK oraz aktualny harmonogram rozliczania wydatków (dotacji).

Kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji została przewidziana w *Rocznym Planie Kontroli LUW w Gorzowie Wlkp.* na IV kwartał 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 759-794)

c) Wykorzystanie środków z funduszu alimentacyjnego

W ustawie budżetowej na 2015 r., w dz. 852 *Pomoc społeczna*, rozdz. 85212 *Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego*, § 2010 *Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom (związkom gmin) ustawami* zaplanowano środki w kwocie 295.563,0 tys. zł. Według planu po zmianach wydatki wynosiły 324.257,8 tys. zł. Wykonanie wydatków na koniec 2015 r. wyniosło 322.027,3 tys. zł, czyli 99,31% planu po zmianach i było o 3,2% wyższe niż w 2014 r.

W ww. podziale klasyfikacji budżetowej Minister Finansów zwiększył²⁹ z rezerwy celowej (cz. 83, poz. 34) wydatki bieżące o 28.745,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 745-749, 816, 1047-1050)

Ze środków przekazanych gminom w 2015 r. na realizację wypłat świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz zasiłku dla opiekunów jednostki zwróciły 2.076,3 tys. zł, tj. 0,6% planu po zmianach. Na niepełne wykorzystanie środków miały wpływ między innymi następujące czynniki:

- ✓ podwyższenie kryteriów dochodowych uprawniających do pobierania świadczeń (z 574 zł w 2014 r. do 674 zł w 2015 r.); w związku ze zmianami wprowadzonymi pod koniec roku budżetowego (1.11.2015 r.) gminom trudno było oszacować ile osób będzie kwalifikowało się do świadczeń w nowym okresie zasiłkowym; ponadto nie wszyscy dotychczasowi beneficjenci złożyli wnioski o przyznanie świadczeń na nowy okres zasiłkowy;
- ✓ w porównaniu do 2014 r. o 43,7% zmniejszeniu uległy wydatki związane z wypłatą zasiłku dla opiekuna, z powodu zgonów osób, na które było pobierane ww. świadczenie;
- ✓ zmniejszenie się liczby wniosków o zasiłek rodzinny i dodatki do zasiłku rodzinnego w porównaniu do 2014 r.;
- ✓ zwrot przez gminy niewykorzystanej dotacji z uwagi na niepodjęcie świadczeń przez niektórych świadczeniobiorców z zakresu świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz zwroty świadczeń nienależnie pobranych, które zostały wypłacone w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1051-1056)

W 2015 r. wydatki na świadczenia z funduszu alimentacyjnego poniesione ze środków budżetu państwa wyniosły 47.148,7 tys. zł, co przełożyło się na wypłatę 135.048 świadczeń.

²⁹ Decyzja nr MF/FS4/003197/2015 z 28.09.2015.

Wydatki na obsługę wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego wyniosły łącznie 2.875,1 tys. zł, z czego z dotacji z budżetu państwa pokryto wydatki na obsługę wypłat świadczeń w kwocie 1.370,1 tys. zł oraz na podejmowane działania wobec dłużników alimentacyjnych w kwocie 1.084,2 tys. zł. Według stanu na 31.12.2015 r. 6.960 rodzin pobierało świadczenie z funduszu alimentacyjnego.

Wobec dłużników alimentacyjnych gminy podejmowały między innymi następujące działania:

- przekazanie komornikowi sądowemu informacji mających wpływ na egzekucję zasądzonych świadczeń alimentacyjnych, pochodzących z wywiadu alimentacyjnego oraz oświadczenia majątkowego – w 1.928 przypadkach (w 122 przypadkach podjęte działania doprowadziły do wzrostu ściągalności należności);
- zobowiązanie dłużnika alimentacyjnego do zarejestrowania się w urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy – w 716 przypadkach (w 18 przypadkach podjęte działania doprowadziły do wzrostu ściągalności należności);
- poinformowanie powiatowego urzędu pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego – w 1.228 przypadkach (w 35 przypadkach podjęte działania doprowadziły do wzrostu ściągalności należności).

(dowód: akta kontroli str. 1057-1070)

Kontrola w zakresie zasadności przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego została ujęta w *Rocznym planie kontroli na rok 2016* w 8 jednostkach.

(dowód: akta kontroli str. 1078-1082)

2.1.6. Badaniem objęto również wydatki na dotacje udzielone gminom na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich (dział 750 *Administracja publiczna*, rozdz. 75011 *Urzędy wojewódzkie*, § 2010).

W 2015 r. limit wydatków w ww. podziale klasyfikacji budżetowej wyniósł 11.555,0 tys. zł, z czego pomiędzy poszczególne gminy rozdysponowano kwotę 11.305,3 tys. zł oraz pozostawiono jako niepodzielną kwotę 249,7 tys. zł, która przeznaczona została na nieprzewidziane wydatki gmin ponoszone w trakcie roku budżetowego.

Środki przeznaczone na realizację zadań z zakresu spraw obywatelskich, (tzn. wynikających z następujących ustaw: z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego³⁰, z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych³¹, z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności³²), wyniosły 8.659,2 tys. zł. Powyższa kwota wynikała z kalkulacji przeprowadzonej na podstawie danych przekazanych Wojewodzie przez gminy województwa lubuskiego dotyczących w szczególności procentowego udziału dotacji w poszczególnych obszarach, liczby wykonanych czynności w ramach spraw obywatelskich wraz z podaniem ich wartości wagowej, liczby wydanych dowodów osobistych, liczby ludności itp. (tj. 75% planu po zmianach w rozdz. 75011 § 2010; 25% tej kwoty planowano przeznaczyć na pozostałe zadania).

(dowód: akta kontroli str. 798-796, 840- 843, 1098-1101, 1111-1119)

Niepodzielona kwota w rozdz. 75011 § 2010 została przekazana gminom na uzasadnione wnioski³³, które dotyczyły między innymi:

- dofinansowania przebudowy wewnętrznych sieci urzędów celem doprowadzenia łączy do stanowisk mających mieć dostęp do aplikacji *Źródło*,
- sfinansowania odpraw emerytalnych i nagród jubileuszowych kierowników USC lub pracowników urzędów realizujących zadania z zakresu administracji publicznej.

W 2015 r. Wojewoda Lubuski nie korzystał z możliwości dofinansowania kosztów realizacji zadań z zakresu spraw obywatelskich środkami z poz. 47 rezerw celowych.

³⁰ Dz.U. z 2014 r. poz. 1741, ze zm.

³¹ Dz.U. Nr 167, poz. 1131, ze zm.

³² Dz.U. z 2015 r. poz. 388, ze zm.

³³ Sześć wniosków wójtów/burmistrzów zostało rozpatrzonych negatywnie.

Wykonanie wydatków w rozdz. 75011 § 2010 wyniosło 11.542,5 tys. zł³⁴ (tj. 100,0% planu po zmianach), w tym na dotacje udzielone gminom celem realizacji zadań z zakresu spraw obywatelskich 8.616,1 tys. zł³⁵ (tj. 99,5% planowanej kwoty wydatków na ten cel).

W 2015 r. realizacja zadań z zakresu spraw obywatelskich objęta była systematycznym monitoringiem, polegającym między innymi na raportowaniu³⁶ przez poszczególne gminy o liczbie czynności, medianie czasu realizacji jednej sprawy oraz kwocie przeznaczonej na wykonanie. Ponadto dane otrzymane z gmin zestawiano z danymi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (od 16.11.2015 r. Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji), zwanego dalej MSW.

(dowód: akta kontroli str. 1098, 1102-1110, 1121-1130)

W latach 2014-15 Oddział Kontroli w Wydziale Finansów, Budżetu i Certyfikacji przeprowadził łącznie 21 kontroli finansowych w zakresie wykorzystania dotacji na wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej przez jst szczebla gminnego (tj. 12 kontroli w 2014 r. i 9 kontroli w 2015 r.). Na 2016 r. w *Rocznym planie kontroli* ujęto 2 kontrole wykonywania przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych na podstawie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz prawo o aktach stanu cywilnego (Wydział Nadzoru i Kontroli LUW) oraz 2 kontrole prawidłowości wykorzystania i rozliczania dotacji otrzymanych z budżetu państwa w 2015 r. w wybranych rozdziałach i paragrafach na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej WFBiC LUW).

(dowód: akta kontroli str. 1078-1082, 1120)

2.1.7. Zmiany wydatków LUW (dysponenta III stopnia) wynikające z rozdysponowania rezerw były następstwem zwiększeń planowanych wydatków środkami z rezerw celowych o 921,2 tys. zł oraz zmniejszeń o 109,9 tys. zł.

Analiza trzech najwyższych wartościowo decyzji zwiększających plan wydatków dysponenta III stopnia (na łączną kwotę 546,3 tys. zł, tj. 59,3% ogółu zwiększeń) wykazała, że niezwłocznie po otrzymaniu decyzji wprowadzono zmiany w planie finansowym. Otrzymane środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na:

- realizację projektu pn. „e-Granica – działania na rzecz zrównoważonego rozwoju gospodarczego pogranicza – platforma wymiany doświadczeń w obszarze transgranicznym” w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska (województwo lubuskie) – Brandenburgia 2007-2013. Na ten cel zwiększono wydatki o 235,2 tys. zł (dział 750 *Administracja publiczna*, rozdział 75011 *Urzędy Wojewódzkie*). Z uwagi na krótki okres realizacji projektu od uruchomienia rezerwy (w dniu 24.08.2015 r. – zakończenie projektu 30.09.2015 r.) nie zrealizowano wszystkich założonych działań wynikających z harmonogramu realizacji projektu, tj. nie zaprojektowano i nie wydrukowano billboardów oraz krócej prowadzono kampanię promocyjną (w efekcie dokonano korekty wielkości środków przyznanych rezerwą o 109,9 tys. zł);
- realizację zadań związanych z systemem powiadamiania ratunkowego na terenie kraju. Zwiększono wydatki na ten cel o 146,0 tys. zł (dział 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, rozdział 75421 *Zarządzanie Kryzysowe*); kwota niewykorzystanych środków wyniosła 2,0 tys. zł;
- sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla sześciu osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (operatorzy numerów alarmowych) – 165,1 tys. zł w dziale 750, rozdziale 75011. Krótki okres realizacji (decyzja Ministra Finansów z dnia 23.09.2015 r.) spowodował niepełne wykorzystanie rezerwy (niewykorzystane środki w kwocie 64,3 tys. zł).

³⁴ Wykonanie wydatków w latach 2013-2014 w opisywanym paragrafie wyniosło odpowiednio 9.365,5 tys. zł (plan 9.366,1 tys. zł) i 9.590,6 tys. zł (plan 9.592,8 tys. zł).

³⁵ Wykonanie wydatków w latach 2013-2014 na zadania z zakresu spraw obywatelskich wyniosło odpowiednio 7.024,1 tys. zł (plan 7.024, 6 tys. zł) i 7.193,0 tys. zł (plan 7.194,6 tys. zł).

³⁶ W 2015 r. Wojewoda Lubuski zbierał dane ze wszystkich gmin za następujące okresy: styczeń-luty, marzec-czerwiec oraz okresy dwumiesięczne do końca roku.

Niewykorzystane kwoty zostały w systemie Bankowości Elektronicznej „enbepe” automatycznie przeksięgowane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa do dnia 31.12.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 17-59)

2.1.8. Wydatki dysponenta III stopnia, według grup ekonomicznych, kształtowały się następująco:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 447,3 tys. zł i stanowiły 99,6% planu po zmianach oraz 100,7% wydatków poniesionych w 2014 r.;
- wydatki bieżące jednostek budżetowych – 31.725,4 tys. zł i stanowiły 99,1% planu po zmianach oraz 106,4% wydatków poniesionych w 2014 r.;
- wydatki majątkowe – 9.287,1 tys. zł i stanowiły 99,5% planu po zmianach oraz 106,8% wydatków poniesionych w 2014 r.;
- 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 – 4.237,5 tys. zł i stanowiły 92,5% planu po zmianach oraz 152,3% wydatków poniesionych w 2014 r. Zwiększone wykonanie w stosunku do 2014 r. spowodowane było realizacją projektów „Lubuski alians służb mundurowych i cywilnych (...)”, o którym szerzej w pkt 2.2 wystąpienia pokontrolnego oraz „e-Granica – działania na rzecz zrównoważonego rozwoju gospodarczego pogranicza – platformy wymiany doświadczeń w obszarze transgranicznym”. Przyczyny niewykonania tej grupy wydatków opisane zostały w punkcie dotyczącym wykonania wydatków budżetu środków europejskim w pkt 2.2 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 60)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 8.292,4 tys. zł, tj. 41,2% pozapłacowych wydatków LUW. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS³⁷) spośród 3.107 zapisów księgowych o łącznej wartości 20.127,7 tys. zł³⁸. Badaniem objęto 41 zapisów księgowych na kwotę ogółem 8.292,4 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych 13 zapisów na kwotę 7.604,4 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 28 zapisów na kwotę 688,0 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W badanej próbie wydatków w łącznej kwocie 8.292,4 tys. zł, przeprowadzonej pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁹, dalej zwanej „Pzp”, nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 61-64)

Szczegółowemu badaniu poddano trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości 7.424,4 tys. zł, spośród ogółem 18 postępowań o łącznej wartości 9.061,7 tys. zł. Wydatki, których dokonanie było poprzedzone procedurą wyłonienia wykonawcy określoną w Pzp, były legalne, celowe, rzetelnie skalkulowane i z odpowiednim wyprzedzeniem zaplanowane.

a) Największe zamówienie dotyczyło inwestycji pn. *Modernizacja budynku LUW w Gorzowie Wlkp. (etap II)*. Analiza procedury (przetarg nieograniczony) wyłonienia wykonawcy i udzielenia zamówienia wykazała m.in., że:

- prawidłowo określono rodzaj zamówienia;

³⁷ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

³⁸ Ujętych na koncie 130, po wyłączeniu wydatków w paragrafach 401-408, 411-414, 418, 420 i 444 oraz wydatków poniżej 500 zł.

³⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

- we właściwy sposób i terminowo określono wartość zamówienia (uwzględniając również wartość zamówień uzupełniających);
- zgodnie z przepisami Pzp opisano przedmiot zamówienia;
- we właściwy sposób i w terminach przewidzianych prawem opublikowano ogłoszenia o zamówieniu oraz inne ogłoszenia przewidziane w Pzp, a ich treść zawierała wszystkie wymagane prawem elementy;
- oceny i wyboru oferty dokonano kierując się kryteriami określonymi w ogłoszeniu;
- zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy był tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie.

Analiza umowy zawartej w dniu 7.04.2015 r. z wykonawcą – firmą Skanska S.A. w Warszawie oraz protokołów odbioru robót, wykazała, że przedmiot zamówienia został zrealizowany w sposób prawidłowy⁴⁰, w ustalonym terminie, a za jego wykonanie wypłacono wynagrodzenie w umówionej wysokości, tj. 7.009,2 tys. zł (po zawarciu aneksu ograniczającego zakres zamówienia i zmniejszającego wysokość wynagrodzenia).

W wyniku realizacji zamówienia w budynku LUW wykonano roboty, obejmujące wszystkie piętra budynku, z zakresu branży budowlanej (na holach windowych, korytarzach, klatkach schodowych, w sanitariatach i na dachu), roboty instalacyjne (instalacja hydrantowa, wentylacja pożarowa, wentylacje mechaniczne) oraz prace elektryczne.

(dowód: akta kontroli str. 65-121)

b) W dniu 28.10.2015 r. ww. strony zawarły umowę w sprawie udzielenia zamówienia uzupełniającego do umowy z 7.04.2015 r.; wartość umowy uzupełniającej opiewała na 308,5 tys. zł, co stanowiło 4,4% wartości umowy pierwotnej.

Urząd, zarówno w ogłoszeniu o zamówieniu (dotyczącym zamówienia podstawowego), jak i w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, przewidział możliwość udzielenia zamówień uzupełniających do wysokości 50% wartości zamówienia podstawowego, polegających na powtórzeniu tego samego rodzaju zamówienia w okresie 3 lat od udzielenia zamówienia podstawowego na zasadach określonych w art. 67 ust. 1 pkt 6 Pzp.

Zamówienie uzupełniające zostało udzielone w przewidzianym prawem okresie, jego wartość nie przekroczyła limitów wskazanych w Pzp, a przedmiotem zamówienia uzupełniającego były roboty budowlane tego samego rodzaju, co roboty wykonywane w ramach zamówienia podstawowego, tym samym - zamówienia uzupełniającego udzielono w trybie z wolnej ręki, po spełnieniu przesłanki wskazanej w art. 67 ust. 1 pkt 6 Pzp. Wraz z zaproszeniem do negocjacji, stosownie do art. 68 ust. 1 Pzp, zamawiający przekazał wykonawcy informacje niezbędne do przeprowadzenia postępowania, w tym istotne dla stron postanowienia, które zostały wprowadzone do treści umowy. Po zawarciu umowy Urząd zamieścił ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

W dniu 17.12.2015 r. Komisja odbiorowa, składająca się z przedstawicieli zamawiającego, wykonawcy oraz inspektorów nadzoru, dokonała odbioru prac, stwierdzając wykonanie robót zgodnie z dokumentacją pod względem technicznym. W wyniku realizacji zamówienia w budynku LUW m.in. zmodernizowano pomieszczenia sekretariatu Wojewody oraz pomieszczenia przynależne, zainstalowano oświetlenia LED na korytarzach, wymieniono gniazda wtykowe na korytarzach. Urząd wypłacił wykonawcy wynagrodzenie w umówionej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 122-145)

c) Najwyższym wartościowo zamówieniem publicznym, współfinansowanym z budżetu środków europejskich⁴¹ (wkład 85%), było – udzielone po przeprowadzaniu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego – zamówienie pn. *Sukcesywna dostawa do siedziby LUW w Gorzowie Wlkp. materiałów informacyjno-promocyjnych*, o wartości 106,7 tys. zł. Analiza procedury wyłonienia wykonawcy i udzielenia zamówienia wykazała m.in., że:

⁴⁰ Uwzględniając realizację uwag sformułowanych przez komisję dokonującą odbioru robót w protokole z dnia 17.12.2015 r.

⁴¹ Norway grants – Norweski Mechanizm Finansowy.

- prawidłowo określono rodzaj zamówienia;
- we właściwy sposób i terminowo określono wartość (wartość szacunkowa – 180,7 tys. zł);
- zgodnie z przepisami Pzp opisano przedmiot zamówienia;
- we właściwy sposób i w terminach przewidzianych prawem opublikowano ogłoszenia o zamówieniu oraz inne ogłoszenia przewidziane w Pzp, a ich treść zawierała wszystkie wymagane prawem elementy;
- prawidłowo dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty, kierując się kryteriami określonymi w ogłoszeniu;
- zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy był tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie.

Wykonawca terminowo (w trzech transzach) zrealizował zawartą w dniu 9.06.2015 r., a Urząd wypłacił wykonawcy wynagrodzenie w umówionej wysokości. W wyniku realizacji zamówienia wykonawca dostarczył do Urzędu m.in.: 1.414 różnego rodzaju toreb, tj. torby filcowe (270 szt.), torby zakupowe składane (238 szt.), torby (500 szt.), torby na ramię (123 szt.), torby bawełniane (258 szt.), torby na laptop i dokumenty (25 szt.) oraz 80 szt. plecaków, 1.462 szt. różnego rodzaju zestawów do pisanie i długopisów, w tym 250 ze wskaźnikiem laserowym, 908 szt. pamięci przenośnej USB, 343 scyzoryków 9-funkcyjnych, 133 parasole, 100 poduszek podróżnych i 100 piłeczek antystresowych na sznureczku z emotikonem „smile” i innych.

Zamówienie zostało zrealizowane w ramach Programu *PL 15 Współpraca w obszarze Schengen oraz walka z przestępczością transgraniczną i zorganizowaną, w tym przeciwdziałania handlowi ludźmi oraz migracją grup przestępczych*, w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego (dalej: NMF) na lata 2009-2014 dla Projektu pn. *Lubuski alians służb mundurowych i cywilnych wobec handlu ludźmi i przestępczości transgranicznej*.

(dowód: akta kontroli str. 146-208)

Odnosząc się do zasadności zakresu zrealizowanego zamówienia publicznego - w kontekście wykonywanych przez LUW zadań – dyrektor Wydziału Programów Europejskich i Rządowych wyjaśniła m.in., że projekt „Lubuski alians (...)”, w ramach którego realizowane było zamówienie, finansowany z zewnętrznych środków w ramach NMF, w pełni służył i uzupełniał realizację zadań wynikających z kompetencji określonych dla LUW. Dyrektor Wydziału, jako źródła kompetencji, wskazała m.in. Statut LUW oraz art. 22 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴², w myśl którego do zadań wojewodów należy koordynowanie w ramach systemu pomocy społecznej, działań w zakresie zapobiegania handlowi ludźmi oraz wsparcia udzielanego ofiarom. Zgodnie ze szczegółowymi regulacjami oraz zawartym porozumieniem z MSW, podmioty zaangażowane w implementację środków mają obowiązek prowadzenia działań informacyjno-promocyjnych, w tym dystrybucję gadżetów promocyjnych – celem „utrwalenia w świadomości odbiorców znaków identyfikujących Fundusz Norweski”, w ilości co najmniej 1600 kompletów. W ocenie Dyrektora, gadżety stanowiły narzędzie pomocnicze podczas konferencji, seminariów, wizytacji na Przystanku Woodstock, a rodzaj format i ilość materiałów promocyjnych były dostosowane do liczby, charakteru i formy realizowanych działań. Zdaniem Dyrektora, dystrybucja materiałów wpłynęła pozytywnie na atrakcyjność Projektu, co sprzyjało zwiększeniu promocji Funduszu Norweskiego.

(dowód: akta kontroli str. 209-215)

Najwyższa Izba Kontroli, nie negując zasadności wdrażania przez LUW projektów dofinansowywanych środkami zewnętrznymi, zwłaszcza służącym realizacji nałożonych na Wojewodę ustawowych obowiązków, podkreśla jednak konieczność kierowania się zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 ufp. Wskazaną normą winien kierować się Urząd przystępując do formułowania projektu, jak i jego realizacji. Wydatkowanie ponad 30% budżetu projektu na różnego rodzaju działania promocyjne, w tym zakup prawie 1500 toreb, parasoli i piłeczek antystresowych, rodzi wątpliwość czy działania takie nie służą bardziej

⁴² Dz. U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.

promocji samego Funduszu niż realizacji celu głównego projektu, tj. zwiększenia zdolności służb w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości transgranicznej i zorganizowanej, w tym handlu ludźmi i migracji grup przestępczych. Przesunięcie części środków z działań promocyjnych na zadanie zasadnicze projektu, tj. na działalność szkoleniową i informacyjną, w większym stopniu służyłoby realizacji celu głównego realizowanego przedsięwzięcia.

2.1.9. Świadczenia na rzecz osób fizycznych w części 85/08 wyniosły 1.397,3 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach (1.401,6 tys. zł) i w porównaniu do 2014 r. były niższe o 221,9 tys. zł, tj. o 13,7%. Największe kwoty świadczeń dotyczyły zasądzonych rent (420,9 tys. zł), w tym przede wszystkim na sfinansowanie zobowiązań deliktowych Skarbu Państwa wypłacanych osobom fizycznym na skutek chorób nabytych w szpitalach przed okresem usamodzielnienia się jednostek budżetowych ochrony zdrowia, oraz wydatków osobowych niezaliczanych do wynagrodzeń (330,1 tys. zł)⁴³. Ponadto 283,8 tys. zł i 202,3 tys. zł przeznaczono odpowiednio na wypłatę stypendiów dla uczniów⁴⁴ oraz na wydatki na żołnierzy i funkcjonariuszy, które nie są zaliczane do uposażeń⁴⁵.

Z kolei świadczenia na rzecz osób fizycznych w budżecie LUW (dysponent III stopnia) wyniosły 447,3 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach (449,3 tys. zł) i w porównaniu do 2014 r. były wyższe o 3 tys. zł, tj. o 0,7%.

2.1.10. Zgodnie z danymi zawartymi w sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za 2015 r., przeciętne zatrudnienie (w przeliczeniu na pełne etaty) w części 85/08 wyniosło 1.575 osoby⁴⁶ i było niższe od wykazanego w 2014 r. o 18 osób, tj. o 1,1%.

Największy odnotowany spadek zatrudnienia wystąpił w grupie osób, będących członkami korpusu służby cywilnej w dziale 750 *Administracja publiczna*, rozdz. 75011 *Urzędy wojewódzkie*. Według stanu na 31.12.2015 r., w porównaniu z końcem 2014 r., zatrudnienie w tej grupie pracowników LUW zmniejszyło się o 8,25 etatu – 17 nowych pracowników przyjęto, zaś 26 osób w tym czasie odeszło z pracy. Przyczynami rozwiązania stosunku pracy były przeniesienia na inne stanowiska, przejścia na emeryturę, porozumienia stron oraz rozwiązania umów na zastępstwo, w związku z powrotem pracowników przebywających na długotrwałych zasiłkach chorobowych, urlopach macierzyńskich, wychowawczych i bezpłatnych. W pozostałych działach klasyfikacji budżetowej przeciętne zatrudnienie – w odniesieniu do roku 2014 – nie ulegało zmianie albo różniło się maksymalnie o 5 osób.

W większości rozdziałów klasyfikacji budżetowej wydatki na wynagrodzenia, podobnie jak zatrudnienie, kształtowały się na poziomie zbliżonym do 2014 r.⁴⁷; w części rozdziałów wydatki te były mniejsze jak w roku poprzednim, co było związane z nieznaczną redukcją zatrudnienia⁴⁸.

Wydatki na wynagrodzenia (bez pochodnych) wyniosły w 2015 r. 71.456,5 tys. zł i w porównaniu do 2014 r. wzrosły o 714,7 tys. zł, tj. o 1%, stanowiąc 59,6%⁴⁹ wszystkich wydatków bieżących poniesionych w części 85/08. W puli wydatków na wynagrodzenia największy udział (28,5%) miały wydatki poniesione na ten cel w LUW (rozdział 75011

⁴³ W tym w dziale 851 *Ochrona zdrowia*, rozdziale 85132 *Inspekcja Sanitarna* – 126,4 tys. zł.

⁴⁴ W dziale 854 *Edukacyjna opieka wychowawcza*, rozdziale 85415 *Pomoc materialna dla uczniów*.

⁴⁵ W dziale 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, rozdziale 75410 *Komendy wojewódzkie Państwowej straży Pożarnej*.

⁴⁶ Stosownie do §20 pkt 9 lit. b) oraz pkt 10 *Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa*, stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119 ze zm.), w kolumnie 10 „Przeciętne wykonanie w okresie sprawozdawczym” oraz w kolumnie 11 „Stan na koniec okresu sprawozdawczego” *Sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70*, do stanu zatrudnionych nie wlicza się osób, które nie otrzymują za dany okres wynagrodzenia od zakładu pracy, tj. np. osób będących na urlopach bezpłatnych, wychowawczych i macierzyńskich oraz zasiłkach chorobowych.

⁴⁷ Np. 05003 *Państwowa Straż Rybacka*, 75410 *Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej*, 80136 *Kuratoria oświaty*, 90014 *Inspekcja Ochrony Środowiska*, 92121 *Służba Ochrony Zabytków*.

⁴⁸ Np. 01032 *Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa*, 60055 *Inspekcja Transportu Drogowego*.

⁴⁹ W 2014 r. udział ten wyniósł 62,1%.

Urzędy wojewódzkie); wydatki te w 2015 r. wyniosły 20.377,1 tys. zł i w porównaniu do 2014 r. wzrosły o 792,2 tys. zł, tj. o 4%.

Kwota zrealizowanych wydatków na wynagrodzenia nie przekroczyła limitów określonych w planie finansowym po zmianach, zarówno w odniesieniu do LUW, jak i w innych jednostkach nadzorowanych przez Wojewodę Lubuskiego.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wyniosło 3.780,80 zł i w porównaniu do roku poprzedniego wzrosło o 80,01 zł, tj. 2,2%, przy czym w poszczególnych statusach zatrudnienia wzrost/spadek miał następujący wymiar:

	2015 r.	2014 r.
01 – osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	3.138,10	3.102,80
02 – osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	12.722,70	11.022,80
03 – członkowie korpusu służby cywilnej	4.137,10	4.004,40
10 – żołnierze i funkcjonariusze	5.843,00	5.914,70

2.1.11. Wydatki poniesione w LUW na wynagrodzenia bezosobowe (rozdziały 75011, 75045, 75046, 75212, 75414, 85195, 85295, 85321, w par. 4170, 4178 oraz 4179) w 2015 r. wyniosły 799,3 tys. zł, co stanowiło 96,2% planu po zmianach. Wydatki te w 2015 r. były o 11,9% (84,9 tys. zł) wyższe niż poniesione na ten cel w 2014 r. Wzrost wydatków na wynagrodzenia bezosobowe dotyczył przede wszystkim działu 851 *Ochrona zdrowia*, rozdziału 85195 *Pozostała działalność* (o 48,1 tys. zł), oraz działu 750 *Administracja publiczna*, rozdziału 75011 *Urzędy wojewódzkie* (o 34,4 tys. zł) i miał związek:

- ze wzrostem wydatków na funkcjonowanie komisji ds. orzekania o zdarzeniach medycznych, w tym na wynagrodzenia konsultantów wojewódzkich (w 2015 r. w porównaniu do 2014 r. wzrosła liczba składanych do komisji wniosków o ustalenie zdarzeń medycznych, a co za tym idzie zwiększyła się liczba posiedzeń i opinii biegłych; zwiększeniu uległa również liczba konsultantów medycznych);
- z wydatkami poniesionymi na realizację projektu „e-Granica – działania na rzecz zrównoważonego rozwoju gospodarczego pogranicza – platforma wymiany doświadczeń w obszarze transgranicznym”⁵⁰.

Ewidencjonując w LUW wydatki ponoszone na wynagrodzenia bezosobowe stosowano art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej⁵¹.

(dowód: akta kontroli str. 60, 423-440, 858-886)

2.1.12. Urząd w 2015 r. przeprowadził 330 kontroli⁵² w 254 jednostkach, w których stwierdzono 131 nieprawidłowości, formułując łącznie 343 zalecenia pokontrolne. Najczęstszą przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości/naruszeń przepisów prawa było: nieprzestrzeganie procedur postępowania - w 117 przypadkach (23%), niewystarczający nadzór nad realizacją zadań - w 103 przypadkach (21%) oraz nieznanie przepisów prawa w - 71 przypadkach (14%).

Wojewoda Lubuski dokonywał okresowych analiz wykonania budżetu w zakresie wymienionym w art. 175 ust. 2 pkt 2-5 ufp. Zgodnie z zapisem pkt 8.4 *Procedury określającej szczegółowy sposób, tryb i terminy opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej oraz monitoringu realizacji budżetu Wojewody Lubuskiego*⁵³, poszczególne

⁵⁰ Beneficjentem Wiodącym przedsięwzięcia był Wojewoda Lubuski, a pozostałymi partnerami projektu Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu „Pro Europa Viadrina” oraz Stowarzyszenie Środkowa Odra e. V. we Frankfurcie nad Odrą. Komendant Wojewódzki Policji w Gorzowie Wlkp. dnia 6.05.2015 r. podpisał Porozumienie Partnerskie dotyczące współpracy w ramach ww. projektu. W wyniku realizacji projektu wykonano prace niezbędne do stworzenia bezpłatnej, polsko-niemieckiej aplikacji na smartfony, tablety i inne urządzenia przenośne, która ma za zadanie informować mieszkańców oraz podróżnych odwiedzających pogranicze lubusko-brandenburskie o aktualnych zagrożeniach, przepisach ruchu drogowego, a także innych wydarzeniach mogących wpłynąć na komfort podróżowania.

⁵¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1877, ze zm. (ustawa utraciła moc w dniu 31.12.2015 r.).

⁵² 9 kompleksowych, 286 problemowych, 12 sprawdzających oraz 23 doraźne; na 2015 r. LUW zaplanował 309 kontroli.

⁵³ Będącej załącznikiem nr 1 do zarządzenia Wojewody Lubuskiego z dnia 26 września 2014 r.

wydziały LUW dwukrotnie sporządzały oceny wykonania budżetu: za osiem miesięcy oraz za cały rok budżetowy, w określonym Procedurą zakresie⁵⁴. We wnioskach z oceny zawarte zostały zalecenia dotyczące m.in. wnikliwego analizowania realizacji wydatków i stałego monitorowania wykonywania zadań w celu ewentualnych przesunięć wydatków w zakresie i na zasadach określonych w art. 171 ufp bądź podejmowania decyzji o blokowaniu wydatków budżetowych w trybie artykułu 177 ufp.

Dodatkowo, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego LUW, sprawujący nadzór i kontrolę nad wykonywaniem (finansowaniem) zadań obronnych w jst związanych ze szkoleniem obronnym, po analizie rozliczeń dokonanych przez jednostki, sporządzał stosowne raporty. Nie stwierdzono występowania nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 381-392, 655-687)

Wojewoda Lubuski dokonywał oceny stopnia realizacji zadań finansowanych środkami dotacji z budżetu państwa, w powyżej przedstawiony sposób, jak też w odniesieniu do zadań realizowanych w szczególności w zakresie:

- ✓ polityki społecznej - dokonywano oceny stopnia realizacji zadań, przede wszystkim poprzez analizę i weryfikację informacji, sprawozdań i meldunków. W powyższych informacjach, oprócz danych finansowych, były zwarte informacje rzeczowe nt. liczby wypłaconych świadczeń, liczby osób objętych wsparciem itp. Dane te potwierdzały wykorzystanie dotacji zgodnie z przeznaczeniem. Analizy dokonywane były kwartalnie lub miesięcznie;
- ✓ bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego - ocenę prowadzono na bieżąco, indywidualnie dla każdej jednostki na podstawie przekazywanych dokumentów, a także w ramach wizytacji ćwiczeń. Wydatkowanie przyznanych środków finansowych przez jst było powiązane z planem szkolenia obronnego danej jednostki, który uzgadniany był z Wojewodą na dany rok;
- ✓ realizacji programów rządowych - oceny przeprowadzano odnosząc się do wykorzystania dotacji przeznaczonych na realizację trzech programów rządowych⁵⁵. W ramach działań nadzorczo-kontrolnych realizacji zadania przez gminy Wojewoda w kolejnych kwartałach kontrolował wydatkowanie przez gminy środków poprzez weryfikację wniosków o wypłatę dotacji. Ponadto, weryfikacji i analizie podlegały rozliczenia, stanowiące podstawę sprawozdania z wykorzystania przekazanej dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 381-392)

Wojewoda przeprowadził 92 kontrole wykonywania przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowane na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁵⁶ lub porozumienia z organami administracji rządowej. Najważniejsze nieprawidłowości dotyczyły:

⁵⁴ Oceny opracowywane przez wydziały/jednostki zawierały m.in. następujące dane:

- 1) omówienie wykonania wydatków w poszczególnych działach, w podziale na wydatki bieżące (w tym na wynagrodzenia) i majątkowe, ze zwróceniem szczególnej uwagi na uzyskane efekty rzeczowe,
- 2) szczegółową informację o przebiegu wykonania zadań finansowanych z budżetu państwa wraz z oceną wykorzystania środków finansowych, w tym zakresu zrealizowanych zadań,
- 3) omówienie wykorzystania środków przyznanych z rezerw celowych budżetu państwa z uwzględnieniem informacji, jakie zadania były realizowane,
- 4) ocenę prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanej dotacji a stopniem realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania dotacją z budżetu państwa.

⁵⁵ Rządowy program wspierania w 2015 r. organów prowadzących szkoły podstawowe i szkoły artystyczne realizujące kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej w obszarze rozwijania zainteresowań uczniów poprzez promocję czytelnictwa wśród dzieci i młodzieży – „Książki naszych marzeń”; Rządowy program wspomagania w latach 2015–2018 organów prowadzących szkoły w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach–„Bezpieczna +”; Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH” – edycja 2015.

⁵⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 525, ze zm.

- niepodjęcia działań zmierzających do windykacji od dłużników należności z tytułu funduszu alimentacyjnego w myśl ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów,
- naruszenia przepisów art. 255 ufp, tzn. nieterminowego odprowadzania do budżetu państwa dochodów z tytułu realizacji zadań zleconych lub odprowadzania dochodów w nieprawidłowej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 381-392)

Wojewoda przeprowadził 81 kontroli na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁵⁷. Najważniejsze nieprawidłowości i zalecenia pokontrolne dotyczyły m.in.:

- opracowywania planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na okres 3 lat wraz z programem oraz zawieranie w prognozach danych wymaganych przepisami,
- zwiększenie liczby przeprowadzanych aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz z tytułu trwałego zarządu, uwzględniających poziom cen na rynku nieruchomości oraz termin ostatniej aktualizacji,
- prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków,
- wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych po wniesieniu prawidłowo naliczonej opłaty dokonanej przez przedsiębiorcę na rachunek gminy,
- egzekwowania wykonania decyzji nakazujących rozbiorę,
- zasadności przyznawania, ustalania i wypłaty świadczenia pielęgnacyjnego oraz rzetelności i terminowości sporządzania sprawozdań z wykonywania zadań z zakresu ustawy o świadczeniach rodzinnych.

W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, w wystąpieniach pokontrolnych jednostki kontrolowane zostały zobligowane do przesłania informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków, wykonania zaleceń, a także o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 381-392)

W 2015 r. monitorowano realizację planu w układzie zadaniowym. W *Procedurze określającej szczegółowy sposób, tryb i terminy opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej oraz monitoringu budżetu Wojewody Lubuskiego*, stanowiącej załącznik do zarządzenia Wojewody Lubuskiego z 26.09.2014 r., zobowiązano kierowników jednostek, dyrektorów wydziałów i biur Urzędu do opracowywania okresowych ocen i analiz z wykonania dochodów i wydatków budżetowych, w tym także w zakresie efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów. Oceny takie sporządzane są dwukrotnie, tj. do 20 marca za rok poprzedni oraz do 20 września za 8 miesięcy roku budżetowego.

Ocena zbiorcza opracowywana w Wydziale Finansów, Budżetu i Certyfikacji jest następnie przekazywana Dyrektorowi Generalnemu Urzędu oraz Wojewodzie. Ocena roczna przekazywana jest do Ministerstwa Finansów.

Do wszystkich podzadań oraz działań opracowane zostały *Karty mierników*, które zawierały między innymi: cel podzadania/działania, nazwę miernika wraz z uzasadnieniem jego wyboru oraz algorytm wyliczenia, terminy i tryb pomiaru miernika, bazowe i planowane wartości miernika, zidentyfikowane ryzyko niewykonania miernika oraz komórkę wiodącą odpowiedzialną za realizację miernika.

Ponadto Wojewoda zobowiązał⁵⁸ wszystkie komórki organizacyjne Urzędu oraz jednostki administracji zespolonej i jednostki podległe do dokonywania okresowej oceny realizacji budżetu, zawierającej w szczególności omówienie efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

⁵⁷ Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

⁵⁸ Pismo Wojewody Lubuskiego z dnia 7.07.2014 r.

Jednocześnie sprawozdania Rb-BZ-1 z wykonania wydatków państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym, sporządzane przez wszystkie jednostki/wydziały/biura, podlegają analizie i weryfikacji przez Wydział Finansów, Budżetu i Certyfikacji pod względem formalno-rachunkowym. Ww. Wydział sporządza łączne sprawozdanie części 85/08. Do sprawozdania rocznego opracowuje się również opisy wykonania zadania i miernika na poziomie zadań, które zawierają między innymi: planowaną i osiągniętą w 2015 r. wartość miernika, czynniki wpływające na odchylenia od planowanej wartości miernika, wpływ realizacji miernika w obszarze rzeczywistości społeczno-gospodarczej oraz główne zmiany planu w roku budżetowym.

Po analizie kwot i mierników zawartych w sprawozdaniach z wykonania wydatków w układzie zadaniowym, jeśli zaistnieje taka konieczność, poszczególne wydziały i jednostki składają stosowne wyjaśnienia w zakresie wartości mierników.

(akta kontroli str. 987-1046)

*Ustalona
nieprawidłowość*

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa stwierdzono następującą nieprawidłowość.

W okresie 12 dni Wojewoda Lubuski Katarzyna Osos czterema zarządzeniami (z 1, 6, 8 oraz 12 października 2015 r.) w sprawie przeniesienia wydatków w budżecie w części 85/08 zwiększyła wydatki majątkowe w dziale 851 *Ochrona zdrowia*, rozdziale 85132 *Inspekcja Sanitarna*, §6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych*, o łączną kwotę 400 tys. zł (każdym zarządzeniem o 100 tys. zł), z przeznaczeniem na zakup ośmiu samochodów służbowych na potrzeby prac terenowych powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych.

W wyniku powyższych czterech zarządzeń, zwiększono plan wydatków WSSE (uwzględniając wydatki majątkowe, jak i bieżące) łącznie o 3.536 tys. zł, przy czym zarządzeniem z 1 października o 1.086 tys. zł, zarządzeniem z 6 października o 1.264 tys. zł, zarządzeniem z 8 października o 750 tys. zł, a zarządzeniem z 12 października o 436 tys. zł.

Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Gorzowie Wlkp. wniosowała o środki w wysokości 400 tys. zł na zakup wszystkich ośmiu ww. samochodów w jednym piśmie (z dnia 18.09.2015 r.).

Przeniesienie ww. wydatków, po uprzednim nieuzasadnionym okolicznościami faktycznymi podziale kwoty 400 tys. zł, z których każda nie przekroczyła wartości 100 tys. zł, spowodowało uniknięcie konieczności uzyskania zgody Ministra Finansów na wprowadzenie zmian w budżecie, czym naruszono obowiązek sformułowany w art. 171 ust. 3 ufp, stosownie do którego przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł wymaga takiej zgody.

Pod uzasadnieniem do każdego z ww. zarządzeń widnieje podpis dyrektora Wydziału Finansów, Budżetu i Certyfikacji LUW Anny Maszkiewicz-Stawiarskiej. Do zadań tego wydziału należy przede wszystkim opracowanie projektu budżetu Wojewody Lubuskiego, nadzorowanie jego realizacji, pełnienie zadań dysponenta środków części budżetowej, a w szczególności przygotowywanie projektów zmian w budżecie.

Dyrektor Anna Maszkiewicz-Stawiarska, odnosząc się do powyższego, wyjaśniła, że „(...) każde kolejne zmiany planu w dziale 851 *Ochrona zdrowia* poprzedzone były szczegółowymi analizami potrzeb i możliwości”. Dyrektor podkreśliła ponadto, że o wszystkich zmianach informowano Ministerstwo Finansów, które nie zgłaszało żadnych zastrzeżeń do dokonywanych przeniesień.

Była Wojewoda Lubuski Katarzyna Osos w ww. sprawie wyjaśniła, iż dokonanie przedmiotowych zmian było poprzedzone analizą potrzeb WSSE oraz możliwości budżetu Wojewody. Ponadto wskazała, że w związku ze zgłoszeniem licznych potrzeb, jak również

istniejącymi zobowiązaniami Skarbu Państwa (wynikającymi z wyroku sądowego⁵⁹), przeniesień nie dokonano jednorazowo lecz sukcesywnie, każdorazowo analizując możliwości, w efekcie czego wielokrotnie dokonywane były przeniesienia w planie wydatków. K. Osos podkreśliła, że zapotrzebowanie zgłoszone przez Wojewódzkiego Lubuskiego Inspektora Sanitarnego na zakup ośmiu samochodów dotyczyło różnych powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych i w związku z tym potraktowane zostało rozdzielnie.

Biorąc pod uwagę fakt następujących po sobie w krótkim przedziale czasu zmian planu wydatków majątkowych, realizowanych tak by nie wywołać konieczności uzyskania zgody Ministra Finansów, przy jednoczesnym dysponowaniu środkami finansowymi na dokonanie takiej zmiany jednorazowo w wymiarze przekraczającym wartość 100 tys. zł oraz przy pełnej wiedzy LUW o potrzebach zgłaszanych przez WSSE, Najwyższa Izba Kontroli ocenia takie działanie jako naruszające przepisy art. 171 ust. 3 ufp.

Okolicznością uzasadniającą rozdzielne traktowanie każdego z czterech zwiększeń wydatków majątkowych nie może być fakt, iż zakup samochodów dotyczył różnych powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych, gdyż każda ze zmian została dokonana w obrębie tego samego działu, rozdziału i paragrafu klasyfikacji budżetowej.

NIK nie neguje potrzeby dokonania zmian w planie finansowym skutkujących zwiększeniem wydatków majątkowych na potrzeby wojewódzkiej oraz powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych. Krytyczna ocena odnosi się jedynie do sposobu ich dokonania.

(dowód: akta kontroli str. 448-486)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. zrealizowano wydatki w kwocie 34.016,5 tys. zł, co stanowiło 73,9% planu po zmianach. Wydatki zostały poniesione przede wszystkim na zadania z zakresu melioracji wodnych (dział 010 *Rolnictwo i łowiectwo*, rozdział 01008) – 18.020,8 tys. zł, a także na realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (dział 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, rozdział 75410 *Komendy Wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej*) – 14.803,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 216-219)

Wykonanie wydatków w 2015 r. w odniesieniu do roku poprzedniego wyniosło 95%, a najniższe – w odniesieniu do planu po zmianach – wystąpiło w przypadku zadań realizowanych w ramach:

- Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 - 0%, spowodowane decyzją Ministra Finansów z dnia 29.07.2015 r., który przeniósł kwotę 391,0 tys. zł z działu 750, rozdziału 75011 do działu 754, rozdziału 75410, w związku z koniecznością zapewnienia środków niezbędnych do zakupu łodzi ratowniczych dla Państwowej Straży Pożarnej;
- melioracji wodnych (dział 010, rozdział 01008) – 61,5%: na skutek decyzji Wojewody z dnia 17.07.2015 r. blokującej wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 11.179,2 tys. zł, „w związku z kończącym się okresem programowania i koniecznością rozliczenia realizowanych projektów w ramach PROW”, oraz decyzji z dnia 3.12.2015 r. blokującej wydatki w wysokości 98,9 tys. zł, „w związku z ujawnieniem oszczędności wynikłych z prowadzenia spraw formalno-prawnych związanych z wykupem lub przejęciem gruntów, prowadzeniem nadzoru autorskiego oraz w wyniku nie zakwalifikowania dodatkowych robót budowlano-montażowych na jednym z realizowanych zadań”;
- Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 (dział 750, rozdział 75011) – 80,8%: w związku z niezrealizowaniem zaplanowanych na IV kwartał 2015 r. dwóch działań (szkoleń) realizowanych w ramach projektu „Lubuski alians służb mundurowych

⁵⁹ W toku kontroli ustalono, iż w okresie wrzesień–październik 2015 r., w związku z koniecznością spłaty zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z wyroków sądowych, dokonano jednej zmiany planu finansowego: 16 września na kwotę 17,9 tys. zł.

i cywilnych wobec handlu ludźmi i przestępczości transgranicznej”. Zgodnie z założeniami, realizacja projektu obejmuje dwa lata budżetowe (2015-2016), co umożliwiło przeniesienie niewykonanych działań na 2016 r., a zmiana została zatwierdzona przez MSW, tj. Operatora Programu.

(dowód: akta kontroli str. 216, 220-228)

Stwierdzono, że w następstwie ostatnich trzech podjętych w 2015 r. decyzji w sprawie zmian w budżecie środków europejskich, tj.:

- decyzji Ministra Finansów z dnia 10.11.2015 r. oraz dnia 10.12.2015 r. zwiększających wydatki w dziale 754, rozdziale 75410, o odpowiednio 48,8 tys. zł i 82,6 tys. zł z przeznaczeniem na realizację projektu pn. „Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 dla jednostki realizującej, tj. Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Gorzowie Wlkp.;
- decyzji Ministra Finansów z dnia 10.12.2015 r. zwiększającej wydatki w dziale 754, rozdziale 75410 o 1.611,1 tys. zł na realizację projektu pn. „Usprawnienie ratownictwa na drogach – etap III”, w ramach ww. Programu dla KW PSP w Gorzowie Wlkp.;

niezwłocznie po ich otrzymaniu zmiany w planie finansowym były wprowadzane. Stwierdzono, że otrzymane środki zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem, tj. odpowiednio na zakup quada z przyczepą, agregatu prądotwórczego oraz dwóch samochodów ratowniczo-gaśniczych.

(dowód: akta kontroli str. 229-265)

Szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez LUW na łączną kwotę 288,3 tys. zł, co stanowiło 37,5% wydatków budżetu środków europejskich dysponenta III stopnia poniesionych w 2015 r. Doboru spraw do badania dokonano na podstawie doboru celowego (pięć najwyższych wartościowo) wydatków poniesionych w ramach projektu „Lubuski alians służb mundurowych i cywilnych wobec handlu ludźmi i przestępczości transgranicznej”, realizowanego w okresie marzec 2015 – kwiecień 2016 r. w ramach programu pn. „Współpraca w obszarze Schengen oraz walka z przestępczością transgraniczną i zorganizowaną, w tym przeciwdziałanie handlowi ludźmi oraz migracjom grup przestępczych”.

W wyniku analizy stwierdzono m.in., że wydatki dokonywane były:

- do wysokości kwot ujętych w planie finansowym jednostki,
- na cel i zadania ujęte w Porozumieniu Nr 5/NMF/2015 zawartym z Operatorem Programu (MSW),
- w okresie kwalifikowalności, bez opóźnień oraz bez przypadków dokonywania wydatku przed obligatoryjnym terminem płatności,
- były należycie udokumentowane,
- poniesione zostały po uprzednim przeprowadzeniu zamówienia publicznego (w trybie przetargu nieograniczonego) lub rozeznania cenowego, w wyniku którego uzyskano co najmniej dwie oferty.

(dowód: akta kontroli str. 191-208, 266-355)

LUW przedkładał raporty okresowe MSW, w myśl zawartego porozumienia, zgodnie z Planem Wdrażania Projektu. Według stanu na dzień 2.03.2016 r. w wyniku realizacji działań szkoleniowych przeszkolono łącznie 538 osób.

(dowód: akta kontroli str. 284-289, 309-345, 353, 1131-1140)

Dodatkowo, szczegółowa analiza wydatków poniesionych na realizację projektu wykazała m.in., że według stanu na dzień 29.02.2016 r. wydatkowano łącznie 1.016,4 tys. zł⁶⁰ (przy całkowitym koszcie realizacji Projektu wynoszącym 1.430,0 tys. zł), z czego np. na koszty:

- wynagrodzeń personelu wraz z kosztami podróży (9 pracowników LUW i 2 Straży Granicznej) – 182,8 tys. zł (18% kosztów ogółem),

⁶⁰ W 2015 r. wydatki zamknęły się kwotą 903,8 tys. zł.

- sprzętu (dron, megafony, kamery, zestaw nagłośnieniowy) – 49,7 tys. zł (4,9%),
- wynajęcie ośrodków noclegowych, szkoleniowych wraz z wyżywieniem – 309,6 tys. zł (30,5%), w tym wynajęcie ośrodków noclegowych – 271,8 tys. zł,
- materiałów i gadżetów promocyjnych i reklamowych⁶¹ – 309,6 tys. zł (30,5%), w tym broszury/ulotki informacyjne – 62,6 tys. zł⁶².

(dowód: akta kontroli str. 290-308, 309-344, 354, 1131-1140)

Odnosnie struktury poniesionych wydatków, w tym w szczególności kwoty przeznaczonej na gadżety promocyjne i reklamowe, Dyrektor Wydziału Programów Europejskich i Rządowych wyjaśniła m.in., że zgodnie z ogłoszeniem o konkursie priorytetowo traktowane były projekty nie nastawione na zakup sprzętu oraz inwestycje infrastrukturalne. Możliwy był wyłącznie zakup sprzętu, który był bezpośrednio przydatny podczas realizacji poszczególnych działań miękkich, tj. szkolenia, konferencje, seminaria, wizyty studyjne itp., a wydatki poniesione na gadżety reklamowe oraz wynajem ośrodków noclegowych były zgodne z typami działań kwalifikowalnych, a tym samym celem przeznaczenia środków określonym przez Operatora Programu.

(dowód: akta kontroli str. 209-215)

Zgodnie z postanowieniami umów zawartych pomiędzy LUW a pracownikami Urzędu, którzy jednocześnie obsługiwali ww. projekt, zleceniobiorcy (pracownicy) zobowiązali się do *wykonywania przedmiotu umowy w sposób niekolidujący z obowiązkami służbowymi wynikającymi z umowy o pracę w LUW*; wynagrodzenie miało charakter ryczałtowy.

Na podstawie miesięcznych kart pracy z dwóch wybranych miesięcy (październik i listopad 2015 r.), w których dziewięciu pracowników LUW ewidencjonowało świadczone na rzecz projektu czas pracy, ustalono, że:

- czterech pracowników LUW w tych samych dniach, w których wykazali świadczenie pracy na rzecz projektu (najczęściej po 8 godzin), wykonywało również obowiązki w ramach udzielonych delegacji (w przypadku jednego pracownika szkolenie nie było związane z projektem);
- trzech pracowników LUW wykazało świadczenie pracy na rzecz projektu, a jednocześnie w tym samym dniu brało udział w szkoleniu, bez udzielonej delegacji oraz nie korzystając w tym czasie z urlopu wypoczynkowego bądź bezpłatnego.

(dowód: akta kontroli str. 356-380)

Dyrektor Wydziału Programów Europejskich i Rządowych wyjaśniła m.in., że mając na uwadze analizę ryzyk zdiagnozowaną dla projektu jednoznacznie stwierdza, że do obsługi projektu została wskazana optymalna liczba pracowników gwarantująca skuteczne zarządzanie projektem. Zapis §2 pkt 16 umów, bezwzględnie zobowiązujący zleceniobiorcę do właściwej organizacji pracy na stanowisku służbowym, w ocenie Dyrektora Wydziału, pozwalał na skuteczną realizację zadań zleconych w ramach projektu, a przede wszystkim bez szkody dla pracodawcy. Dyrektor wskazała, że sposób rozliczania godzin pracy na rzecz projektu jest przedmiotem kontroli, na podstawie miesięcznych kart pracy na rzecz projektu, które są przedkładane koordynatorowi projektu i stanowią podstawę do przyjęcia protokołu odbioru pracy zleconej. Zawarte umowy nie precyzują jednak liczby godzin, jaka powinna zostać wypracowana przez poszczególne osoby z zespołu projektowego. Rozliczenie umów podlega ocenie na podstawie faktycznie wykonanych zadań, które zostały określone w umowach na podstawie zadań przewidzianych do zrealizowania w projekcie. Wobec powyższego, jej zdaniem „(...) umowy są realizowane i rozliczane w sposób nie budzący wątpliwości. Wykonywanie przedmiotu umowy nie koliduje z obowiązkami służbowymi wynikającymi z umowy o pracę w LUW”.

⁶¹ W tym spoty reklamowe.

⁶² W Ogłoszeniu o naborze wniosków określono katalog (sześciu) działań kwalifikowalnych do dofinansowania, w tym działanie informacyjno-promocyjne. Działanie to w ramach Programu nie zostało zwymiarowane ilościowo, wskazano natomiast – w odniesieniu do poszczególnych kryteriów – maksymalną liczbę punktów możliwą do uzyskania. Ilościowe zwymiarowanie (w wymiarze – gadżety dla 1.600 uczestników projektów) zostało zadeklarowane przez LUW w Planie Wdrażania Projektu stanowiącym załącznik do Porozumienia w sprawie realizacji Projektu.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Zawarte z pracownikami LUW umowy zlecenia na realizację zadań na rzecz projektu nie określały wymiaru i czasu pracy. Tymczasem ustalono, że w tych samych dniach, w których pracownicy wykonywali swoje obowiązki na rzecz LUW, wykazywali ośmiogodzinne zaangażowanie w realizację projektu. Rodzi to wątpliwości, albo co do jakości świadczonej pracy i możliwości jej fizycznej realizacji na rzecz LUW, albo rzetelnego ewidencjonowania czasu pracy przeznaczonego na realizację projektu. W sytuacji realizowania w przyszłości przez pracowników LUW dodatkowych zadań, zasadnym byłoby precyzyjne określenie zasad ich wykonywania i ewidencjonowania, tak by wykluczyć możliwość powstania kolizji z wykonywaniem obowiązków służbowych na rzecz LUW.

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Efektami rzeczowymi prowadzonej działalności dysponenta części były m.in.:

- ✓ w obszarze transportu:
 - w ramach *Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój* – przebudowa, budowa lub remont łącznie 32,7 km dróg gminnych, w tym: przebudowa 29,9 km, budowa 2,2 km oraz remont 0,6 km,
 - dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi o łącznej długości 1.518 km,
- ✓ w obszarze świadczeń z funduszu alimentacyjnego – wypłata 135.048 świadczeń na łączną kwotę 47.148,7 tys. zł,
- ✓ w obszarze spraw obywatelskich – między innymi: sporządzenie 28.644 aktów stanu cywilnego, wydanie 163.628 aktów stanu cywilnego, podjęcie 2.764 czynności polegających na nadaniu, zmianie, anulowaniu numeru PESEL oraz wydanie 129.097 dowodów osobistych.

Z kolei efektami rzeczowymi działalności dysponenta III stopnia były m.in. modernizacja siedziby LUW, w tym instalacji hydrantowej, wentylacyjnej, pożarowej oraz elektrycznej, a także zakup materiałów informacyjno-promocyjnych, w związku z realizacją projektu „Lubuski alians służb mundurowych i cywilnych wobec handlu ludźmi i przestępczości transgranicznej” (szczegółowy opis w pkt 2.1.8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Analiza pięciu działań w zakresie efektów wydatkowanych środków wykazała, że:

- działanie 13.1.1.1 *Wsparcie finansowe jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań pomocy społecznej* - jako cel wydatkowania środków założono zapewnienie finansowania pomocy przyznanej osobom i rodzinom będącym w trudnej sytuacji życiowej, a jako miernik skuteczności realizowanego działania – wartość dotacji przekazanej na realizację działania do liczby osób objętych wsparciem z budżetu państwa; przyjęta w planie wartość miernika wyniosła 2.737 (wg ustawy budżetowej 2.673), podczas gdy wykonanie 2.705;
- działanie 13.1.1.8 *Program wieloletni Pomoc państwa w zakresie dożywiania* - jako cel wydatkowania środków założono ograniczenie zjawiska niedożywienia dzieci oraz zapewnienie posiłku osobom jego pozbawionym, a jako miernik skuteczności realizowanego działania – stosunek liczby osób objętych programem do liczby mieszkańców województwa; przyjęta w planie wartość miernika wyniosła 6,09% (wg ustawy budżetowej 6,11%), podczas gdy wykonanie 5,84%;
- działanie 13.4.1.1 *Świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego* - jako cel wydatkowania środków założono wsparcie rodzin w częściowym pokryciu wydatków związanych z utrzymaniem dziecka, niepełnosprawnością, a także sytuacji braku egzekucji świadczeń alimentacyjnych, a jako miernik skuteczności realizowanego działania – liczbę osób otrzymujących wsparcie w ramach świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego; przyjęta w planie wartość miernika wyniosła 116.387

(wg ustawy budżetowej 160.157) i w takiej wartości opisywane działanie zostało wykonane; różnica w wartości miernika przyjętego w ustawie budżetowej wynikała z podwyższenia minimalnego wynagrodzenia w 2015 r., w wyniku czego część świadczeniobiorców wypadła z systemu świadczeń rodzinnych;

- działanie 19.1.1.4 *Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój* - jako cel wydatkowania środków założono poprawę dostępności komunikacyjnej w sieci dróg publicznych w województwie, a jako miernik skuteczności realizowanego działania – liczbę kilometrów przebudowanych dróg gminnych i powiatowych w ramach *Programu*; przyjęta w planie wartość miernika wyniosła 75 (wg ustawy budżetowej 50), natomiast wykonanie wyniosło 79;
- działanie 20.1.1.9 *Oplacanie i refundacja składek na ubezpieczenie zdrowotne z budżetu państwa za osoby uprawnione* - jako cel wydatkowania środków założono zapewnienie ubezpieczenia zdrowotnego osobom uprawnionym, a jako miernik skuteczności realizowanego działania – liczbę świadczeń na ubezpieczenie zdrowotne opłacane za osoby uprawnione; przyjęta w planie wartość miernika wyniosła 581.993 (wg ustawy budżetowej 748.360), natomiast wykonanie wyniosło 613.194.

Wszystkie ww. działania były finansowane wyłącznie środkami z budżetu państwa, a wykonanie planu wydatków kształtowało się w przedziale od 98,0% w przypadku działania 13.1.1.1 do 99,9% w przypadku działania 13.1.1.8.

Analiza porównawcza wskaźników stopnia wykonania ww. działań, osiągniętych w latach 2014-15, wykazała że w żadnym przypadku nie nastąpiło niegospodarne wydatkowanie środków⁶³.

Zgodnie z zaleceniami zawartymi w ust. 79 pkt 8 załącznika nr 71 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2015 r., w formularzach planistycznych w układzie zadaniowym przy określaniu celów i mierników do czterech objętych badaniem działań (13.1.1.1, 13.1.1.8, 13.4.1.1 oraz 20.1.1.9) korzystano z zasobu *Bazy Mierników* zamieszczonej na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 1008-1028, 1072-1073)

3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych rocznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 85/08 – *województwo lubuskie*, oraz jednostkowych rocznych sprawozdań Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. (dysponenta III stopnia):

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

⁶³ Na działanie 13.4.1.1 Świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego wydatkowano: w 2014r. 321.396,0 tys. zł, a w 2015 r. 322.887,9 tys. zł. W 2014 r. otrzymało wsparcie 168.586 osób, podczas gdy w 2015 r. – 116.387 osób. Przyczyną spadku liczby osób otrzymujących wsparcie była między innymi poprawa sytuacji gospodarczej i zmiany sytuacji demograficznej. Ponadto w 2015 r. nastąpił wzrost świadczenia pielęgnacyjnego z 800 zł do 1.200 zł.

- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶⁴ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶⁵.

Sprawozdania jednostkowe były kontrolowane przez pracowników LUW pod względem formalno-rachunkowym oraz prawidłowo przeniesiono zawarte w nich dane do sprawozdań łącznych dysponenta części.

Sprawozdania jednostkowe Urzędu (dysponenta III stopnia) prezentują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2015 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Dysponenci części (Wojewoda) oraz III stopnia (LUW) identyfikowali, szacowali i hierarchizowali potencjalne ryzyka w obszarach wykonywania sprawozdawczości budżetowej oraz prowadzenia ewidencji księgowej. Ponadto, w obszarach tych wskazano metody niwelacji lub ograniczenia spełnienia się ryzyk.

Dane wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-23 o *stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych* są zgodne z ewidencją księgową, tj. dane w wierszu *Dochody wykonane i Dochody przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa* są tożsame z saldem konta 130 *Rachunek bieżący jednostek budżetowych* - subkonto dochodów (strona Wn) i konta 222 *Rozliczenie dochodów budżetowych* (strona Wn).

Wykazane w tym sprawozdaniu dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 22.317,6 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane w sprawozdaniu Rb-23 (44.929,2 tys. zł) były zgodne z danymi ujętymi w sprawozdaniu Rb-28.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 wysokość dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 *Rachunek dochodów budżetowych* – subkonto dochodów (strona Wn). Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Wydatki wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 były zgodne z zapisami na koncie 130 – subkonto wydatków, po stronie Ma. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

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

Należności wymagalne wykazane w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosły 24.560,2 tys. zł, natomiast pozostałe należności 5,5 tys. zł i wynikały z ewidencji na kontach analitycznych do konta 221 oraz 201 i 202. W 2015 r. Urząd nie posiadał należności zabezpieczonych hipotecznie.

⁶⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 119, ze zm.

⁶⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

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

Zobowiązania niewymagalne na dzień 31.12.2015 r. wyniosły 1.968,8 tys. zł i dotyczyły w szczególności:

- dodatkowego wynagrodzenia rocznego – 1.355,1 tys. zł,
- składek ZUS od dodatkowego wynagrodzenia rocznego – 259,2 tys. zł,
- wynagrodzeń za nadgodziny, pracę w godzinach nocnych oraz pochodnych od wynagrodzeń za grudzień 2015 r. zapłaconych w styczniu 2016 r. – 161,3 tys. zł,
- dostaw robót i usług – 193,5 tys. zł, w tym zakupu energii 137,7 tys. zł.

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 487-654, 858-885)

V. Wniosek

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁶ wnioskuje o dokonywanie zmian planu finansowego w zakresie wydatków majątkowych w sposób przewidziany w art. 171 ust. 3 upf.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

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

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosku*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Zielona Góra, 18 kwietnia 2016r.

Kontroler
Norbert Serafin
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis

⁶⁶ Dz. U. z 2015 r. poz.1096.