



Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu	
Województwo Wielkopolskie	
WPLYNĘŁO DNIA	20. 04. 2017
L. dz.	
Zal.	

KW

Pauc Jan. Dne wku - Ok
 Wz. Dyrektora Generalnego
 Dyrektor Biura
 Organizacyjno-Administracyjnego
 21.4.2017

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

Malgorzata Drygas
 LPO.410.001.01.2017

P/17/001	
Wzrosty	
WPLYNĘŁO DNIA	24. 06. 2017
L. dz. 77463/17	

Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu Wydział Kontroli, Prawny i Nadzoru		
WPLYNĘŁO DNIA	24. KWI. 2017	WPLYNĘŁO DNIA
L. dz. 77463/17		
otrzymuje		

p. olyn gen. J. Woiniak
20.04.17.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu Biuro Organizacyjno-Administracyjne		
WPLYNĘŁO DNIA	21. 04. 2017	WPLYNĘŁO DNIA
L. dz.		



WUW170224408

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 85/30 - województwo wielkopolskie
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontrolerzy</i>	1. Izabela Chlebowska-Gąszczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/8/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r. 2. Przemysław Grad, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/7/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r. i nr LPO/59/2017 z dnia 10 kwietnia 2017r. 3. Paweł Siuda, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/9/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Wielkopolski Urząd Wojewódzki, al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań (dalej: Urząd, WUW)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Zbigniew Hoffmann, Wojewoda Wielkopolski

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016 w części 85/30 - województwo wielkopolskie. Wojewoda Wielkopolski, będąc dysponentem części 85/30 budżetu państwa, realizował w 2016 r. wydatki budżetu zadaniowego w ramach 18 funkcji państwa. Największe wydatki (68,6% ogółu) poniesione zostały na zadania, realizowane w ramach funkcji 13¹, związane ze wspieraniem rodziny oraz pomocą i integracją społeczną.

Zakres kontroli obejmował:

- wykonanie dochodów budżetowych,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- prawidłowość ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych za 2016 r. i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r.,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych² (dalej ufp).

W 2016 r. w części 85/30 dochody wyniosły 261.096,6 tys. zł, w tym 14.228,4 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę (Urząd), a wydatki

¹ Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny.

² Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.

4.641.590,4 tys. zł, w tym 142.860,0 tys. zł wydatki wykonane przez Urząd. Z budżetu środków europejskich w 2016 r. wydatkowano kwotę 787,7 tys. zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza³, że dochody budżetowe w części 85/30 województwo wielkopolskie, zostały zrealizowane w 2016 roku w zaplanowanej wysokości. Wojewoda Wielkopolski sprawował skuteczny nadzór nad dochodzeniem należności i zaległości przez podległych dysponentów. Kontrola 14,9% dochodów zrealizowanych w Urzędzie wykazała prawidłowość podejmowanych czynności w celu odzyskania należności budżetu państwa. Kontrola pięciu zadań realizowanych w ramach budżetu zadaniowego, na które wydatkowano 67,4% ogółu środków budżetowych wykazała osiągnięcie zaplanowanych celów tych zadań. W wyniku kontroli 45,3% wydatków zrealizowanych w Urzędzie stwierdzono, że poza opisanymi wyjątkami, zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ufp i aktach wykonawczych. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- niewystarczającym nadzorze nad wykorzystaniem przez gminy dotacji w kwocie 8.329,4 tys. zł, przeznaczonych na realizację pozostałych zadań z zakresu administracji rządowej,
- niepodjęciu decyzji o zablokowaniu wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 9.443,3 tys. zł, w sytuacji stwierdzenia ich nadmiaru,
- pozostawieniu w budżecie bez podstawy prawnej kwoty 223,6 tys. zł przeznaczonej na finansowanie zespołów ratownictwa medycznego,
- przyjęciu wartości mierników dla trzech realizowanych zadań, które nie pozwalały na ocenę stopnia realizacji celu tych zadań,
- ewidencjonowaniu należności budżetowych w kwocie 372,5 tys. zł z naruszeniem zasad rachunkowości.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała łączne sprawozdania za 2016 rok, sporządzone przez dysponenta części 85/30 – województwo wielkopolskie. Sprawozdania te sporządzone zostały prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe Urzędu, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Kontrola zarządcza zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych, stanowiących podstawę sporządzenia ww. sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że księgi te, obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, prowadzone były nieprawidłowo.

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań 2016 r.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 roku 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.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

1.1. Zaplanowane w ustawie budżetowej⁴ na 2016 rok dochody w części 85/30 zrealizowane zostały w kwocie 261.096,6 tys. zł i były niższe od dochodów planowanych o 1,4%. W porównaniu do 2015 roku dochody uzyskane w 2016 r. były niższe o 15,2% (tj. o 46.721,4 tys. zł), co było w głównej mierze związane z odebraniem wojewodom z początkiem 2016 r. zadań związanych z poborem należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego⁵. Najwyższe dochody uzyskano z tytułu: opłat za użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd nieruchomości Skarbu Państwa w kwocie 131.544,3 tys. zł⁶ (tj. 50,8% dochodów), różnych opłat uzyskanych przez inspektoraty weterynarii m.in. opłat za badania laboratoryjne, czynności wykonywane przez inspekcje weterynaryjne w kwocie 50.470,0 tys. zł⁷ (19,3 %), grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych oraz różnych opłat w kwocie 24.971,3 tys. zł (9,6% - rozdział 75011 Urzędy Wojewódzkie) oraz zwrotu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego dokonanych przez organ egzekucyjny i dłużników alimentacyjnych oraz zwrotu zaliczek alimentacyjnych⁸ wypłaconych w latach wcześniejszych w kwocie 22.205,1 tys. zł⁹ (8,5% dochodów).

(dowód: akta kontroli str. 9-24, 405-426)

Wyższe od zaplanowanych dochody zrealizowano m.in. w działach: 801 – Oświata i wychowanie o 445,1%, 710 – Działalność usługowa o 94,9%, 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego o 59,3%, 600 – Transport i łączność o 38,8%, 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska o 36,7%, 852 – Pomoc społeczna o 32,1% oraz 500 – Handel o 30,4%. Uzyskanie wyższych dochodów w dziale 801 (wzrost o 71,2 tys. zł) było spowodowane m.in. zwiększonymi wpływami z tytułu zwrotów dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości oraz z tytułu sprzedaży składników majątkowych przez kuratora oświaty. Wyższa od zaplanowanej realizacja dochodów w dziale 710 (wzrost o 882,3 tys. zł) wynikała głównie ze zwiększonych wpływów z tytułu opłat legalizacyjnych wymierzanych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego na skutek zwiększenia liczby prowadzonych przez nich postępowań administracyjnych w zakresie legalizacji samowoli budowlanej oraz nieplanowanych wpływów z tytułu kar umownych za nieterminową realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii, wynikających z umów zawartych pomiędzy starostami, a wykonawcami prac. W dziale 921, uzyskanie wyższych dochodów (wzrost o 13,6 tys. zł) wynikało ze zwiększonych wpływów z tytułu nałożonych grzywien na posiadaczy obiektów zabytkowych w celu przymuszenia do wykonania remontu określonego w wydanym nakazie oraz z tytułu sprzedaży składników majątkowych przez konserwatora zabytków. Wyższa realizacja dochodów w dziale 600 (wzrost o 135,8 tys. zł) wynikała ze zwiększonych wpływów z tytułu prowizji otrzymywanych przez wojewódzką inspekcję transportu drogowego od nałożonych kar pieniężnych za przejazd pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu oraz z tytułu zwrotów dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych

⁴ Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz.U. poz. 278, ze zm.).

⁵ Od 1 stycznia 2016 r. zadania zostały przejęte przez naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu, a w urzędzie wojewódzkim realizowane zadania ograniczono do egzekwowania należności z tytułu mandatów karnych nałożonych do końca 2015 r.

⁶ Sklasyfikowanych w rozdz. 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami.

⁷ Sklasyfikowane w rozdz. 01034 Powiatowe inspektoraty weterynarii.

⁸ Uzyskane na podstawie art. 27 i 28 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

⁹ Rozdział 85212 Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego.

nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Realizacja dochodów powyżej zakładanego planu w dziale 900 (wzrost o 579,2 tys. zł) była w szczególności wynikiem wzrostu kar nałożonych za nieprzestrzeganie warunków w zakresie parametrów zanieczyszczeń środowiska oraz zwiększonych wpływów z tytułu wykonanych badań laboratoryjnych przez inspektorat ochrony środowiska na rzecz podmiotów zewnętrznych wynikających z ich zwiększonego zapotrzebowania na realizację określonych badań. W dziale 852, osiągnięto wyższe dochody od planowanych (wzrost o 6.827,8 tys. zł) na skutek wpływów z tytułu zwrotów dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości oraz zwiększonych wpływów wynikających z wyegzekwowania wyższych niż zakładano kwot należności od dłużników alimentacyjnych. Uzyskanie wyższych dochodów w dziale 500 (wzrost o 54,7 tys. zł) wynikało ze zwiększonych wpływów z tytułu nałożonych kar przez inspekcję handlową na podmioty gospodarcze za wprowadzanie do obrotu detalicznego artykułów rolno-spożywczych nieodpowiadających jakości handlowej lub artykułów rolno-spożywczych zafalszowanych.

(dowód: akta kontroli str. 9-24, 405-426, 1658-1758)

W 2016 r. najniższe wykonanie dochodów, tj. na poziomie 91%, 96%, 98% dotyczyło odpowiednio działów: 700 – Gospodarka mieszkaniowa, 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej i 851 – Ochrona zdrowia. Niewykonanie planu dochodów w dziale 700 związane było z uzyskaniem niższych wpływów z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (z użytkowania wieczystego, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa) oraz niższej skuteczności windykacji tych należności (wpływy niższe od planowanych o 12.959,7 tys. zł) w ramach realizacji zadań z zakresu administracji rządowej zleconych powiatom. Z kolei, niewykonanie planu w dziale 853 wynikało w szczególności z uzyskania niższych dochodów zrealizowanych przez powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności z tytułu opłat za karty parkingowe wydane osobom niepełnosprawnym w ilości niższej niż zakładano (niższe od planowanych o 14,5 tys. zł). Niewykonanie zaplanowanych dochodów w dziale 851 (o 247,4 tys. zł) było efektem niższych wpływów z opłat uiszczanych na rzecz inspekcji sanitarnej¹⁰ (w tym nieuiszczenia należnych opłat przez podmioty działające na rynku spożywczym pobieranych za czynności wykonywane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w ramach urzędowych kontroli żywności).

(dowód: akta kontroli str. 9-24, 405-426, 1658-1758)

1.2. Zaplanowane na 2016 r. dochody budżetowe Urzędu¹¹ zostały wykonane w kwocie 14.228,4 tys. zł, tj. w 123,7%. Kontrolą w Urzędzie objęto 46 dowodów księgowych¹² i odpowiadające im zapisy księgowe na koncie 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych i 720 – Przychody z tytułu dochodów budżetowych w kwocie 2.127,1 tys. zł. Dochody te (za wyjątkiem trzech należności budżetowych na kwotę 366,5 tys. zł) zostały ustalone terminowo i przypisane do właściwych okresów sprawozdawczych oraz w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę tych zapisów. Przypisane należności były regulowane przez zobowiązane podmioty zarówno w wymaganych terminach, jak i nieterminowo (Urząd naliczał kontrahentom odsetki od nieterminowych płatności).

(dowód: akta kontroli str. 25-34, 457-459)

¹⁰ Opłaty za przeprowadzone kontrole, wydane orzeczenia, postanowienia i decyzje administracyjne w ramach realizacji bieżącego i zapobiegawczego nadzoru sanitarnego.

¹¹ Jako dysponenta III stopnia, z wyłączeniem dochodów realizowanych przez dysponenta głównego (dot. dochodów z mandatów karnych, zwrotów dotacji nienależnie pobranej bądź wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem).

¹² Wyboru dokonano przy zastosowaniu metody statystycznej (MUS).

1.3. Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2016 r. wyniosły 866.159,8 tys. zł i były wyższe od stanu należności na koniec 2015 r. o 74.306,0 tys. zł, tj. o 9,4%. Zaległości wyniosły 835.345,2 tys. zł i były wyższe o 79.635,3 tys. zł od stanu zaległości na koniec 2015 r. (tj. o 10,5%). Największe zaległości dotyczyły niewyegzekwowanych od dłużników alimentacyjnych zwrotów świadczeń z funduszu alimentacyjnego wypłaconych przez gminy (710.102,0 tys. zł), nieuiszczonych należnych opłat z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (76.327,9 tys. zł) oraz nałożonych mandatów i grzywien przez służby i inspekcje (407.96,9 tys. zł). Przyczyną wzrostu zaległości była niska skuteczność egzekucji związana z niewypłacalnością dłużników. W ocenie NIK, były to okoliczności w znacznej mierze niezależne od działań Wojewody Wielkopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 215-221, 405-426)

W ramach sprawowanego nadzoru nad wykonaniem w 2015 r. budżetu państwa w części 85/30, Wojewoda Wielkopolski zobowiązał gminy do podjęcia działań zmniejszających zaległości z tytułu świadczeń z funduszu alimentacyjnego¹³ oraz zobowiązał powiaty do zintensyfikowania działań windykacyjnych zmierzających do wyegzekwowania należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wraz ze składaniem stosownych informacji. Ponadto, Wojewoda Wielkopolski monitorował i analizował czynności podejmowane przez starostów w zakresie poprawy ścigalności należności, wskazując w wielu przypadkach na potrzebę optymalizacji działań windykacyjnych. Jak wskazał Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu, pomimo podejmowanych czynności windykacyjnych, efekt ścigalności należności pozostaje nadal na niesatysfakcjonującym poziomie.

(dowód: akta kontroli str. 1658-1661)

Na koniec 2016 r. należności Urzędu¹⁴ z tytułu dochodów budżetowych pozostałych do zapłaty wyniosły 3.263,3 tys. zł i były wyższe od stanu na koniec 2015 r. o 77,1 tys. zł (tj. o 2,4%). Zaległości wyniosły 714,1 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2015 r. były wyższe o 144,0 tys. zł. Na wzrost zaległości wpływ miały m.in. grzywny nałożone na osoby, które nie dopełniły obowiązku szczepień ochronnych (wobec braku ich dobrowolnej zapłaty, dochodzone były w postępowaniu egzekucyjnym) oraz niewywiązywaniem się osób z terminowego wnoszenia rat opłat legalizacyjnych.

Analiza dokumentacji dotyczącej wybranych dłużników¹⁵, których zaległości na dzień 31 grudnia 2016 r. wyniosły 322,5 tys. zł (45,2% zaległości na koniec 2016 r.) wykazała, że w Urzędzie terminowo podejmowano wobec zobowiązanych wymagane czynności zmierzające do ich wyegzekwowania (podejmowano działania adekwatne do charakteru i wysokości zobowiązania). Dostępnych działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości nie podjęto natomiast w odniesieniu do dwóch niezwróconych dotacji (opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str.222-230, 377-380, 457-473)

1.4. W Urzędzie, w 2016 r., prawidłowo spisano z ewidencji księgowej należności przedawnione na kwotę 12.279,1 tys. zł, z czego 12.256,3 tys. zł dotyczyło grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych, a 22,8 tys. zł, kosztów wydalenia

¹³Działania gmin polegały m.in. na przekazywaniu komornikom sądowym informacji (pochodzących z wywiadów alimentacyjnych, oświadczeń majątkowych oraz rodzinnych wywiadów środowiskowych) mających wpływ na egzekucję zasądzonych świadczeń, poinformowanie urzędu pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika czy skierowanie wniosków o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika i występowaniu z powództwami o ustalenie alimentów od innych osób, prowadzeniu postępowań w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, kierowaniu do właściwych organów wniosków o ściganie za popełnienie przestępstwa określonego w art. 209 § 1 ustawy Kodeks karny oraz przekazywaniu do sądów informacji o bezznaczności lub opieszałości komorników sądowych.

¹⁴Jako dysponenta III stopnia, z wyłączeniem należności realizowanych przez dysponenta głównego (dot. należności z mandatów karnych, dotacji nienależnie pobranej bądź wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem).

¹⁵Wyboru dokonano w sposób celowy, przy uwzględnieniu okresu przeterminowania należności i kwoty zadłużenia.

cudzoziemca z terytorium RP. Badanie tych należności wykazało, że uległy one przedawnieniu ze względu na nieskuteczność działań egzekucyjnych realizowanych przez organy egzekucyjne (skutkujące upływem 3-letniego bądź 5-letniego okresu ich dochodzenia), pomimo podjętych przez Urząd działań windykacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 358-370)

1.5. W 2016 roku, Wojewoda Wielkopolski udzielił ulg w spłacie należności budżetowych na kwotę 284,9 tys. zł poprzez rozłożenie ich na raty. Wojewoda Wielkopolski negatywnie rozpatrzył wszystkie wnioski o umorzenie należności. Badanie czterech postępowań zakończonych rozłożeniem na raty należności na kwotę 204,9 tys. zł wykazało, że przyznane ulgi nastąpiło po spełnieniu przesłanek uzasadniających ich udzielenie i w oparciu o dokumentację potwierdzającą aktualną sytuację finansową i majątkową dłużnika. Postępowania prowadzono w zakresie i na zasadach określonych przepisami prawa. Operacje związane z rozłożeniem na raty należności pieniężnych zostały prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 321-357)

1.6. Realizując wniosek pokontrolny, sformułowany w wyniku poprzedniej kontroli¹⁶, w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu¹⁷ wprowadzono obowiązek niezwłocznego przekazywania do Biura Organizacyjno-Administracyjnego Urzędu dokumentów dotyczących należności budżetu państwa wynikających z wydanych rozstrzygnięć, postanowień i decyzji celem zaewidencjonowania w księgach rachunkowych Urzędu. Wprowadzona regulacja nie zapobiegła powstaniu nieprawidłowości w tym zakresie, co zostało opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

1. Należności budżetowe na kwotę 364,5 tys. zł wynikające z wyroku sądowego¹⁸ nakazującego zwrot nienależnego odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości wraz z należnymi odsetkami na rzecz Skarbu Państwa zostały zaewidencjonowane w księgach rachunkowych w niewłaściwym okresie sprawozdawczym. Pomimo uprawomocnienia wyroku sądowego z dniem 15 lipca 2015 r., wynikająca z niego należność budżetowa została ujęta w księgach rachunkowych dopiero 31 sierpnia 2016 r., tj. w momencie wpływu należności na rachunek bankowy Urzędu, co naruszało zasady ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych określone w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹. Za powstanie tej nieprawidłowości odpowiedzialni byli pracownicy Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli, którzy nie dopełnili obowiązku niezwłocznego przekazania informacji o zasądzonym zwrocie odszkodowania do komórki finansowo-księgowej Urzędu, mimo tego, że pracownicy tegoż Wydziału podejmowali działania wobec zobowiązanych zmierzające do zwrotu przez nich nienależnie przekazanego im odszkodowania.

(dowód: akta kontroli str. 35-89)

W ocenie NIK, zaniechania tego nie usprawiedliwia wskazany przez Dyrektora Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Urzędu brak w tym okresie odpowiednich postanowień w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu. NIK zwraca uwagę, że kierownictwo kontrolowanej jednostki powinno zapewnić taką

¹⁶ Kontrola wykonania budżetu państwa w 2015 r.

¹⁷ Przyjętego nr 318/2016 Zarządzeniem Wojewody Wielkopolskiego z 14 czerwca 2016 r.

¹⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego Wydział I Cywilny nr I ACa 117/15 z 15.07.2015 r.

¹⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm.

organizację pracy, by terminowo ewidencjonować należności, stanowiące dochody Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 371-372)

2. Należności budżetowe na kwotę 8,0 tys. zł²⁰, wynikające z czterech postanowień Wojewody Wielkopolskiego nakładających grzywny w celu przymuszenia podmiotów gospodarczych do wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym, zostały przypisane w księgach rachunkowych w niewłaściwych okresach sprawozdawczych. Pomimo nałożenia grzywien w 2015 r., należności z tego tytułu zostały ujęte w księgach rachunkowych²¹ dopiero w 2016 r., tj. w momencie ich wpływu na rachunek bankowy Urzędu, co naruszało zasady ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych określone w art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Za powstanie tej nieprawidłowości odpowiedzialni byli pracownicy Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa Urzędu, którzy nie dopełnili obowiązku niezwłocznego przekazania informacji o nałożonych grzywnach do komórki finansowo-księgowej Urzędu. Nieprzekazanie informacji o tych należnościach tłumaczono tym, iż w międzyczasie nastąpiło umorzenie postępowań egzekucyjnych, co nie stanowi usprawiedliwienia stwierdzonej nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 90-214)

3. W wyniku realizacji wniosku pokontrolnego NIK, sformułowanego po poprzedniej kontroli¹⁶, w księgach rachunkowych Urzędu przypisano należności na kwotę 15,0 tys. zł²² z tytułu grzywien w celu przymuszenia podmiotów gospodarczych do wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym. Po zaewidencjonowaniu tych należności w księgach rachunkowych dokonano ich wyksięgowania na podstawie trzech postanowień Wojewody Wielkopolskiego o umorzeniu postępowań egzekucyjnych wskutek wykonania obowiązku przez podmioty gospodarcze. Wyksięgowanie tych należności nastąpiło w oparciu o postanowienia Wojewody Wielkopolskiego o umorzeniu postępowań egzekucyjnych, wydane bez stosownego wniosku zobowiązanego, co było sprzeczne z przepisami art. 125 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²³, który stanowi, że w razie wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym, nałożone, a nieuiszczone lub nieściągnięte grzywny w celu przymuszenia podlegają umorzeniu, a postanowienie w sprawie umorzenia grzywny wydaje organ egzekucyjny na wniosek zobowiązanego. Wykonanie obowiązku przez zobowiązanego nie skutkuje zatem umorzeniem grzywny z urzędu. W celu uzyskania postanowienia w sprawie umorzenia grzywny, zobowiązany składa wniosek do organu egzekucyjnego²⁴. W toku kontroli ponownie zaewidencjonowano należności na kwotę 15,0 tys. zł w księgach rachunkowych Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 90-214, 2785-2792)

4. Urząd nie wyczerpał dostępnych możliwości dochodzenia należności powstałej na skutek niedokonania zwrotu dotacji w łącznej kwocie 15,5 tys. zł przez Wielkopolskie Stowarzyszenie Kulturalno-Oświatowe Polskich Romów.

²⁰Należonych postanowieniami Wojewody Wielkopolskiego nr IR-VII.3151.2.2015.7 z 31.03.2015, IR-VII.3151.3.2015.7 z 31.03.2015 (zmienionej decyzją Prezesa UOKiK), IR-VII.3151.4.2015.7 z 31.03.2015 (zmienionej decyzją Prezesa UOKiK) i IR-VII.3151.5.2015.7 z 31.03.2015 (zmienionej decyzją Prezesa UOKiK).

²¹ Sklasyfikowana w rozdz. 70005 § 0970.

²² Postanowienia Wojewody Wielkopolskiego nr IR-VII.3151.2.2014 z 24.09.2014, IR-VII.3151.1.2015.7 z 31.03.2015 i nr IR-VII.3151.19.2015.2 z 17.12.2015.

²³ Dz.U. z 2016, poz.599 ze zm.

²⁴ wyrok WSA w Szczecinie z 20.07.2006 r. (sygn. akt. II SA/Sz 632/05), wyrok WSA we Wrocławiu z 17.06.2010 r. (sygn. akt. IV SA/Wr 232/10).

W związku z nierozliczeniem dotacji udzielonych w 2012 r.²⁵ Wojewoda Wielkopolski wydał w 2013 r. decyzje nakazujące ww. stowarzyszeniu zwrot dotacji, a następnie podjął działania windykacyjne polegające na wystawieniu tytułów wykonawczych i skierowaniu ich do komornika sądowego. Komornik, wobec bezskuteczności egzekucji prowadzonej w stosunku do stowarzyszenia, umorzył postępowanie egzekucyjne. Do czasu kontroli NIK, Urząd nie skorzystał z możliwości dochodzenia należności w oparciu o art. 116a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁶, pozwalający na dochodzenie należności od członków zarządu stowarzyszenia, którzy odpowiadają solidarnie, całym swoim majątkiem, za zaległości podatkowe stowarzyszenia.

NIK zwraca uwagę, że decyzję o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej, można wydać – w myśl art. 118 § 1 Ordynacji podatkowej - jeżeli od końca roku kalendarzowego, w którym powstała zaległość podatkowa, nie upłynęło 5 lat. Zatem, w tym przypadku, końcem terminu do wydania decyzji o odpowiedzialności osób trzecich będzie 31 grudnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 429-445, 1605-1646)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. W ustawie budżetowej na 2016 r. wydatki budżetu państwa w części 85/30 - województwo wielkopolskie zostały zaplanowane w wysokości 3.541.894,0 tys. zł. Były one planowane zarówno w układzie klasyfikacji budżetowej, jak i w układzie zadaniowym. Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta części 85/30 do projektu budżetu państwa²⁷ wyniosły 1.094.289,0 tys. zł²⁸ uwzględniały m. in. następujące założenia przyjęte do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów:

- dodatkowe środki na wynagrodzenia w związku z „odmrożeniem” funduszu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej,
- kwoty wydatków ustalone przez Ministra Finansów²⁹ z przeznaczeniem na: sfinansowanie składek na ubezpieczenie zdrowotne, sfinansowanie zadań zespołów ratownictwa medycznego, dopłaty dla przewoźników wykonujących krajowe pasażerskie przewozy autobusowe z tytułu ulgowych i bezpłatnych przejazdów,
- kwoty wydatków określone przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z przeznaczeniem na utrzymanie przejść granicznych oraz przez Ministra Obrony Narodowej na sfinansowanie zadań obronnych,
- kwoty ustalone przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi przeznaczone na pomoc techniczną w ramach Programu Operacyjnego "Rybnictwo i Morze".

W trakcie roku, plan wydatków zwiększony został środkami z rezerwy ogólnej i rezerw celowych na podstawie decyzji Ministra Finansów per saldo o kwotę 1.209.433,6 tys. zł (tj. o 34,1%). Zwiększenia te dotyczyły głównie:

- dotacji (w kwocie 722.450,2 tys. zł), w tym dla jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań własnych (w kwocie 714.038,2 tys. zł),
- świadczeń na rzecz osób fizycznych (w kwocie 797,7 tys. zł),

²⁵ Dotacje udzielona na realizację zadań pn. na realizację zadań pn. „Organizacja szkoleń z zakresu podniesienia kwalifikacji zawodowych” oraz na „Propagowanie kultury romskiej oraz dziejów Romów w Polsce”.

²⁶ Dz.U. z 2017 poz. 201 ze zm.

²⁷ Zgodnie z formularzem BW.

²⁸ tj. 54,19% kwoty ujętej w ustawie budżetowej znowejzowanej 16.12.2015 r.

²⁹ Pismo Ministra Finansów nr FS8.450.5.30.2015 z 28 lipca 2015 r.

- wydatków majątkowych (w kwocie 105.996,3 tys. zł),
 - wydatków bieżących jednostek budżetowych (w kwocie 380.189,3 tys. zł).
- (dowód: akta kontroli str. 901-964, 983-1004, 1942-1950)

Zrealizowane w części 85/30 wydatki budżetu państwa wyniosły 4.641.590,4 tys. zł i stanowiły 97,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2015 r. były one wyższe o 1.968.165,0 tys. zł (tj. o 73,6%). Znaczący wzrost wydatków spowodowany był realizacją zadań w zakresie pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Program „Rodzina 500+”), na które przeznaczono środki w kwocie 1.742.950,9 tys. zł. Wykonanie wydatków zarówno w poszczególnych grupach ekonomicznych, jak i w działach klasyfikacji budżetowej³⁰ nie odbiegało znacząco od ogólnego poziomu zrealizowanych wydatków. Najwyższe wydatki, w kwocie 3.181.989,32 tys. zł (68,6% ogółu) wystąpiły w dziale 852 – Pomoc społeczna. Zostały one przede wszystkim przeznaczone na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego (jst) na wypłatę świadczeń wychowawczych w kwocie 1.725.581,76 tys. zł, świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego w kwocie 1.119.057,3 tys. zł; finansowanie pobytu mieszkańców w domach pomocy społecznej i sprawowanie nadzoru nad działalnością tych domów w kwocie 64.254,8 tys. zł oraz wypłatę zasiłków stałych w kwocie 67.078,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 861-900)

2.1.2. W ustawie budżetowej na 2016 r., na dotacje w części 85/30, zaplanowano 3.176.913 tys. zł. W trakcie roku, plan dotacji został zwiększony do kwoty 4.185.095,6 tys. zł, tj. o 31,9%. Z kwoty tej wydatkowano 4.094.106,8 tys. zł (97,8%). W wydatkach budżetu państwa, w części 85/30 województwo wielkopolskie, dotacje stanowiły 88,1%. Dotacje te były przekazywane głównie do jst (92,4% ogółu) na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz ich zadań własnych. Największy udział w strukturze tych wydatków (96,1% ogółu) stanowiły dotacje przeznaczone na świadczenia wychowawcze, rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

(dowód: akta kontroli str. 861-900)

Wojewoda Wielkopolski terminowo przekazał jst informacje o kwotach dotacji zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2016 r. na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i ich zadań własnych. Po ogłoszeniu ustawy budżetowej na 2016 r., Wojewoda Wielkopolski rozdysponował pomiędzy poszczególne jst dotacje³¹ w kwocie 2.305.396,4 tys. zł. W swojej dyspozycji Wojewoda pozostawił kwotę 741.966,6 tys. zł (24,3% całości zaplanowanych dla jst dotacji), z której na koniec 2016 r. pozostało 23.462,4 tys. zł niepodzielonych środków dotacji.

(dowód: akta kontroli str.965-975)

2.1.3. W 2016 r. Wojewoda Wielkopolski zastosował się do wytycznych Ministra Finansów w zakresie rozliczania dotacji na zadania zlecone z zakresu spraw obywatelskich, a także żądania zwrotu tych dotacji w wyniku rozliczenia przyjętym algorytmem, w sytuacji, gdy gmina wykonała zadania w całości, zgodnie z art. 168 ust. 6 ufp, lecz z rozliczenia wykonanych czynności wynikał nadmiar przekazanych dotacji w stosunku do kwot należnych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, rozwiązanie to budzi wątpliwości, gdyż nie znajduje uzasadnienia w przepisach, ani w analizie warunków i zasad prowadzenia działalności przez jst.

³⁰ Wykonanie wydatków w działach: 010 – 97,6%, 020 – 100%, 050 – 98,67%, 500 – 100,0%, 600 – 94,8%, 700 – 94,3%, 710 – 98,0%, 750 – 97,0%, 752 – 98,2%, 754 – 100%, 755 – 98,6%, 756 – 100,0%, 758 – 100%, 801 – 98,6%, 851 – 96,1%, 852 – 98,0%, 853 – 84,3%, 854 – 91,5%, 900 – 98,6%, 921 – 99,4% i 925 – 100,0%.

³¹ Dane dotyczą dotacji podzielonych w grupach dotacje i subwencje i wydatki majątkowe.

Gminy zobowiązane przez Wojewodę Wielkopolskiego do stosowania ww. wytycznych do rozliczeń dotacji, przekazywały w 2016 r. kwartalne i miesięczne sprawozdania o liczbie zrealizowanych czynności z zakresu spraw obywatelskich. W 2016 r., 10 gmin zwróciło na rachunek Wojewody Wielkopolskiego część dotacji przekazanej na to zadanie w kwocie 127.643,43 zł mimo, że nie wynikało to z przekazanych rozliczeń merytorycznych. Wykazane przez te gminy w sprawozdaniach o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jst ustawami (Rb-50) kwoty dotacji/wydatków związanych z realizacją ww. zadania, były niższe od kwot wynikających z przekazanych merytorycznych rozliczeń dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 1839-1841, 2054-2062)

W wyjaśnieniu złożonym do Wydziału Finansów i Budżetu dotyczącym rozbieżności wynikających z rozliczeń dotacji³² jedna z gmin³³ podała, że dokonany zwrot jest zgodny z faktycznym wykonaniem otrzymanej dotacji w 2016 r. a poniesione wydatki udokumentowane listami płac, fakturami itp. były niższe niż kwoty wynikające z rozliczenia dotacji wg. skalkulowanej liczby czynności. „Wydatkowanie zwiększonej w końcu roku dotacji w pełnej wysokości wynikającej z wyliczeń opartych na programie „Źródło” było, z uwagi na krótki czas niemożliwe. (...) Trudno jest również pod koniec roku zwiększyć zatrudnienie do potrzeb wynikających z rozliczenia w „Źródle”, czy też wypłacić jednorazowo bardzo wysokie nagrody pracownikom, którzy wypracowali taką wysokość dotacji. Brak pełnego zabezpieczenia środków na 2017 r. nie daje również podstaw do zaplanowania zwiększenia zatrudnienia czy wynagrodzeń na kolejne lata, co może również, w przypadku przyznania zwiększonej dotacji dopiero w miesiącu listopadzie, skutkować zwrotem dotacji”.

Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu w wyjaśnieniach podał, że w przekazanym przez Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców zestawieniu rozlicznej dotacji, w odniesieniu do 10 jednostek samorządu terytorialnego, wykazano wyższą kwotę dotacji rozliczonej niż dotacja faktycznie przekazana tym gminom (z uwzględnieniem zwrotów dokonanych przez jednostki samorządu terytorialnego). W tej sytuacji – zważywszy na opis konta 224³⁴ – konieczna była korekta zestawienia przedłożonego przez komórkę merytoryczną (...) celem prawidłowego ujęcia rozliczenia dotacji w ewidencji księgowej.”

(dowód: akta kontroli str. 1463-1567)

2.1.4. Dane zawarte w przekazywanych przez gminy sprawozdaniach³⁵ z realizacji zadań przewidzianych w art. 31 ust. 7 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów³⁶ wykorzystywane były w analizach kwartalnych z wykonania zadań realizowanych przez Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia Urzędu. Sprawozdania te stanowiły ponadto źródło informacji na temat działań podejmowanych przez gminy wobec dłużników alimentacyjnych. Wojewoda Wielkopolski 25 października 2016 r. skierował do gmin pismo zobowiązujące do podejmowania działań mających na celu zmniejszenie należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

³² w dziale 750, rozdział 75011, paragraf 2010.

³³ Wągrowiec (miasto).

³⁴ Zgodnie z załącznikiem Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 289 ze zm.) konto 224 – „rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich” służy do ewidencji rozliczania przez organ dotujący udzielonych dotacji budżetowych. Na stronie Ma konta 224 ujmuje się wartość dotacji uznanych za wykorzystane i rozliczone.

³⁵ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie sprawozdań z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2015 r. poz. 2324).

³⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 169, ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 2428-2469)

2.1.5. Koordynacja realizacji Programu „Rodzina 500+” polegała na: zbieraniu informacji na temat stanu przygotowań do realizacji tego programu, ocenie postępu prac w kwestii obsługi informatycznej i personalnej, a także proponowaniu rozwiązań mających na celu podnoszenie poziomu skuteczności i efektywności realizacji zadania. Analiza danych zawartych w miesięcznych sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z realizacji zadań z zakresu świadczeń wychowawczych i alimentacyjnych³⁷ przekazanych przez gminy pozwoliła na sformułowanie przez Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia Urzędu następujących wniosków:

- w 2016 r. zapotrzebowanie na środki finansowe z budżetu państwa na realizację zasiłków okresowych zmniejszyło się w porównaniu do 2015 r. o 6.614.817 zł. Zmniejszyła się także o 4.632 liczba rodzin objętych świadczeniami;
- w 2016 r. zmniejszyło się także zapotrzebowanie na środki finansowe z budżetu państwa na realizację programu dożywiania dzieci (w 2016 r. nie wykorzystano kwoty 3.528.486 zł);
- w 2016 r. niewielki odsetek rodzin pobierał świadczenie wychowawcze w formie rzeczowej lub w formie opłacania usług;
- liczba wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego zmalała o 14.896 w stosunku do liczby świadczeń wypłaconych w 2015 r.;
- największy spadek wydatków na wypłatę świadczeń z funduszu alimentacyjnego odnotowano w IV kwartale 2016 r.;
- najwięcej działań wobec dłużników alimentacyjnych było podejmowanych przez gminy w I i IV kwartale 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 2428-2432, 2467-2469)

2.1.6. Liczba i rozmieszczenie zespołów ratownictwa medycznego określona została w Wojewódzkim planie działania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne dla województwa wielkopolskiego. Podstawą rozmieszczenia, zgodnie z art. 24 ustawy z 8 września 2006 r. o państwowym ratownictwie medycznym³⁸ („ustawa o PRM”), jest zapewnienie parametrów czasu dotarcia na miejsce zdarzenia dla zespołu ratownictwa medycznego od chwili przyjęcia zgłoszenia przez dyspozytora medycznego. Analiza rozmieszczenia i liczby zespołów ratownictwa medycznego (ZRM) w przeliczeniu na liczbę mieszkańców i obsługiwany obszar dokonana została na podstawie danych za 2015 r. Na podstawie art. 46 ust 3 ustawy o PRM, Wojewoda Wielkopolski przedstawił ministrowi właściwemu do spraw zdrowia założenia dotyczące finansowania zespołów ratownictwa medycznego na 2016 r. Zgodnie z tymi założeniami: średni koszt „dobogotowości” ZRM podstawowych i specjalistycznych w II połowie 2016 r. wynosić powinien odpowiednio: 3.335,8 zł i 4.447,8 zł. Łączny koszt „dobogotowości” tych zespołów w 2016 r. określony został, na co najmniej 162.310,0 tys. zł.

Na finansowanie zadań zespołów ratownictwa medycznego przeznaczona została dotacja w wysokości 147.874,0 tys. zł, z tego 146.474,3 tys. zł na rejon operacyjny i 1.1760,5 tys. zł na wynagrodzenia pielęgniarek i położnych, z uwzględnieniem średniego wzrostu wynagrodzenia wraz z innymi składnikami i pochodnymi, stosownie do porozumienia zawartego przez Wojewodę Wielkopolskiego z Dyrektorem Wielkopolskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ (OW NFZ)³⁹. W dyspozycji Wojewody Wielkopolskiego pozostawała w 2016 r. kwota 223,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2075, 2088-2102, 2178-2427)

³⁷ Sprawozdania za 2016 r. z realizacji Programu „Rodzina 500+” oraz z zakresu świadczeń alimentacyjnych.

³⁸ Dz.U. z 2016r., poz. 1868 ze zm.

³⁹ Porozumienie z 21 czerwca 2016 r. (z aneksem z 28 września 2016 r.).

Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wyjaśnił, że niepodzielone środki miały być wykorzystane na sytuacje, wynikające z ustawy o państwowym ratownictwie medycznym, w której zawarto możliwość podniesienia gotowości działania szpitali i innych jednostek wykonujących świadczenia medyczne w razie zaistnienia nagłej sytuacji kryzysowej (uroczystości 1050 rocznicy Chrztu Polski, Światowe Dni Młodzieży).

Z przekazanej przez Wojewodę Wielkopolskiego Ministrowi Zdrowia informacji wynikało, że z przyznanej dotacji w wysokości 147.874,0 tys. zł, niewykorzystane środki wyniosły 223,6 tys. zł (pozostałe do dyspozycji Wojewody na okoliczność zabezpieczenia ratownictwa medycznego podczas organizacji wydarzenia Chrztu Polski i Światowych Dni Młodzieży) oraz 37,1 tys. zł (różnica po przeliczeniu etatów pielęgniarских).

W ww. porozumieniu Wojewoda Wielkopolski i Dyrektor OW NFZ zobowiązali się do wspólnego ustalania i realizowania planów kontroli świadczeniodawców realizujących świadczenia opieki zdrowotnej w rodzaju ratownictwo medyczne, w szczególności poprzez uzgadnianie rocznych planów kontroli, przedmiotu i zakresu planowanych kontroli oraz koordynacji działań kontrolnych.

Wojewoda Wielkopolski w IV kwartale 2015 r. przeprowadził kontrolę w OW NFZ w Poznaniu w zakresie rozliczenia dotacji celowej udzielonej z budżetu państwa w 2014 r. na realizację zadań zespołów ratownictwa medycznego, na podstawie porozumienia z dnia 11 czerwca 2014 r. W wyniku tej kontroli Wojewoda Wielkopolski zwrócił uwagę na niewielką liczbą postępowań kontrolnych w odniesieniu do dysponentów zespołów ratownictwa medycznego i zlecił w latach następnych zintensyfikowanie czynności kontrolnych w zakresie dotowanego działania. W 2016 r. OW NFZ przeprowadził 12 kontroli u dysponentów zespołów ratownictwa medycznego.

(dowód: akta kontroli str. 1759-1797, 2088-2102, 2112-2113)

2.1.7. W 2016 r. Wojewoda Wielkopolski skorzystał z uprawnienia określonego w art. 177 ufp i na skutek analizy wykorzystania środków budżetowych, zablokował kwotę 53.627,2 tys. zł planowanych wydatków (w tym 49.752,3 tys. zł na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, zadania realizowane na podstawie porozumień i zadania własne jst). Błokad planowanych wydatków dokonano niezwłocznie po otrzymaniu stosownych wniosków od podległych jednostek. Największe kwoty wydatków zostały zablokowane na realizację zadań pomocy społecznej (rozd. 85211 – 13.990,4 tys. zł, 85212 – 4.249,4 tys. zł, 85214 - 3.172,2 tys. zł) ochrony zdrowia (85156 – 10.627,9 tys. zł) oraz transportu (rozd. 60014 – 2.199,7 tys. zł, 60003 – 2.000,0 tys. zł). Stwierdzony nadmiar środków budżetowych był wynikiem przede wszystkim oszczędności uzyskanych podczas realizacji zadań oraz znacznego zmniejszenia liczby osób, uprawnionych do otrzymania świadczeń w ramach pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 1155-1166)

2.1.8. Badaniem objęto 35 zmian wprowadzonych w planie wydatków w części 85/30 budżetu państwa, na podstawie decyzji Ministra Finansów (18,0% ogółu zmian). W wyniku tych zmian plan wydatków zwiększony został o kwotę 576.258,3 tys. zł (47,6% ogólnej kwoty zwiększeń). Stwierdzono, że wprowadzone zmiany były celowe, a Wojewoda Wielkopolski poinformował o nich podległe jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 983-1004)

Środki w kwocie 4.998,0 tys. zł, pochodzące z rezerwy ogólnej budżetu państwa⁴⁰, przekazane zostały powiatowi gnieźnieńskiemu na realizację zadania inwestycyjnego dotyczącego zwiększenia jakości usług zdrowotnych oraz dostępu do usług medycznych świadczonych przez Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Gnieźnie. Środki te w kwocie 4.835,6 tys. zł (tj. 96,8% planu) zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem określonym przez Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 1005-1065)

2.1.9. Wojewoda Wielkopolski oceniał stopień realizacji zadań finansowanych dotacjami celowymi, w ramach części 85/30, m.in. poprzez analizę sprawozdań budżetowych, szacowanie ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, przeprowadzanie kontroli oraz kwartalne analizy wykonania budżetu. Efektem tych działań było m.in. podejmowanie decyzji o blokadach planowanych wydatków na dotacje budżetowe dla jst, związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconym ustawami, zadań realizowanych na podstawie porozumień i zadań własnych.

(dowód: akta kontroli str. 1005-1065)

2.1.10. Wykonane wydatki bieżące jednostek budżetowych w części 85/30 wyniosły 420.403,6 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2015 r. o 61.810,5 tys. zł, tj. o 17,2%. Największą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne⁴¹ w kwocie 223,419,7 tys. zł, (53,1% ogółu) oraz wydatki na zakup towarów i usług⁴² w kwocie 62.323,1 tys. zł, (14,8% ogółu).

Przeciętne zatrudnienie⁴³ w 2016 r., w części 85/30, wyniosło 3.743 osoby i było niższe w porównaniu z 2015 r. o 28 osób (tj. o 0,7%). W szczególności, przeciętne zatrudnienie zmniejszyło się w Urzędzie Wojewódzkim (o 15 osób) i w Inspekcji Sanitamej (o 7 osób). Spowodowane było to fluktuacją kadr i ograniczeniami naboru na zwolnione stanowiska. Największe różnice w stosunku do stanu zatrudnienia w 2015 r. wystąpiły w grupie członków korpusu służby cywilnej (zatrudnienie mniejsze o 25 osób). W ocenie NIK, mniejsze niż w 2015 r. zatrudnienie nie wpłynęło na poziom realizacji zadań przez te jednostki.

W 2016 r., przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4.230,0 zł i wzrosło w porównaniu z 2015 r. o 7,6%. Wzrost w 2016 r. przeciętnego wynagrodzenia związany był z „odmrożeniem” funduszu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

W ustawie budżetowej na 2016 r. na wynagrodzenia bezosobowe w części 85/30 zaplanowano na kwotę 53.048,0 tys. zł. Wykonanie tych wydatków wyniosło 51.637,6 tys. zł (tj. 97,3% planu) i było nieznacznie wyższe od wykonania tych wydatków w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1281-1282, 1286-1300)

2.1.11. W 2016 r., wydatki majątkowe w części 85/30 budżetu państwa wyniosły 117.459,5 tys. zł (tj. 92,0% planu po zmianach). Były one niższe od wykonania w 2015 r. o 23.189,9 tys. zł, tj. o 16,5%. Największy wpływ na niższy niż w 2015 r. poziom wydatków majątkowych miał spadek o 21.825,9 tys. zł wydatków związanych z inwestycjami prowadzonymi na drogach publicznych gminnych, powiatowych i wojewódzkich oraz z dofinansowaniem zakupu i modernizacji kolejowych pojazdów szynowych służących do przewozów pasażerskich. Najniższy, w porównaniu do planu, poziom realizacji wydatków majątkowych wystąpił w rozdziałach: 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami (24,0%), 60015

⁴⁰ Przyznane na podstawie decyzji nr MF/FG6.4143.3.132.2016.MF.2331 Ministra Finansów z 12.08.2016 r.

⁴¹ Paragrafy od 401 do 412.

⁴² Paragrafy od 421 do 440.

⁴³ W przeliczeniu na pełne etaty.

Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu (49,9%) i 85305 – Żłobki (53,4%). Ich niskie wykonanie spowodowane było niezrealizowaniem modernizacji nieruchomości stanowiącej współwłasność Skarbu Państwa, wobec braku zgody współwłaściciela tej nieruchomości, oszczędności po przeprowadzonych przetargach na rozbudowę dróg powiatowych, a także rezygnacja jednego podmiotu ze wsparcia udzielonego w ramach programu „Maluch 2016”.

(dowód: akta kontroli str. 1283-1285)

2.1.12. W 2016 r., wydatki w grupie projektów współfinansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej wyniosły 5.727,0 tys. zł (62,8% planu) i były niższe od wydatków wykonanych w 2015 r. o 9.959,6 tys. zł, tj. o 84,5%. Niższe niż planowano wykonanie wydatków wynikało z niewykorzystania przez Wielkopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych środków⁴⁴ w ramach PROW 2014-2020 oraz z niewykorzystania przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego środków⁴⁵ przeznaczonych na realizację projektów w ramach WRPO na lata 2014-2020, a także z niewykorzystania w pełnej wysokości środków przyznanych na realizację zadań w ramach Pomocy Technicznej PROW 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 634)

2.1.13. Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 3.893,5 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach i w porównaniu do 2015 r. były wyższe o 1,3%. Wyższa niż w 2015 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych wynikała m.in. ze wzrostu wydatków osobowych niezaliczanych do wynagrodzeń i wydatków osobowych niezaliczonych do uposażeń wypłacanych żołnierzom i funkcjonariuszom.

(dowód: akta kontroli str. 1279-1280)

Badanie sześciu tytułów rezerw celowych zwiększających wydatki w części 85/30, na łączną kwotę 392.370,1 tys. zł⁴⁶, wykazało, że Wojewoda wnioskował o przedmiotowe środki na podstawie zapotrzebowania zgłaszanego przez jednostki samorządu terytorialnego. Środki te przekazywane były samorządom w terminie umożliwiającym realizację założonych wydatków, a jst rozliczyły otrzymane środki.

(dowód: akta kontroli str. 1108-1151)

2.1.14. Na koniec 2016 r. zobowiązania w części 85/30 budżetu państwa wyniosły 22.063,9 tys. zł i były o 3.559,0 tys. zł wyższe od kwoty zobowiązań na koniec 2015 r. Największy udział w tych zobowiązaniach, w kwocie 13.121,6 tys. zł, stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne pracowników sfery budżetowej i funkcjonariuszy. Zobowiązania wymagalne na koniec 2016 r. w kwocie 9,5 tys. zł wystąpiły w rozdziale 01022 –Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt i produktach pochodzenia zwierzęcego i wynikały z nieodebrania przez rolnika odszkodowania za likwidację stada, pomimo podjętych przez powiatowego lekarza weterynarii kilkukrotnych prób przekazania tego odszkodowania.

(dowód: akta kontroli str. 1301-1305)

2.1.15. Zrealizowane w Urzędzie⁴⁷, w 2016 roku, wydatki wyniosły 142.860,0 tys. zł, tj. 98,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2015 r. były one wyższe o 43.338 tys. zł, tj. o 30,3%. Wydatki te, w podziale na grupy ekonomiczne wyniosły:

⁴⁴ Z powodu nieprzeprowadzenia przez samorząd województwa wielkopolskiego do końca 2016 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i realizację zadania inwestycyjnego "Odbudowa jazu Klawek" w ramach WRPO 2014-2020.

⁴⁵ Z uwagi na ogłoszenie naboru wniosków o dofinansowanie w IV kwartale 2016 r. oraz ograniczenia wynikające z możliwości realizacji wyłącznie zadań inwestycyjnych niewpływających negatywnie na stan wód.

⁴⁶ W tym 315.770,2 tys. zł na realizację pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (program Rodzina 500+), 44 479,5 tys. zł na dofinansowanie wypłat zasiłków stałych i okresowych Dofinansowanie wypłat zasiłków stałych i okresowych, 12.988,5 tys. zł na realizację wspierania gmin w zakresie dożywiania, 10.563,5 tys. zł na realizację zadań w zakresie spraw obywatelskich (wynikających z ustaw: prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o ewidencji ludności oraz ustawy o dowodach osobistych), 8.528,4 tys. zł na realizację nieodpłatnej pomocy prawnej oraz 40,0 tys. zł na realizację zadań związanych z systemem powiadamiania ratunkowego.

⁴⁷ Jako organu obsługującego Wojewodę.

wydatki bieżące 137.535,5 tys. zł (96,3% ogółu wydatków), wydatki majątkowe 3.828,9 tys. zł (2,7%), świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 1.495,6 tys. zł (1%). Przyczyną niepełnej realizacji wydatków w 2016 r. było m.in. niewykorzystanie środków z rezerw celowych (219,4 tys. zł) oraz oszczędności powstałe w realizacji wydatków bieżących (2.193,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 547-558)

Badaniem, w zakresie prawidłowości realizacji wydatków, objęto środki budżetowe⁴⁸ w wysokości 64.645,8 tys. zł (w tym majątkowe w kwocie 3.082,1 tys. zł i bieżące w kwocie 61.563,6 tys. zł), co stanowiło 45,3% wydatków Urzędu w 2016 r. Wydatki te przeznaczono na bieżącą działalność Urzędu, realizację zadań inwestycyjnych i remontowych, utrzymanie przejścia granicznego Poznań-Ławica i realizację zobowiązań wynikających z wyroków sądowych. Objęte badaniem wydatki dokonywane były w terminach i wysokościach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 1852-1855, 3124-3129)

Dokumenty dotyczące planowanych inwestycji i remontów, sporządzane w Urzędzie podlegały bieżącej analizie i monitorowaniu. W 2016 r., założenia realizacji zadań inwestycyjnych dotyczyły m.in. termomodernizacji, względów bezpieczeństwa, konieczności dostosowania budynków do obowiązujących przepisów (sanitarnych i przeciwpożarowych), zapewnienia odpowiednich warunków pracy pracownikom oraz zakupu sprzętu i oprogramowania teleinformatycznego. Z uwagi na odtworzeniowy charakter inwestycji, osiągnięte korzyści odnosiły się głównie do zmniejszenia kosztów utrzymania nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 1852-1855)

Kontrolą objęto dziewięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, z tego, pięć o wartości do 30 tys. euro jedno zamówienie na usługi społeczne, jedno przeprowadzone w trybie z wolnej ręki i dwa w trybie przetargu nieograniczonego. Zamówienia o wartości łącznej 458 tys. zł dotyczyły dostawy macierzy dyskowej i samochodu, usług: cateringowych poza Urzędem, transportowych oraz serwisowych i konserwacyjnych oprogramowania. Zamówienie na usługi społeczne dotyczyło świadczenia usług cateringowych w Urzędzie o wartości 25,5 tys. zł. Zamówienia w trybach przetargu nieograniczonego oraz z wolnej ręki o łącznej szacunkowej wartości netto 1.111,4 tys. zł dotyczyły natomiast robót budowlanych (związanych z remontem pomieszczeń Urzędu i ich adaptacją do nowych potrzeb, a także montażu dostarczonych drzwi przeciwpożarowych). W wyniku przeprowadzenia ww. postępowań zawarto umowy na łączną kwotę 1.660,9 tys. zł brutto, natomiast na ich realizację wydatkowano w 2016 r. kwotę 1.602,5 tys. zł. Analiza dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień wykazała, że wszystkie objęte kontrolą postępowania przeprowadzone zostały zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁹ oraz w zarządzeniu Dyrektora Generalnego Urzędu w sprawie realizacji zamówień publicznych w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 1843-1851)

W 2016 r., w Urzędzie, na zakupy inwestycyjne wydatkowano 2.340,6 tys. zł, tj. 93,4% planu po zmianach, a na inwestycje budowlane 1.488,3 tys. zł (94,9% planu po zmianach). Wydatki te były zgodne z zakresem rzeczowym planu na 2016 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Inwestycje budowlane dotyczyły m. in. termomodernizacji i zabezpieczenia przeciwpożarowego budynków Urzędu. Z kolei, środki na zakupy inwestycyjne przeznaczone zostały, m.in. na

⁴⁸ Wydatki wybrane w sposób losowy z zastosowaniem metody MUS.

⁴⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.

zakup sprzętu teleinformatycznego wraz z oprogramowaniem, samochodu służbowego, dostawę i instalację nowych urządzeń radiowej sieci przemiennikowej oraz zakup klimatyzatorów, platformy sprzętowej i oprogramowania dla domeny Urzędu, a także na zakup modułu dla obsługi podróży służbowych pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 2063-2071)

2.1.16. W 2016 r., w części 85/30 województwo wielkopolskie, realizowane były w ramach budżetu zadaniowego 73 podzadania, na które wydatkowano kwotę 4.642.378,1 tys. zł, z czego 4.641.590,4 tys. zł pochodziło z budżetu państwa, a 787,7 tys. zł z budżetu środków europejskich. Badanie pięciu podzadań⁵⁰, o wartości 3.221.363,4 tys. zł, wykazało, że wartości mierników w 100% zostały osiągnięte w wyniku realizacji trzech z nich⁵¹, a w pozostałych kształtowały się na poziomie od 87,2% (podzadanie: Bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego, produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, produktów pochodnych i pasz w miejscach ich pozyskiwania, wytwarzania, przetwarzania i składowania oraz transportu) do 99% (podzadanie: Wspieranie transportu przyjaznego środowisku).

W wyniku wydatkowania w 2016 r. środków budżetowych na realizację objętych badaniem podzadań m. in.:

- zmalała liczba osób objętych pomocą społeczną i liczba wypłaconych świadczeń w ramach pomocy społecznej, przy jednoczesnym zwiększeniu odsetka rodzin wychowujących dzieci, które otrzymały wsparcie finansowe,
- nie odnotowano zasadnych skarg na działania urzędów stanu cywilnego i wykonywane w gminach czynności z zakresu spraw obywatelskich,
- spadła liczba sprzedanych biletów ulgowych podlegających refundacji, przy jednoczesnym utrzymaniu przeciętnego obniżenia kosztów przejazdu komunikacją publiczną,
- zmniejszyła się skuteczność wykonywanych czynności inspekcyjnych służb weterynarii oraz realizowanych badań, przy jednoczesnym znacznym wzroście liczby przeprowadzonych czynności inspekcyjnych i badań.

(dowód akta kontroli, str. 663-674, 3138-3146)

W 2016 r. nadzór i kontrola realizacji budżetu sprawowana przez Wojewodę Wielkopolskiego obejmowała w szczególności:

- kierowanie pism do kierowników podległych jednostek oraz jednostek samorządu terytorialnego z wytycznymi w zakresie sporządzania sprawozdań budżetowych oraz analizami wykonania budżetu wojewody,
- kontrolę jst w zakresie realizacji zadań oraz wykorzystania środków z dotacji, a także monitorowanie sposobu realizacji sformułowanych na ich podstawie wniosków i zaleceń, dotyczących głównie przekazywania dochodów na rachunek dysponenta głównego oraz zwrotu dotacji pobranych w nadmiernej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 1365-1462)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

⁵⁰13.4.1.W Wsparcie rodzin wychowujących dzieci i opiekujących się osobami niepełnosprawnymi 2.877.902,2 – tys. zł, 16.1.1.W Ewidencja ludności, rejestracja stanu cywilnego oraz dokumenty tożsamości 33.193,9 – tys. zł, 19.5.1.W Wspieranie transportu przyjaznego środowisku – 107.235,3 tys. zł, 20.2.1.W Ratownictwo medyczne, 21.3.1.W Ochrona zdrowia, zwalczanie chorób zakaźnych i dobrostan zwierząt – tys. zł, 21.3.2.W Bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego, produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, produktów pochodnych i pasz w miejscach ich pozyskiwania, wytwarzania, przetwarzania i składowania oraz transportu – 107.235,3 tys. zł.

⁵¹ 16.1.1.W, 19.5.1.W, 20.2.1.W.

1. W ocenie NIK, o niewystarczającym nadzorze Wojewody Wielkopolskiego nad wykorzystaniem przez gminy dotacji udzielonych z budżetu państwa, pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanej dotacji i stopnia realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania dotacją z budżetu państwa, świadczy to, że rozliczenia jst z realizacji pozostałych zadań z zakresu administracji rządowej ograniczone zostały wyłącznie do aspektu finansowego (w oparciu o sprawozdanie Rb-50). Skutkowało to brakiem wiedzy dysponenta o zakresie realizowanych zadań, a także o efektach rzeczowych uzyskanych w wyniku wydatkowania dotacji z budżetu państwa.
(dowód: akta kontroli str. 1497-1502)

Z wyjaśnienia Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu wynikało, że przyczyną tego stanu jest brak jednolitego w skali kraju sposobu kalkulacji kwoty dotacji dla wszystkich zadań z grupy „pozostałych”, a na wysokość tej dotacji nie ma wpływu liczba zrealizowanych spraw. Dlatego też, do czasu usunięcia przeszkód (brak jednolitego w skali kraju sposobu kalkulacji kwoty dotacji, powszechne wątpliwości dysponentów części budżetowych, co do katalogu zadań zleconych, które winny być finansowane ze środków dotacji celowej przekazywanej gminom w rozdz. 75011), pełne rozliczenie jst z realizacji niezdefiniowanych jednoznacznie zadań w aspekcie rzeczowym nie jest możliwe. W obecnych warunkach, rozbieżności stanowisk pomiędzy dysponentem części budżetowej, a jst, co do kwalifikowalności wydatków poniesionych ze środków dotacji celowej na realizację niedookreślonych zadań w sytuacji braku wzorca - katalogu zadań i - co za tym idzie - braku możliwości zdefiniowania wydatków wpisujących się w ich realizację, pozostałyby nieusuwalne.

(dowód: akta kontroli str. 1812-1816)

2. W dyspozycji Wojewody Wielkopolskiego w 2016 r. pozostawała kwota 223,6 tys. zł przeznaczona na finansowanie zespołów ratownictwa medycznego. Pozostawienie tych środków w budżecie nie znajdowało podstawy w obowiązujących przepisach, w tym w ustawie o PRM. Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wyjaśnił, że „środki miały być wykorzystane na sytuacje, wynikające z zapisów ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym, w której zawarto możliwość podniesienia gotowości działania szpitali i innych jednostek wykonujących świadczenie medyczne w razie zaistnienia nagłej sytuacji kryzysowej wymagającej podniesienia gotowości działania tych jednostek, której finansowanie odbywa się z budżetu państwa (takie jak wskazane wyżej). Był to główny powód, dla którego pozostawiliśmy środki do dyspozycji Wojewody. O słuszności podjętej decyzji utwierdziły nas w przekonaniu późniejsze wydarzenia na świecie, w tym zamachy terrorystyczne we Francji, Belgii i Niemczech. W przypadku zaistnienia zdarzeń masowych jak wskazane wcześniej zamachy terrorystyczne konieczne byłoby podniesienie gotowości podmiotów świadczących usługi w zakresie PRM, co wymagałoby określonych dodatkowych środków finansowych.”
NIK wskazuje, że ustawa o PRM nie przewiduje finansowania przez wojewodę wskazanych wyżej działań.

(dowód: akta kontroli str. 1759-1797)

3. Ze środków budżetowych sfinansowano zakup 10 kompletów strojów piłkarskich w kwocie 2,0 tys. zł przeznaczonych dla pracowników Urzędu biorących udział w mistrzostwach piłki nożnej urzędów wojewódzkich w Zamościu w dniach 10-12 czerwca 2016 r. Naruszało to zasady gospodarki finansowej określone w art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 1 ufp. NIK zwraca uwagę, że źródłem finansowania kosztów uczestnictwa pracowników w imprezach rekreacyjno-sportowych mogą

być środki zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Dyrektor Gabinetu Wojewody wyjaśniła, że pierwotnie dokonano zakupu strojów, celem wręczenia nagród dla uczestników letniej olimpiady piłkarskiej Enea Akademia Sportu, jednakże z uwagi na to, że organizatorem imprezy był podmiot gospodarczy, zrezygnowano z nagród dla uczestników i przekazano zakupione stroje dla pracowniczej drużyny piłkarskiej.

(dowód: akta kontroli str. 1917-1941, 2018-2022)

4. Uzasadnienia w obowiązujących przepisach nie znajduje sfinansowanie przez Wojewodę Wielkopolskiego, zakupu dla sportowców suplementów diety w kwocie 2,0 tys. zł. Dyrektor Gabinetu Wojewody wyjaśniła, że zakupu dokonano na prośbę trenera klubu, skierowaną do Wojewody o wsparcie w przygotowaniach do mistrzostw Europy seniorów i juniorów w trójboju siłowym. Dodała, że Klub nie posiadał wystarczających środków na zakup suplementów niezbędnych dla osiągnięcia lepszych wyników sportowych w tej dyscyplinie. NIK zwraca uwagę, że formą wsparcia dla stowarzyszeń sportowych są dotacje na realizację zadań publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1917-1941, 2048-2052)

5. W pkt 68 załącznika nr 53 do Noty budżetowej na 2016 r. zapisano, że miernik wskazuje stopień realizacji celu działalności państwa i powinien odnosić się do tego, na co dysponent realizujący zadania publiczne mają wpływ, w miarę możliwości opierać się na danych pochodzących z już istniejącej sprawozdawczości lub danych opracowywanych przez dysponentów w związku z realizacją określonych zadań publicznych, dostępnych w terminach umożliwiających sporządzanie sprawozdań budżetowych w układzie zadaniowym, przy czym nie dopuszcza się mierników o wartościach opisowych, logicznych lub ukazujących poziom lub dynamikę finansowania.

W ocenie NIK, przyjęte wartości mierników dla podzadań: 13.4.1.W Wsparcie rodzin wychowujących dzieci i opiekujących się osobami niepełnosprawnymi, 16.1.1.W Ewidencja ludności, rejestracja stanu cywilnego oraz dokumenty tożsamości, a także 20.2.1. Ratownictwo medyczne, nie pozwalały ocenić stopnia realizacji celów tych podzadań, i tak:

- dla podzadania 13.4.1.W, którego celem było zwiększenie skuteczności pomocy rodzinie) przyjęto miernik określający dynamikę udzielonej pomocy, bez względu na występujące potrzeby w zakresie tej pomocy. Zdaniem NIK, przyjęty miernik nie daje możliwości oceny efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych. Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia wyjaśnił, że miernik ten został ustalony na podstawie danych dostępnych w systemie Centralnej Aplikacji Statystycznej. Dokonanie oceny, czy cel: zwiększenie skuteczności pomocy rodzinie został osiągnięty, z uwzględnieniem potrzeb występujących w danym roku jest niemożliwe, ponieważ brak jest takich danych. Poza tym, miernik ten jest trudny do zaplanowania. Działania takie jak: zasiłki dla opiekunów, fundusz alimentacyjny, świadczenia rodzinne i wychowawcze, składki emerytalno - rentowe powiązane są z sytuacją losową i życiową i są niezależne od podejmowanych działań;

(dowód: akta kontroli str. 1329,1827-1828)

- dla podzadania 16.1.1.W, którego celem było zapewnienie zgodnej z prawem i efektywnej obsługi administracyjnej obywateli, przyjęto miernik oparty na wartościach logicznych, na który dysponent nie ma wpływu (ilość zasadnych skarg na organy I instancji – urzędy gmin). Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców w wyjaśnieniu podał, że miernik użyty do

oceny stopnia realizacji celu nie miał charakteru logicznego. Miernik pozwalał w sposób prosty ocenić jakość usług świadczonych przez organy I instancji w zakresie realizacji zadań zleconych z zakresu ewidencji ludności, rejestracji stanu cywilnego oraz wydawania dowodów osobistych. Dane liczbowe pozwalające ustalić wartość bazową i docelową miernika pochodziły z wydziałowego rejestru skarg i mogły być weryfikowane w ogólnouzędowym rejestrze sygnałów obywatelskich.

(dowód: akta kontroli str. 1326, 1839-1842)

- dla podzadania 20.2.1.W, którego celem było zapewnienie pomocy osobom znajdującym się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego), przyjęto miernik określający liczbę jednostek systemu PRM, niepozwalający ocenić efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych. Przyjęty miernik nie uwzględniał kluczowych w myśl art. 24 ust. 1 ustawy o PRM parametrów czasu dotarcia na miejsce zdarzenia dla zespołu ratownictwa medycznego od chwili przyjęcia zgłoszenia przez dyspozytora. Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wyjaśnił, że miernik ten został przyjęty przy założeniu, iż „dysponenci realizujący zadania publiczne ustalają mierniki uwzględniając elementy, na które mają wpływ”. Wojewoda, tworząc Wojewódzki Plan Działania Systemu PRM, musi uwzględniać rozmieszczenie ZRM, określenie ich liczby w poszczególnych rodzajach (P i S), a także liczby SOR-ów. Wszystkie te elementy mają wpływ na jakość działania Systemu PRM.

(dowód: akta kontroli str.1327, 1794-1797)

6. W ustawie budżetowej na 2016 r., w części 85/30 na dotacje dla gmin związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej przewidziano kwotę 28.309,0 tys. zł. Z kwoty tej Wojewoda Wielkopolski w 2016 r., na realizację przez gminy zadań z zakresu spraw obywatelskich przeznaczył 19.174,0 tys. zł, a na pozostałe zadania, kwotę 8.329,4 tys. zł. Niepodzielone przez Wojewodę Wielkopolskiego dotacje w kwocie 805,0 tys. zł zostały rozdysponowane w trakcie 2016 roku. Kontrola sposobu rozdysponowania tej kwoty wykazała, że dotacje w kwocie 308,0 tys. zł⁵² przekazano gminom z przeznaczeniem na wypłaty pracownikom urzędów gmin realizujących zadania z zakresu spraw obywatelskich: nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. NIK zwraca uwagę, że takie rozdysponowanie tych środków nie odpowiadało zasadom ustalonym przez Ministra Finansów. NIK zwraca ponadto uwagę, że przekazane gminom tych dotacji w kwocie 308 tys. zł zostało ujęte w układzie zadaniowym wydatków, jako podzadanie 16.1.4. System administracji publicznej i współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego, zamiast jako podzadanie 16.1.1.W Ewidencja ludności, rejestracja stanu cywilnego oraz dokumenty tożsamości.

(dowód: akta kontroli str. 1199-1278, 1812-1816)

7. Badanie losowo wybranych wydatków wykazało, że ze środków budżetowych sfinansowano w 2016 r. zakup prezentów i upominków o łącznej wartości 16,9 tys. zł (w tym m.in. 22 szt. ładowarek solarnych, 7 szt. piłek nożnych, 50 książek "Pielgrzymka odwagi i nadziei", 45 szt. powerbanków). NIK zwraca uwagę, że w Urzędzie nie określono sposobu dokumentowania rozdysponowania zakupionych prezentów i upominków.

(dowód: akta kontroli str. 1917-1941, 1952-2047)

⁵² Na podstawie zarządzeń Wojewody Wielkopolskiego o nr 12/16 z 14.01.2016, 104/16 z 22.03.2016, 248/16 z 13.05.2016, 326/16 z 21.06.2016, 351/16 z 7.07.2016, 526/14 z 23.09.2016, 437/16 z 7.10.2016 i 547/16 z 12.10.2016.

Opis stanu
faktycznego

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

2.2.1. Projekt budżetu środków europejskich na 2016 r. w części 85/30 województwo wielkopolskie został opracowany zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016⁵³. Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2016 wydatki z budżetu środków europejskich w kwocie 11.037,8 tys. zł zostały zmniejszone o 131,8 tys. zł, tj. do kwoty 10.906,0 tys. zł, na podstawie decyzji Ministra Finansów. Wydatki budżetu środków europejskich w 2016 r. wyniosły 787,7 tys. zł i stanowiły 7,2% planu po zmianach. Niskie wykonanie wydatków wynikało z niezrealizowania zaplanowanych wydatków w kwocie 9.868,2 tys. zł w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014 – 2020 z uwagi na opóźnienia w naborze wniosków o dofinansowanie zadań z zakresu melioracji wodnych, ogłoszonym przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 1159-1198)

2.2.2. Z budżetu środków europejskich w kwocie 787,0 tys. zł sfinansowano projekty realizowane przez Wojewódzką Inspekcję Ochrony Środowiska w ramach Mechanizmu Finansowego EOG 2009-2014 (z planowanych 1.037,8 tys. zł). Kwotę tę wydatkowano na działania związane ze wzmocnieniem skuteczności monitoringu i kontroli oraz efektywności programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych w Wielkopolsce oraz poprawę efektywności energetycznej budynków WIOŚ w Poznaniu i Delegatury w Kaliszu. W Urzędzie w 2016 r. nie realizowano wydatków z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 640-652, 3172)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepodjęciu decyzji o zablokowaniu przez Wojewodę Wielkopolskiego wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 9.443,3 tys. zł (w rozdz. 01008 Melioracje wodne) w sytuacji pozyskania informacji na początku listopada 2016 r. o braku możliwości ich wykorzystania. W ocenie NIK, było to nierzetelne i sprzeczne z zasadami efektywnego gospodarowania środkami publicznymi, wynikającymi z ufp. Środki przeznaczone na realizację projektów w ramach WRPO 2014 – 2020 nie mogły być wykorzystane w 2016 r. z uwagi na ogłoszenie naboru wniosków o dofinansowanie dopiero w IV kwartale 2016 r. oraz ograniczenia wynikające z możliwości realizacji wyłącznie zadań inwestycyjnych niewpływających negatywnie na stan wód. Jak wynikało z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu podyktowane to było stanowiskiem Ministerstwa Finansów, zgodnie z którym wojewodowie nie dokonują blokady niewykorzystanych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, bowiem ww. środki nie mogą być następnie przeznaczane na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa. Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu nie przedłożył jednak tego stanowiska.

(dowód: akta kontroli str. 1174-1178)

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia łącznych sprawozdań za 2016 r. przez dysponenta części 85/30 – województwo wielkopolskie i sprawozdań jednostkowych Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu:

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

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),

- z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb-28),

⁵³ Rozporządzenia Ministra Finansów z 2 lipca 2015 r. (Dz. U. z 2015, poz. 955 ze zm.)

- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE i innych (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28 UE) oraz z wykonania planu wydatków środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE WPR),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N), i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 85/30 – województwo wielkopolskie na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Urzędu (dysponent głównego i dysponenta trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód akta kontroli, str. 381-785)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości stwierdzono, że w rocznym sprawozdaniu jednostkowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za 2016 rok sporządzonym przez dysponenta części, błędnie wykazano jako zaległości, należności na kwotę 73,0 tys. zł z tytułu niezwróconych dotacji pomimo, iż w sprawach zwrotu dotacji prowadzono postępowania odwoławcze administracyjne i sądowe, tym samym należności z tego tytułu nie mogły być egzekwowane. Wykazywanie tych należności jako zaległości było sprzeczne z zasadami określonymi w § 9 ust. 2 pkt. 5 załącznika nr 37 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. W toku kontroli Urząd w dniu 27 marca 2016 r. dokonał stosownej korekty ww. sprawozdania budżetowego.

(dowód akta kontroli, str. 404-426, 429-445, 1605, 1629-1646)

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 85/30 – województwo wielkopolskie przeprowadzono na próbie 117 zapisów księgowych o łącznej wartości 197.340,2 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną⁵⁴. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzone zostały prawidłowo pod względem formalnym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

W trakcie kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych, stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta głównego części 85/30.

(dowód: akta kontroli, str. 1568-1604, 2878-2880, 3120-3123, 3148)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej badania ksiąg rachunkowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁵, wnosi o:

⁵⁴ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

⁵⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

- 1) zapewnienie terminowego ujmowania należności budżetowych w księgach rachunkowych,
- 2) podjęcie przewidzianych prawem działań windykacyjnych wobec Wielkopolskiego Stowarzyszenia Kulturalno-Oświatowego Polskich Romów,
- 3) zwiększenie nadzoru nad prawidłowością przekazywania gminom oraz wykorzystania przez gminy dotacji z budżetu państwa na realizację pozostałych zadań z zakresu administracji rządowej,
- 4) dokonywanie przez Urząd wydatków zgodnie z obowiązującymi zasadami gospodarowania środkami budżetowymi,
- 5) dostosowanie mierników stopnia realizowanych podzadań do wymogów określonych w obowiązujących przepisach.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

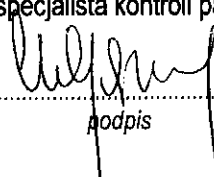
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

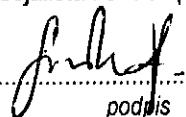
Poznań, dnia 19 kwietnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

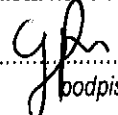
Kontrolerzy
Izabela Chlebowska-Gąszczyk
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

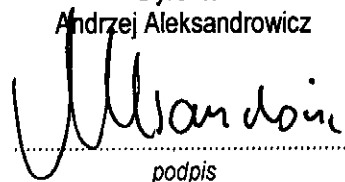
Paweł Siuda
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Przemysław Grad
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz


.....
podpis

