



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.001.01.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 85/30 - województwo wielkopolskie
Jednostka kontrolowana	Wielkopolski Urząd Wojewódzki, al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań (dalej: Urząd, WUW)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Hoffmann, Wojewoda Wielkopolski
Podstawa prawna	art. 2 ust 1 ustawy o NIK
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura NIK w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Izabela Chlebowska-Gąsczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/7/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Przemysław Grad, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/6/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 85/30 – województwo wielkopolskie w związku z wykonywaniem budżetu państwa i planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,
- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- nadzór i kontrola sprawowane przez wojewodę w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ (dalej: ufp), w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 85/30 - województwo wielkopolskie.

Celem kontroli było również dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2017 r. Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego², pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,

¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

² Jako dysponenta III stopnia będącego urzędem obsługującym Wojewodę:

- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych.

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

- dokonanie analizy wykonania planu dochodów oraz stanu należności pozostałych do zapłaty,
- szczegółowa kontrola prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,
- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 85/30 - województwo wielkopolskie w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 85/30 - województwo wielkopolskie.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 85/30 - województwo wielkopolskie wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2017 r. Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego i wykorzystania dotacji przez kontrolowanych beneficjentów.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2017 r.³ dochody budżetowe w części 85/30 – województwo wielkopolskie w kwocie 267,4 mln zł zostały zrealizowane w kwocie 265,7 mln zł, tj. w 99,3%. Stanowiły one 0,08% zrealizowanych dochodów budżetu państwa. Na poziomie 97,1% planu po zmianach wykonane zostały w tej części wydatki w kwocie 5.510,4 mln zł (1,5% ogółu wykonanych wydatków budżetu państwa).

Wojewoda Wielkopolski, będąc dysponentem części 85/30 budżetu państwa, realizował w 2017 r. wydatki budżetu zadaniowego w ramach osiemnastu funkcji państwa, dotyczące m. in. funkcjonowania systemu ratowniczego i gaśniczego, polityki migracyjnej i azylowej oraz spraw cudzoziemców, wsparcia rodzin wychowujących dzieci i opiekujących się osobami niepełnosprawnymi oraz ratownictwa medycznego. Na wykonanie 71 podzadań realizowanych w 2017 r. wydatkowano kwotę 5.507,9 mln zł, z czego 5.507,5 mln zł pochodziło z budżetu państwa, a 448,7 tys. zł z budżetu środków europejskich. Największe wydatki (70,5% ogółu) poniesione zostały na zadania, realizowane w ramach funkcji 13, związane ze wspieraniem rodziny oraz pomocą i integracją społeczną.

³ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

Wykonanie wydatków z budżetu środków europejskich w kwocie 449,5 tys. zł stanowiło 99,8% planu po zmianach. Wojewoda Wielkopolski w 2017 r. przekazał innym podmiotom, głównie jednostkom samorządu terytorialnego dotacje w kwocie 4.815,6 mln zł (87,4% ogółu wydatków w części 85/30). Dotacje celowe przeznaczone na finansowanie w 2017 r. zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego stanowiły 87,3% ogółu dotacji w części 85/30.

W 2017 r. budżet państwa w części 85/30 – województwo wielkopolskie realizowany był przez 77 dysponentów II i III stopnia, podległych Wojewodzie Wielkopolskiemu.

IV. Ocena⁴

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 85/30 – województwo wielkopolskie.

W toku opisanych wyżej działań kontrolnych stwierdzono, że dochody budżetowe w części 85/30 oraz w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu rzetelnie zaplanowano (zostały zrealizowane prawie w zaplanowanych wysokościach). Kontrola 8,4% dochodów zrealizowanych w Urzędzie wykazała prawidłowe i terminowe ustalanie i ewidencjonowanie należności z tego tytułu. Na podstawie kontroli 75% dotacji udzielonych przez Wojewodę Wielkopolskiego jednostkom samorządu terytorialnego, a także wyników kontroli tych dotacji u beneficjentów stwierdzono prawidłowe ich wykorzystanie. Objęte kontrolą dotacje budżetowe były wystarczające na realizację wszystkich zaplanowanych zadań. Kontrola 36,6% środków otrzymanych z rezerw budżetowych wykazała ich pełne i zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie. Zgodnie z planem zrealizowane zostały wydatki w pozostałych grupach ekonomicznych. Kontrola wydatkowania w Urzędzie środków publicznych, którą objęto 52% ogółu, poza opisanymi w dalszej części wystąpienia pokontrolnego wyjątkami niemającymi zasadniczego znaczenia dla oceny ogólnej wykonania budżetu państwa przez dysponenta części, wykazała przestrzeganie zasad określonych w ufp. Stwierdzone nieprawidłowości w szczególności polegały na:

- niewystarczającym nadzorze sprawowanym przez Wojewodę Wielkopolskiego nad wykorzystaniem przez powiaty dotacji w kwocie 6.126,7 tys. zł, przeznaczonych na realizację pozostałych zadań,
- nieuzasadnionej zwłoce w podjęciu przez Wojewodę Wielkopolskiego decyzji o zablokowaniu wydatków budżetu państwa w kwocie 35.000,0 tys. zł, w sytuacji stwierdzenia ich nadmiaru,
- wyborze wykonawców pięciu zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro, z naruszeniem obowiązujących procedur oraz zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp,
- opieszałym podejmowaniu czynności windykacyjnych mających na celu wyegzekwowanie zaległości w kwocie 210,3 tys. zł,
- niepodjęciu działań zmierzających do umorzenia należności w kwocie 152,0 tys. zł, pomimo ustawowych przesłanek uzasadniających ich umorzenie,
- wykazywaniu w ewidencji księgowej nieistniejących należności w kwocie 190,1 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 85/30 –

⁴ W toku kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

województwo wielkopolskie na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Urzędu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2017 rok dochody w części 85/30 zrealizowane zostały w kwocie 265.684,0 tys. zł i były nieznacznie niższe od dochodów planowanych (o 0,7%). W porównaniu do 2016 roku dochody uzyskane w 2017 r. były wyższe o 1,8% (tj. o 4.587,4 tys. zł), co było w głównej mierze związane z uzyskaniem wyższych wpływów z różnych opłat przez powiatowe inspektoraty weterynarii⁵, na skutek m.in. wzrostu ilości wystawionych świadectw zdrowia dla świń i drobiu i pobieranych z tego tytułu opłat, w ramach obowiązków wprowadzonych w związku z wystąpieniem afrykańskiego pomoru świń oraz wyższych wpływów z tytułu zwrotu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego, dokonanych przez organ egzekucyjny lub dłużników alimentacyjnych⁶.

(dowód: akta kontroli str. 5-26, 30-34)

Kontrolą prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności objęto w Urzędzie 105 dowodów księgowych⁷ w łącznej kwocie 1.432,2 tys. zł (tj. 8,4% dochodów WUW). Dochody te zostały ustalone terminowo i przypisane do właściwych okresów sprawozdawczych oraz w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę tych zapisów. W przypadku nieterminowego regulowania należności Urząd każdorazowo naliczał i egzekwował należne odsetki.

(dowód: akta kontroli str. 35-53)

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2017 r. wyniosły 939.908,4 tys. zł i były wyższe o 8,5% od stanu należności na koniec 2016 r. (tj. o 73.748,6 tys. zł). Zaległości wyniosły 907.381,5 tys. zł i były wyższe o 72.036,3 tys. zł od stanu zaległości na koniec 2016 r. (tj. o 8,6%). Spowodowane to było głównie wzrostem zaległości z tytułu niewyegzekwowanych od dłużników alimentacyjnych zwrotów świadczeń z funduszu alimentacyjnego wypłaconych przez gminy oraz z tytułu nieuwiszczonych należnych opłat z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. 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. 54-67)

Badaniem objęto prawidłowość i skuteczność prowadzonych działań windykacyjnych w odniesieniu do 32 dłużników⁸, których zaległości wobec Urzędu na koniec 2017 r. wyniosły 3.712,5 tys. zł (93% zaległości WUW). Nieprawidłowości stwierdzono w działaniach prowadzonych w stosunku do dziewięciu z nich.

(dowód: akta kontroli str. 91-103)

W 2017 roku, Wojewoda Wielkopolski udzielił ulg w spłacie należności budżetowych na łączną kwotę 645,0 tys. zł, z tego poprzez umorzenie należności (67,9 tys. zł)

⁵ Sklasyfikowane w rozdz. 01034 § 0690 – wzrost o 6.645,6 tys. zł)

⁶ Sklasyfikowane w rozdz. 85502 § 2350 – wzrost o 4.366,9 tys. zł)

⁷ Wyboru dokonano przy zastosowaniu metody statystycznej (MUS).

⁸ Wyboru dokonano w sposób celowy, przy uwzględnieniu okresu przeterminowania należności i kwoty zadłużenia.

i rozłożenie ich na raty (577,1 tys. zł). Badanie ośmiu postępowań administracyjnych zakończonych umorzeniem należności (2 postępowania) lub rozłożeniem na raty należności (6 postępowań) na kwotę 455,0 tys. zł wykazało, że przyznanie ulgi nastąpiło po spełnieniu przesłanek prawnych i faktycznych uzasadniających ich udzielenie oraz po dokonaniu rzetelnej analizy sytuacji finansowej dłużnika (w oparciu o zgromadzoną w toku postępowania dokumentację potwierdzającą aktualną sytuację majątkową dłużnika). Postępowania prowadzono w zakresie i na zasadach określonych przepisami prawa. Operacje związane z umorzeniem i rozłożeniem na raty należności pieniężnych zostały prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 297-366)

W Urzędzie, w 2017 r., prawidłowo spisano z ewidencji księgowej należności przedawnione na kwotę 13.959,9 tys. zł, z czego 13.896,9 tys. zł dotyczyło grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych, a 63,0 tys. zł - kosztów wydalenia cudzoziemców z terytorium RP. Należności te przedawniły się 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. 367-376)

W ramach sprawowanego nadzoru nad wykonaniem w 2017 r. budżetu państwa w części 85/30, Wojewoda Wielkopolski zobowiązał gminy do podjęcia działań zmniejszających zaległości z tytułu świadczeń z funduszu alimentacyjnego⁹ oraz 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 ściągальności należności, wskazując w wielu przypadkach na potrzebę optymalizacji działań windykacyjnych. Jak wskazał Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu, pomimo podejmowanych czynności windykacyjnych, efekt ściągальności należności pozostaje nadal na niesatysfakcjonującym poziomie.

(dowód: akta kontroli str. 377, 382-441)

Realizując wnioski pokontrolne w obszarze dochodów, sformułowane w wyniku poprzedniej kontroli¹⁰, w Urzędzie terminowo zaewidencjonowano należności budżetowe w księgach rachunkowych¹¹ oraz podjęto przewidziane prawem działania wobec członków zarządu Wielkopolskiego Stowarzyszenia Kulturalno-Oświatowego Polskich Romów zmierzające do wyegzekwowania należności z tytułu nierozliczonych dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 41-53, 2257-2285)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

1. W wyniku kontroli losowo wybranych 32 zaległości, stwierdzono, że zaległości od dwóch dłużników w kwocie 190,1 tys. zł¹² (w tym należność główna w kwocie

⁹Działania 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 bezczynności lub opieszałości komorników sądowych.

¹⁰Kontrola wykonania budżetu państwa w 2016 r.

¹¹Na skutek ponownego zobowiązania kierowników wszystkich komórek organizacyjnych WUW do niezwłocznego przekazywania do BOA dokumentów dotyczących należności budżetu państwa wynikających z wydanych rozstrzygnięć, postanowień i decyzji celem zaewidencjonowania w księgach rachunkowych Urzędu

¹²Należności sklasyfikowane w dz.758 rozdz.75820 § 0810 i § 0920

119,0 tys. zł), wykazywano w ewidencji księgowej Urzędu (wg stanu na 31 grudnia 2017 r.), pomimo ustania przesłanek uzasadniających ich dochodzenie. W przypadku należności w kwocie 121,9 tys. zł prawomocnym wyrokiem Sądu Rejonowego z 8 kwietnia 2015 r. oddalono powództwo o zapłatę skierowane przeciwko członkom zarządu spółki dłużnika, wskutek uznania roszczenia za niezasadne¹³. W przypadku należności w kwocie 68,2 tys. zł wyrokiem Sądu Apelacyjnego z 18 sierpnia 2017 r. oddalono apelację wniesioną przez reprezentanta Skarbu Państwa i utrzymano tym samym oddalenie przez Sąd I instancji roszczenia Skarbu Państwa w stosunku do wykonawcy inwestycji budowlanej.

W ocenie NIK, wykazywanie w księgach rachunkowych nieistniejących należności było sprzeczne z art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴. W trakcie kontroli NIK wyksięgowano ww. należności nieistniejące z ksiąg rachunkowych Urzędu i dokonano korekty sprawozdania Rb-27.

Zdaniem NIK, przyczyną tej nieprawidłowości był niewłaściwy obieg korespondencji pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 193-227, 238-267)

Z wyjaśnienia Kierownika Oddziału Egzekucyjnego wynikało, że wyksięgowanie należności nastąpiło w okresie późniejszym, z uwagi na zwiększoną ilość prowadzonych postępowań, które miały priorytetowy charakter.

(dowód: akta kontroli str. 101-103, 291-292)

2. Czynności zmierzające do wyegzekwowania zaległości w kwocie 210,3 tys. zł od pięciu dłużników (spośród 32 zbadanych) podjęte zostały w Urzędzie z nieuzasadnioną zwłoką, co naruszało zasady gospodarowania środkami publicznymi określone w art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. Dotyczyło to:

- dłużnika¹⁵ zalegającego z wpłatą 10,0 tys. zł, w stosunku, do którego poprawiony tytuł wykonawczy wystawiony został po upływie 10 miesięcy¹⁶ od otrzymania zawiadomienia Naczelnika Urzędu Skarbowego o nieprzystąpieniu do egzekucji z uwagi na wystawienie tytułu wykonawczego niespełniającego wymogów formalnych¹⁷. Przedmiotowe zawiadomienie wpłynęło do Urzędu 15 marca 2016 r., a przekazane zostało do Biura Organizacyjno-Administracyjnego Urzędu dopiero 12 stycznia 2017 r. Zdaniem NIK świadczy to o niewłaściwym obiegu korespondencji w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 102, 135-145)

- dłużnika¹⁸ zalegającego z zapłatą należności w kwocie 20,0 tys. zł²², w stosunku do którego ponowne czynności, związane z wystawieniem tytułu wykonawczego¹⁹ podjęto dopiero w trakcie kontroli NIK, mimo że już w lipcu 2017 r. wyjaśniono przyczyny nieprzystąpienia do egzekucji przez Urząd Skarbowy,

(dowód: akta kontroli str. 99, 183-192)

- dłużnika zalegającego z zapłatą należności w kwocie 48,6 tys. zł, w stosunku do którego działania zmierzające do skierowania sprawy na drogę

¹³Z uwagi na złożenie przez członków zarządu wniosku o ogłoszenie upadłości w terminie zwalniającym ich od osobistej odpowiedzialności.

¹⁴Dz.U. z 2018 r., poz.395 ze zm.

¹⁵Karta kontowa dłużnika nr 30335

¹⁶Wystawiono poprawiony tytuł wykonawczy nr 15/2017 z 20.01.2017 r. i przekazano do US.

¹⁷Ze względu na niewłaściwy adres dłużnika i brak danych NIP

¹⁸Karta kontowa dłużnika nr 31330

¹⁹Wystawiono ponownie tytuł wykonawczy nr 69/2018 z 14.02.2018 r. i przekazano do US

postępowania sądowego podjęte zostały dopiero w trakcie kontroli NIK. Stwierdzono bowiem, że dopiero wtedy do oddziału prawnego Urzędu przekazane zostały dane adresowe członków zarządu spółki dłużnika w celu umożliwienia wystąpienia (na podstawie art. 299 Kodeksu spółek handlowych) z pozwem o zapłatę, mimo że z wnioskiem o ustalenie i przekazanie tych danych Oddział prawny Urzędu zwrócił się do Biura Organizacyjno-Administracyjnego Urzędu w czerwcu 2017 r. NIK zwraca uwagę, że uzyskanie danych adresowych dłużnika nie wymagało zaangażowania BOA do ich pozyskania. Oddział Prawny ma możliwość bezpośredniego pozyskania niezbędnych informacji w celu prowadzenia postępowań sądowych z Wydziału Spraw Obywatelskich.

(dowód: akta kontroli str. 99, 228-237)

- dłużnika zalegającego z zapłatą należności w kwocie 43,7 tys. zł, w stosunku do którego czynności zmierzające do ustalenia ewentualnego majątku i źródeł dochodu podjęte zostały w 2017 roku, na trzy miesiące przed upływem terminu przedawnienia. W efekcie tych działań uzyskano informację o zgonie dłużnika i zakończeniu w 2015 r. postępowania spadkowego. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z orzecznictwem sądowym zaległość dłużnika wynikająca z kary pieniężnej, wymierzonej przez organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej nie podlega dziedziczeniu, gdyż nie nosi ona znamion należności cywilnoprawnej,

(dowód: akta kontroli str. 97, 118-131)

- spadkobierców dłużnika zalegającego z zapłatą należności w kwocie 88 tys. zł, w stosunku do których działania windykacyjne zostaną podjęte dopiero w wyniku kontroli NIK, gdyż w jej trakcie Urząd uzyskał informację o zakończeniu postępowania spadkowego toczącego się w latach 2013 – 2017 przed sądem rejonowym oraz o stwierdzeniu nabycia spadku przez wnuków i prawnuków dłużnika.

(dowód: akta kontroli str. 97, 118-131)

Z wyjaśnienia Kierownika Oddziału Egzekucyjnego wynikało m. in., że: ponowne wystawienie nowych tytułów wykonawczych nastąpiło w późniejszym okresie z uwagi na zaistniałe problemy kadrowe oraz nagromadzenie się spraw terminowych, które miały priorytetowy charakter. Kierownik stwierdził ponadto, że z uwagi na znaczne zwiększenie prowadzonych postępowań administracyjnych przez Oddział Egzekucyjny, informacje w zakresie danych teleadresowych członków zarządu spółki dłużnika zostały przekazane w terminie późniejszym, co nie miało wpływu na podjęcie czynności w celu egzekwowania należności. Dodał, że w najbliższym czasie przekazany zostanie do Ministra Finansów wniosek o podjęcie decyzji w zakresie umorzenia tych należności oraz, że Wojewoda, jako wierzyciel i jednocześnie wnioskodawca, nie został poinformowany przez Sąd o wydaniu postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku przez spadkobierców dłużnika.

(dowód: akta kontroli str. 291-292)

3. Urząd dopiero w trakcie kontroli NIK uzyskał informację o wykreśleniu z dniem 22 września 2016 r. z Krajowego Rejestru Sądowego dłużnika zalegającego z zapłatą należności w kwocie 152,0 tys. zł, co było równoznaczne z ustaniem przesłanek umożliwiających dochodzenie należności od członków organów zarządzających spółki, stosownie do wyroku Sądu Najwyższego

z 12 października 2011 r.²⁰, a także z koniecznością podjęcia działań zmierzających do umorzenia tych należności, na podstawie art. 56 ust. 1 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 95, 104-111)

Główna Księgowego Urzędu wyjaśniła, że przedmiotowe należności przekraczają kwotę 40 tys. zł, w związku z tym Wojewoda Wielkopolski skieruje do Ministra Finansów wniosek o ich umorzenie.

(dowód: akta kontroli str. 295-296)

4. Pomimo bezskuteczności prowadzonej przez Urząd, w okresie 20 lat, egzekucji należności w kwocie 26,0 tys. zł, nie skorzystano z uprawnienia wynikającego z art. 56 ust. 1 pkt. 3 ufp, pozwalającego na ich umorzenie. Stwierdzono, że w okresie tym komornik sądowy dwukrotnie umorzył postępowanie egzekucyjne z powodu bezskuteczności egzekucji, a Urząd ponawiał wnioski o wszczęcie egzekucji celem przerwania biegu przedawnienia, pomimo braku informacji o adresie zamieszkania dłużnika oraz o jego sytuacji majątkowej.

(dowód: akta kontroli str. 96, 146-182)

Główna Księgowego Urzędu wyjaśniła, że należności przypadające od tego dłużnika będą przedmiotem posiedzenia Komisji, powołanej do podejmowania decyzji w zakresie umarzania należności przez wierzyciela - Wojewodę Wielkopolskiego w oparciu o obowiązujące przepisy prawa.

(dowód: akta kontroli str. 295-296)

5. NIK zwraca uwagę, na potrzebę zintensyfikowania działań zmierzających do zwrotu nadpłat wynikających z grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych. Stwierdzono, że podejmowane w Urzędzie w latach 2016 - 2017 działania mające na celu ustalenie odbiorców i przekazanie im tych nadpłat charakteryzowały się niską skutecznością. Na koniec 2017 r. stan nadpłat wynosił 1.140,9 tys. zł i w porównaniu do 2016 r. zmniejszył się zaledwie o 13,2%.

(dowód: akta kontroli str. 2462-2482)

W ocenie NIK na niską skuteczność działań w tym zakresie wpływ miała zbyt mała liczba pracowników odpowiedzialnych za realizację tych zadań. Stwierdzono, że w okresie od stycznia do marca 2017 r. sprawami zwrotów nadpłat zajmowało się dwóch pracowników, a od kwietnia do grudnia zaledwie jeden, podczas gdy w latach 2015-2016 odpowiednio: 6 i 4.

(dowód: akta kontroli str. 2483-2486)

Ocena częściowa

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

Dochody budżetowe w części 85/30 województwo wielkopolskie oraz w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu zostały rzetelnie zaplanowane o czym świadczy wysoki stopień realizacji planu dochodów budżetowych. Kontrola 8,4% dochodów zrealizowanych w Urzędzie wykazała prawidłowe i terminowe ich ustalanie. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na sformułowanie tej oceny.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w części 85/30 wydatki budżetu państwa wyniosły 5.510.419,7 tys. zł i stanowiły 97,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. były one wyższe

²⁰ Wyrokiem oddalono skargę kasacyjną wniesioną przez reprezentanta Skarbu Państwa

o 867.480,4 tys. zł (tj. o 18,7%), co spowodowane było w głównej mierze większymi o 605.505,9 tys. zł (tj. o 35%) wydatkami związanymi z realizacją zadań w zakresie pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (w ramach Programu „Rodzina 500 plus”) oraz większymi o 105.773,2 tys. zł (tj. o 1.816,0%) wydatkami przeznaczonymi na wypłatę odszkodowań w ramach zwalczania chorób zakaźnych zwierząt.

Wykonane wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 561.470,4 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2016 r. o 141.066,8 tys. zł (tj. o 33,6%). Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 3.813,4 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach i w porównaniu do 2016 r. były niższe o 2,1%.

Dotacje w części 85/30 województwo wielkopolskie wyniosły 4.815.618,0 tys. zł i stanowiły 87,4% ogółu wydatków. Dotacje (96,4% ogółu) były przekazywane głównie jst na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz ich zadań własnych.

(dowód: akta kontroli str. 442-497, 1074)

Badaniem objęto 53 zmiany zwiększające plan wydatków w części 85/30 budżetu państwa na kwotę 431.334,0 tys. zł²¹, wynikające z rozdysponowania rezerw celowych, na podstawie decyzji Ministra Finansów (tj. 36,2% kwot zwiększających plan tymi środkami) oraz wszystkie zmiany zwiększające plan wydatków w części 85/30 budżetu państwa na kwotę 8.678,9 tys. zł, wynikające z rozdysponowania rezerwy ogólnej na podstawie decyzji Prezesa Rady Ministrów (tj. 100% kwot zwiększających plan tymi środkami). Stwierdzono, że wnioskowanie przez Wojewodę Wielkopolskiego o środki z rezerw wynikało z faktycznych potrzeb i było celowe. W przypadku niewykorzystania środków z rezerw, Wojewoda Wielkopolski czterokrotnie występował do Ministra Rozwoju i Finansów z wnioskiem o korektę decyzji przyznającej środki z rezerw, bądź dokonywał blokady środków niewykorzystanych z rezerw (o 0,8% tych środków)

(dowód: akta kontroli str. 521, 684-722, 2516)

Badaniem objęto wykorzystanie środków w kwocie 8.458,9 tys. zł, pochodzących z rezerwy ogólnej budżetu państwa (97,0% ogółu), przekazanych przez Wojewodę Wielkopolskiego trzem powiatom na dofinansowanie realizacji zadań inwestycyjnych, polegających na utworzeniu lub rozbudowie oddziałów szpitalnych w szpitalach powiatowych²². Z przekazanych przez te powiaty rozliczeń wynikało, że środki budżetowe w kwocie 8.455,3 tys. zł wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem i rozliczone.

(dowód: akta kontroli str. 521-683)

W 2017 r. Wojewoda Wielkopolski skorzystał z uprawnienia określonego w art. 177 ufp i na skutek analizy wykorzystania środków budżetowych, zablokował kwotę 63.582,5 tys. zł planowanych wydatków (w tym 62.846,4 tys. zł dotacji dla jst na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, zadania realizowane na podstawie porozumień i zadania własne jst). Stwierdzony nadmiar środków budżetowych, będący podstawą decyzji Wojewody, 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. 738-750)

²¹Środki przyznane z rezerw celowych z poz. 4, 26, 34, 54, 77, 89 i 90.

²²Powiat Piłski – Utworzenie Pracowni Elektrofizjologii w ramach oddziału Kardiologicznego z pracownią Hemodynamiki w Szpitalu Specjalistycznym w Pile, Powiat Gnieźnieński – Podniesienie, jakości usług zdrowotnych oraz zwiększenie dostępu do usług medycznych oraz Powiat Kępiński – Kontynuacja rozbudowy bloku operacyjnego wraz z zapleczem SPZOZ w Kępnie

Wojewoda Wielkopolski terminowo przekazał jst informacje o kwotach dotacji zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2017 r. na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i ich zadań własnych. Po ogłoszeniu ustawy budżetowej na 2017 r., Wojewoda Wielkopolski rozdysponował pomiędzy poszczególne jst dotacje²³ w kwocie 3.818.264,9 tys. zł. W swojej dyspozycji Wojewoda pozostawił kwotę 49.854,1 tys. zł (1,3% całości dotacji zaplanowanych dla jst). Po zmianach w planie wydatków wprowadzonych w trakcie 2017 r. (zwiększenia planu dotacji dla jst) i częściowym rozdysponowaniu przyznanych środków, na koniec 2017 r. w części 85/30 pozostały niepodzielone dotacje w kwocie 61.089,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 727-737)

Badaniem prawidłowości przyznawania, przekazywania oraz rozliczenia z wykorzystania dotacji objęto wydatki w kwocie 3.611.875,4 tys. zł²⁴ (tj. 75% ogółu dotacji) przeznaczone na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań własnych jst. Dotacje zaplanowano w wysokościach wynikających ze sporządzonych przez jst kalkulacji potrzeb i przekazywano w terminach umożliwiających realizację zadań. Przy wykorzystaniu dotacji przeznaczonej na sfinansowanie wyposażenia gabinetów profilaktyki zdrowotnej, wystąpiły przypadki rezygnacji przez jst z dotacji, z powodu zbyt późnego ich przyznania. Wynikało to jednak z późnego rozdysponowania środków w budżecie państwa przez Ministra Finansów. Przekazane przez Wojewodę Wielkopolskiego dotacje były wystarczające na realizację przez jst objętych kontrolą zadań.

(dowód: akta kontroli str. 751-765, 2542-2702)

Wojewoda Wielkopolski nie rozdysponował pomiędzy jst kwoty 387,6 tys. zł dotacji przeznaczonych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, a z niepodzielonej pomiędzy jst dotacji Wojewoda Wielkopolski kwotę 330 tys. zł przeznaczył na wydatki bieżące i majątkowe Urzędu. Dotacje w kwocie 170 tys. zł przyznane powiatom, lecz niewykorzystane przez te jednostki na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, zostały przez Wojewodę Wielkopolskiego przeznaczone na wydatki bieżące i majątkowe Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 1059-1073)

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. podjęcie ww. decyzji o blokadzie 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. 1098-1115, 2531)

Na koniec 2017 r. zobowiązania w części 85/30 budżetu państwa wyniosły 21.199,9 tys. zł i były niższe o 864,0 tys. zł od kwoty zobowiązań na koniec 2016 r. W 2017 r. zmniejszyła się również o 94% kwota zobowiązań wymagalnych. Zobowiązania wymagalne na koniec 2017 r. w kwocie 0,5 tys. zł wynikały z niezapłaconej przez Inspekcję Farmaceutyczną faktury za usługi telekomunikacyjne wskutek złożonej reklamacji.

(dowód: akta kontroli str. 2524-2526)

²³ Dane dotyczą dotacji podzielonych w grupach dotacje i subwencje i wydatki majątkowe.

²⁴ Dotyczyło dotacji przeznaczonych na realizację zadań w zakresie pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, świadczeń rodzinnych, świadczenia z funduszu alimentacyjnego i zasiłków dla opiekunów, wypłatę zasiłków celowych dla osób lub rodzin poszkodowanych w wyniku niekorzystnych zjawisk atmosferycznych noszących znamiona klęski żywiołowej, sfinansowanie wyposażenia gabinetów profilaktyki zdrowotnej zapewniających poprawę jakości i dostępności świadczeń opieki zdrowotnej oraz dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami

Przeciętne zatrudnienie²⁵ w 2017 r., w części 85/30, wyniosło 3.735 osoby i było niższe w porównaniu do 2016 r. o 8 osób (tj. o 0,2%). W szczególności, przeciętne zatrudnienie zmniejszyło się w Inspekcji Weterynarii (o 20 osób) i w Inspekcji Sanitarnej (o 12 osób), przy jednoczesnym zwiększeniu zatrudnienia w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim (o 24 osoby).

Wydatki na wynagrodzenia w części 85/30 wyniosły 197.947,1 tys. zł, z tego w Urzędzie – 48.261,2 tys. zł. Na nagrody dla 865 pracowników Urzędu przeznaczono kwotę 5.629,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 501-506, 512-514, 1075-1077)

W 2017 r., wydatki majątkowe w części 85/30 budżetu państwa wyniosły 124.153,3 tys. zł (tj. 95,7% planu po zmianach). Były one wyższe od wykonania w 2016 r. o 10.240,9 tys. zł, tj. o 9,2%. W trakcie roku dokonywano zmian w planie wydatków majątkowych. Każdorazowo, w przypadku przeniesień wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł lub wydatków na inwestycje budowlane, Wojewoda Wielkopolski uzyskał zgodę Ministra Rozwoju i Finansów. Realizacja w 2017 r. wydatków majątkowych pozwoliła na osiągnięcie założonych efektów.

(dowód: akta kontroli str. 1078-1085)

W 2017 r. w części 85/30 budżetu państwa wystąpiły wydatki w kwocie 2.941,0 tys. zł, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. Dotyczyło to wydatków majątkowych realizowanych przez Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej z tytułu zakupu sprzętu i wyposażenia do podjęcia działań związanych z likwidacją zagrożeń w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego. Analiza przyczyn niezrealizowania wydatków w 2017 r. i realność wykonania zadań we wnioskowanym terminie wykazała, że wnioski kierowane przez Wojewodę Wielkopolskiego do Ministerstwa Finansów o przeniesienie wydatków 2017 r. do wykorzystania w 2018 r. spełniały warunki określone w art. 181 ufp. Wydatki niewygasające zostały zrealizowane w wysokości 2.889,3 tys. zł w terminie wynikającym z rozporządzenia Rady Ministrów z 21 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 2249-2456)

Zrealizowane w Urzędzie²⁷, w 2017 roku, wydatki wyniosły 155 609,6 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. były one wyższe o 12.749,6 tys. zł, tj. o 8,9%, co wynikało głównie ze wzrostu o 14,1% wydatków na uregulowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa (o 9.040 tys. zł).

Badaniem prawidłowości realizacji wydatków w Urzędzie, objęto środki budżetowe w kwocie 80.904,7 tys. zł (w tym majątkowe w kwocie 3.242,8 tys. zł i bieżące w kwocie 77.661,9 tys. zł) na podstawie wybranych metodą MUS 116 dowodów księgowych. Zbadane wydatki stanowiły 52% ogółu wydatków Urzędu w 2017 r. Dokonywane były one w terminach i wysokościach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz z zastosowaniem zasad wydatkowania środków publicznych określonych w ufp, co świadczyło o realizacji wniosku pokontrolnego, sformułowanego w wystąpieniu pokontrolnym w związku z kontrolą wykonania budżetu państwa w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1267-1290)

Kontrolą objęto 12 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, z tego osiem o wartości poniżej 30 tys. euro, dwa w trybie przetargu nieograniczonego, jedno na

²⁵ W przeliczeniu na pełne etaty.

²⁶ Dz.U. z 2017 r., poz. 2426.

²⁷ Jako organu obsługującego Wojewodę.

usługi społeczne oraz jedno przeprowadzone w trybie z wolnej ręki. Postępowania w trybie przetargu nieograniczonego dotyczyły dostawy z wykonaniem Zintegrowanego Systemu Bezpieczeństwa w budynkach WUW w Poznaniu oraz remontu pomieszczeń na I piętrze w budynku B WUW, w wyniku których zawarto umowy na łączną kwotę 1.356,7 tys. zł. Postępowanie w trybie z wolnej ręki na kwotę 199,4 tys. zł. dotyczyło dzierżawy i serwisu urządzeń wielofunkcyjnych współpracujących z aplikacją do zarządzania i ich monitoringu. Natomiast zamówienie na usługi społeczne obejmowało ochronę obiektów WUW w Poznaniu oraz Delegatur w Pile, Lesznie, Kaliszu i Koninie, a łączna kwota zawartych umów wynosiła 1.668,5 tys. zł. Kwota wydatków poniesionych w 2017 r. z tytułu umów zawartych w wyniku przeprowadzenia ww. zamówień publicznych wynosiła 1.850,5 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 publicznych²⁸ oraz w zarządzeniu Dyrektora Generalnego w sprawie realizacji zamówień publicznych w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 1308-1435)

Objęte kontrolą postępowania o wartości poniżej 30 tys. euro dotyczyły prowadzenia zajęć z psychologicznych aspektów pracy operatora numeru alarmowego; zakupu i dostarczenia mebli stanowiących wyposażenie sali obsługi, poczekalni oraz stanowisko dla strażnika w nowym budynku WUW w Poznaniu, ul. Wujka 1; świadczenia serwisu i bieżącej konserwacji oprogramowania wykorzystywanego w WUW; wykonania wycinki 6 szt. drzew iglastych, oczyszczenia oraz uporządkowania terenu poprzez nowe nasadzenia; zakupu samochodu terenowego; dostarczenia licencji oprogramowania Microsoft; dostawy systemów dystrybucji informacji na potrzeby Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz zakupu 200 spersonalizowanych kalendarzy (format A5) z logo Wojewody Wielkopolskiego. Łączna wartość zawartych umów wynosiła 664,7 tys. zł, a wydatki poniesione w 2017 r. stanowiły kwotę 590,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1468-1584)

W 2017 r. nadzór i kontrola realizacji budżetu sprawowana przez Wojewodę Wielkopolskiego, na podstawie art. 175 ust. 1 ufp obejmowały w szczególności:

- kierowanie pism do kierowników podległych jednostek oraz jednostek samorządu terytorialnego z wytycznymi w zakresie działań zmniejszających zaległości budżetowe, prawidłowości wykorzystywania środków finansowych i monitorowania finansowego stopnia zaawansowania zadań inwestycyjnych oraz sporządzanie kwartalnych analiz 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.

(dowód: akta kontroli str. 2531-2540)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W ocenie NIK, Wojewoda Wielkopolskiego nie sprawował efektywnego nadzoru nad wykorzystaniem przez powiaty dotacji przeznaczonych na realizację pozostałych zadań z zakresu administracji rządowej, w łącznej kwocie

²⁸ Dz.U. z 2017 r., poz. 1579.

6.126,7 tys. zł²⁹. Działania nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego 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. Zgodnie zaś z art. 175 ust. 1 i 2 ufp Wojewoda Wielkopolski winien nadzorować i kontrolować m.in. prawidłowość wykorzystania dotacji pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz stopniem realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 2286-2305)

Z wyjaśnienia Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu wynikało, że Wojewoda Wielkopolski - w celu usystematyzowania informacji nt. tych zadań - w 2017 r. zwrócił się z prośbą do jst o wypełnienie opracowanego w tym zakresie formularza. Pozyskane informacje miały stanowić podstawę do wypracowania odmiennego od dotychczas stosowanego sposobu ustalenia poziomu dotacji, a mianowicie w oparciu o liczbę zrealizowanych spraw, a nie liczbę etatów kalkulacyjnych. Z uwagi na prowadzone w dalszym ciągu przez Ministerstwo Finansów prace nad standaryzacją w skali kraju rozwiązań w obszarze sposobu finansowania zadań zleconych, poszukiwanie analogicznych rozwiązań w tej materii na poziomie dysponenta części byłoby działaniem nieefektywnym i niecelowym.

O nieskutecznym nadzorze Wojewody Wielkopolskiego nad realizacją tych zadań świadczy również zaakceptowanie wniosku jednostki samorządu terytorialnego o przyznanie dotacji w kwocie 41,8 tys. zł na wypłatę nagród jubileuszowych oraz odprawy emerytalnej dla pracowników realizujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, pomimo nie wskazania w tych wnioskach skali i zakresu zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez tych pracowników.

Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wyjaśnił, że działanie polegające na weryfikacji zakresów czynności pracowników, na rzecz których miały zostać wypłacone opisane we wniosku świadczenia byłoby, zważywszy na realia funkcjonowania jst, działaniem stanowiącym iluzoryczne potwierdzenie skali i zakresu realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 2350-2356)

2. Decyzja o zablokowaniu kwoty 35,0 mln zł dotacji dla jst na realizację świadczenia wychowawczego podjęta została przez Wojewodę Wielkopolskiego dopiero w ostatnim dniu roboczym 2017 roku, podczas gdy wiedzę o nadmiarze tych środków Urząd posiadał już na początku grudnia 2017 r. (środki te nie zostały podzielone). Zdaniem NIK, dokonywanie blokad środków na ostatni dzień roku budżetowego było nierzetelne i nie służyło celom, jakim służą regulacje zawarte w art. 177 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 2517-2523)

3. Należytej staranności nie dochowano przy weryfikacji rozliczenia z wykorzystania dotacji w kwocie 6,7 tys. zł³⁰ udzielonej przez Wojewodę Wielkopolskiego na podstawie umowy z dnia 29 grudnia 2017 r. na sfinansowanie wyposażenia gabinetów profilaktyki zdrowotnej w szkołach. Stwierdzono, że w rozliczeniu wykorzystania tej dotacji znajdowała się faktura z 29 grudnia 2017 r. dotycząca zakupu wyposażenia gabinetu pielęgniarstwa w kwocie 6,7 tys. zł, wystawiona przez zakład stolarski. Ze sporządzonej przez

²⁹ Wydatki sklasyfikowane w dz. 750 rozdz. 75011

³⁰ Wydatki sklasyfikowane w dz. 801 rozdz. 80101

dotowanego specyfikacji do faktury wynikało natomiast, że środkami z dotacji sfinansowano zarówno wyposażenie gabinetu (meble) jak i zakup akcesoriów i sprzętu medycznego.

(dowód: akta kontroli str. 799-810)

Dyrektor Wydziału Zdrowia Urzędu wyjaśnił, że z uwagi na krótki okres realizacji, sprawozdania wpływały „lawinowo”. Dodał, że prawidłowości udzielanej dotacji dla tego podmiotu potwierdza wykaz sprzętu przedłożony przez podmiot prowadzący, jako załącznik do faktury.

(dowód: akta kontroli str. 991-992)

4. Kontrola prawidłowości udzielania zamówień publicznych poniżej 30 tys. euro, którą objęto osiem zamówień wykazała, że w dwóch postępowaniach nie określono kryteriów wyboru wykonawcy³¹, nie definiując tym samym zawartej w procedurze „najkorzystniejszej oferty”, w jednym³² zawarto umowę z wykonawcą, realizującym to samo zadanie w roku poprzednim, na podstawie oferty złożonej rok wcześniej, w jednym postępowaniu³³ nie podjęto skutecznych działań, które pozwoliłyby pozyskać taką liczbę wykonawców, która zapewniłaby konkurencję oraz wybór najkorzystniejszej oferty, a kolejnym³⁴ odstąpiono od kierowania zapytania ofertowego.

(dowód: akta kontroli str. 1468-1623)

W odniesieniu do nieokreślenia kryteriów wyboru wykonawcy Dyrektor Generalny wyjaśnił, że jedynym kryterium, jakie przyjęto była cena, natomiast Dyrektor Biura Obsługi i Informatyki - że najciekawszy projekt. Zastępca Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wyjaśnił, że rozpoznania rynku dokonano na bazie ofert z 2016 r. ze względu na konieczność pilnego rozpoczęcia usług. Natomiast w zakresie zakupu mebli Dyrektor Biura Obsługi i Informatyki wyjaśnił, że podjęto szereg działań zmierzających do pozyskania odpowiedniej liczby wykonawców, a Kierownik Oddziału Protokolarnego Gabinetu Wojewody wskazał na niestandardowy, specjalistyczny charakter zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 1491-1495, 1506-1509, 1536-1548, 1576-1579)

Wyjaśnienia te, zdaniem NIK nie zasługują na uwzględnienie, a stosowana praktyka naruszała zasady udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro, określone w § 1 ust. 2 oraz § 2 ust 2 pkt 1 i 1a, obowiązujących procedur³⁵, a także zasady gospodarowania środkami publicznymi określone w art. 44 ust. 3 pkt. 1 ufp.

NIK pozytywnie natomiast ocenia wskazanie w procedurach udzielania zamówienia publicznego o wartości nieprzekraczającej równowartości 30.000 euro”, obowiązujących od 27 kwietnia 2017 r., informacji dotyczącej kryteriów ocen, poprzez określenie w § 2 ust 2 pkt 1 m.in., że zamówienie zostanie udzielone wykonawcy, który zaoferował najkorzystniejszą ofertę, tj. taką, która spełnia oczekiwania Zamawiającego zarówno pod względem ceny jak i innych kryteriów opisanych w zapytaniu ofertowym. Określone zostały również elementy, które powinny być zawarte w zapytaniu ofertowym³⁶.

³¹ Powodując wybór oferty, która w jednym przypadku była najniższą cenowo (zakup samochodu terenowego), a w drugim – wyższą o prawie 53% od najniższej cenowo oferty (wykonanie wycinki 6 drzew iglastych, oczyszczenie oraz uporządkowanie terenu poprzez nowe nasadzenia).

³² Prowadzenie zajęć z psychologicznych aspektów pracy operatora numeru alarmowego.

³³ Zakup i dostarczenie mebli stanowiących wyposażenie Sali obsługi, poczekalni oraz stanowiska dla strażnika w nowym budynku Urzędu przy ulicy Wujka 1.

³⁴ Zakup 200 spersonalizowanych kalendarzy (format A5) z logo Wojewody Wielkopolskiego.

³⁵ Zarządzenia Dyrektora Generalnego nr 27/16 z 29 lipca 2016 r. oraz 15/17 z 26 kwietnia 2017 r.

³⁶ Zapytanie ofertowe powinno zawierać w szczególności: (a) opis przedmiotu zamówienia, (b) opis kryteriów wyboru wykonawcy, (c) warunki realizacji zamówienia, (d) termin składania odpowiedzi na zapytanie ofertowe, (e) sposób komunikacji.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2017 w części 85/30 – województwo wielkopolskie nie zaplanowano wydatków z budżetu środków europejskich. Na podstawie decyzji Ministra Finansów o rozdysponowaniu rezerw celowych plan wydatków budżetu środków europejskich w części 85/30 zwiększony został do kwoty 449,8 tys. zł.

Wydatki budżetu środków europejskich w 2017 r. wyniosły 448,7 tys. zł i stanowiły 99,8% planu po zmianach. Z budżetu środków europejskich (z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014) sfinansowano projekty realizowane przez Wojewódzką Inspekcję Ochrony Środowiska (WIOŚ) związane ze wzmocnieniem skuteczności monitoringu i kontroli oraz efektywności programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych w Wielkopolsce³⁷ oraz poprawę efektywności energetycznej budynków WIOŚ w Poznaniu i Delegatury w Kaliszu³⁸.

W Urzędzie w 2017 r. nie realizowano wydatków z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 498-500, 723)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r., w części 85/30 województwo wielkopolskie, realizowano w ramach budżetu zadaniowego 71 podzadań, na które wydatkowano kwotę 5.507.927,4 tys. zł, z czego 5.507.478,7 tys. zł pochodziło z budżetu państwa, a 448,7 tys. zł z budżetu środków europejskich. Badanie pięciu podzadań³⁹, o wartości 3.923.522,5 tys. zł, wykazało, że wartości mierników w 100% zostały osiągnięte w wyniku realizacji trzech z nich⁴⁰, a w pozostałych dwóch kształtowały się na poziomie 81,1% i 90%. Powodem nieosiągnięcia zaplanowanych wartości mierników było m.in. zmniejszone zapotrzebowanie na świadczenia z funduszu alimentacyjnego i zasiłków dla opiekunów oraz mniejszy od zakładanego wskaźnik podmiotów skontrolowanych w zakresie ochrony zdrowia i zwalczania chorób zakaźnych zwierząt. W wyniku realizacji w 2017 r. objętych kontrolą podzadań m.in.:

- zmalała liczba osób objętych pomocą społeczną i liczba wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego i zasiłków dla opiekunów w ramach pomocy społecznej,
- wzrósł odsetek rodzin wychowujących dzieci, które otrzymały wsparcie finansowe, przy znacznym wzroście nakładów (o 35,1%),
- nie odnotowano zasadnych skarg na działania urzędów stanu cywilnego i wykonywanych w gminach czynności z zakresu spraw obywatelskich,
- spadła liczba sprzedanych biletów ulgowych podlegających refundacji, przy jednoczesnym utrzymaniu przeciętnego obniżenia kosztów przejazdu komunikacją publiczną,
- sfinansowano działalność większej liczby jednostek systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, przy nieznacznym wzroście nakładów (o 1,7%),

³⁷ W ramach Programu Operacyjnego PL03 „Wzmocnienie monitoringu środowiska oraz działań kontrolnych”

³⁸ W ramach Programu Operacyjnego PL04 „Oczyszczanie energii i promowanie odnawialnych źródeł energii”

³⁹ 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, 19.5.1.W Wspieranie transportu przyjaznego środowisku, 20.2.1.W Ratownictwo medyczne, 21.3.1.W Ochrona zdrowia, zwalczanie chorób zakaźnych i dobrostan zwierząt.

⁴⁰ 16.1.1.W, 19.5.1.W, 20.2.1.W.

- zwiększyła się skuteczność wykonywanych czynności inspekcyjnych służb weterynarii oraz realizowanych badań, przy jednoczesnym znacznym spadku liczby przeprowadzonych czynności inspekcyjnych,
- zmniejszyła się liczba podmiotów skontrolowanych przez służby weterynarii, przy jednoczesnym wzroście o 23 % wydatków na to podzadanie.

(dowód akta kontroli, str. 2510-2515,)

Realizując wnioski pokontrolne w obszarze budżetu zadaniowego, sformułowane w wyniku poprzedniej kontroli, w Urzędzie w ramach budżetu zadaniowego na 2018 rok przyjęto mierniki adekwatne i wystarczające do oceny skuteczności podzadań nr 16.1.1.W i 20.2.1.W oraz osiągnięcia założonych celów

(dowód akta kontroli, str. 2508-2509)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

Na podstawie kontroli 75% dotacji udzielonych przez Wojewodę Wielkopolskiego jednostkom samorządu terytorialnego, a także wyników kontroli tych dotacji u beneficjentów stwierdzono prawidłowe ich wykorzystanie. Objęte kontrolą dotacje budżetowe były wystarczające na realizację wszystkich zaplanowanych zadań. Kontrola 36,2% środków otrzymanych z rezerw budżetowych wykazała ich pełne i zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie. Zgodnie z planem zrealizowane zostały wydatki w pozostałych grupach ekonomicznych. Kontrola wydatkowania w Urzędzie środków publicznych, którą objęto 52% ogółu, poza opisanymi wyjątkami, wykazała przestrzeganie zasad określonych w ufp. Stwierdzone nieprawidłowości przy realizacji wydatków nie miały wpływu na sformułowanie tej oceny.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2017 r. przez dysponenta części 85/30 – województwo wielkopolskie i sprawozdań jednostkowych urzędu obsługującego wojewodę:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE WPR),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz

- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 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 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód akta kontroli, str. 1689-2234)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, że w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych (w dziale 758, rozdział 75820, § 0920) nie wykazano w kolumnie „zaległości netto” odsetek od należności, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa, w wysokości 5.233,5 tys. zł, lecz wyłącznie w kolumnie „należności pozostałe do zapłaty”. Kwoty te wynikały z należności zlikwidowanego Funduszu Skarbu Państwa⁴¹. Działanie takie naruszało przepisy § 9 ust. 2 pkt. 5 załącznika nr 37 (instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych) do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴².

(dowód akta kontroli, str. 1736-1739)

Główna księgowa Urzędu wyjaśniła, że ww. odsetki są odsetkami bez ustalonego terminu zapłaty. Odsetki ujmowane w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału są tzw. odsetkami wirtualnymi, bowiem naliczane są na koniec każdego kwartału bez względu na fakt, czy zostało wysłane do dłużnika wezwanie do zapłaty czy nie. Jeśli nie mają określonego terminu zapłaty, trudno mówić o należności zaległej. W zaległościach wykazywane są bowiem należności, których termin zapłaty minął, dlatego wykazywane były wyłącznie w kolumnie „należności pozostałe do zapłaty ogółem”

Wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z przyjętym orzecznictwem, chwila powstania roszczenia o zapłatę odsetek za opóźnienie jest przy braku ustawowo określonych terminów płatności tych odsetek jednoznaczna z chwilą ich wymagalności⁴³. NIK wskazuje ponadto, że taki sposób ujęcia naliczonych odsetek od należności cywilnoprawnych określił Minister Finansów w piśmie nr ST2-4834-16/SZH/2008/1909 z 18 lutego 2008 r.

(dowód akta kontroli, str. 1835-1836)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. 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 były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Na sformułowanie tej oceny nie miała wpływu stwierdzona nieprawidłowość.

⁴¹ W związku z likwidacją Ministerstwa Skarbu Państwa z dniem 1 stycznia 2017 r. uległ likwidacji Fundusz Skarbu Państwa, a nieściągnięte należności i nieuregulowane zobowiązania zlikwidowanego Funduszu Skarbu Państwa stały się zobowiązaniami i należnościami budżetu państwa

⁴² Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 ze zm. – obowiązywało do 13 stycznia 2018 r.

⁴³ Np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 1991 r. III CZP 20/91

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁴, wnosi o:

1. zapewnienie rzetelnej analizy należności w zakresie wymagalności oraz występowania przesłanek uzasadniających ich umorzenie,
2. podjęcie działań windykacyjnych wobec spadkobierców dłużnika zalegającego z zapłatą należności w kwocie 88 tys. zł,
3. wypracowanie i wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających niezwłoczne podejmowanie wobec dłużników czynności windykacyjnych,
4. wystąpienie do Ministra Finansów z wnioskiem o umorzenie należności w kwocie 152,0 tys. zł przypadającej od dłużnika spółki wykreślonej z Krajowego Rejestru Sądowego oraz w kwocie 43,7 tys. zł, w związku ze zgonem dłużnika,
5. zwiększenie nadzoru nad prawidłowością wykorzystania przez powiaty dotacji z budżetu państwa na realizację pozostałych zadań z zakresu administracji rządowej.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

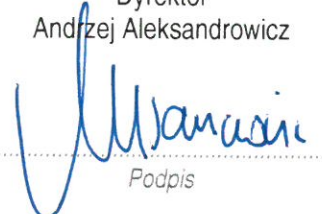
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 16 kwietnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz



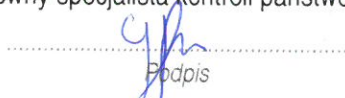
Podpis

Kontrolerzy
Izabela Chlebowska-Gąsczyk
główny specjalista kontroli państwowej



Podpis

Przemysław Grad
główny specjalista kontroli państwowej



Podpis

⁴⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524

