



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura NIK w Olsztynie

LOL.410.001.01.2019

P/19/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.
<i>Jednostka Kontrolowana</i>	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie (dalej: „Urząd”)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Artur Chojecki, Wojewoda Warmińsko-Mazurski – od 8 grudnia 2015 r. (dalej: „Wojewoda”)
<i>Podstawa prawna</i>	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura NIK w Olsztynie
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Izabela Kowalska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/4/2019 z dnia 7 stycznia 2019 r.2. Janusz Dobek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/3/2019 z dnia 7 stycznia 2019 r.3. Lidia Wójcik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/31/2019 z dnia 11 lutego 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2018, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez Wojewodę, będącego dysponentem części budżetowej 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych łącznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez Wojewodę w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej: „ufp”), w tym nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek oraz nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 85/28.

Kontrola miała także na celu dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2018 r. Urzędu (dysponenta III stopnia), pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, (dalej: „ustawa o NIK”).

² Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych i sprawozdań za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

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

- dokonanie analizy wykonania planu dochodów i stanu należności pozostałych do zapłaty,
- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych, a także kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 85/28 limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań oraz stosowanych procedur kontroli zarządczej dotyczących ich sporządzania,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 85/28.

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

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2018 r. Urzędu i wykorzystania dotacji przez skontrolowanych beneficjentów.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

W 2018 r. w części 85/28 budżet państwa realizowany był przez Wojewodę (dysponenta tej części) oraz przez 52 podległych dysponentów niższego stopnia, w tym czterech dysponentów II stopnia³ oraz 48 dysponentów III stopnia.

Obsługę finansową Wojewody jako dysponenta części 85/28 oraz dysponenta III stopnia, wykonywał Urząd. W ramach tej części finansowano, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa głównie zadania z zakresu: wspierania rodziny, zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego oraz edukacji i wychowania.

Zrealizowane w 2018 r. w części 85/28 dochody wyniosły łącznie 90 753,5 tys. zł, a wydatki 2 703 522,4 tys. zł, w tym dochody uzyskane przez Wojewodę, jako dysponenta III stopnia wyniosły 1 300,0 tys. zł, zaś wydatki 74 598,0 tys. zł.

Z budżetu środków europejskich Wojewoda, jako dysponent części 85/28, wydatkował 9 238,3 tys. zł (99,8% planu). Udział tej części w dochodach, wydatkach

³ Dysponentami II stopnia byli: Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Lekarz Weterynarii, Warmińsko-Mazurski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny, Warmińsko-Mazurski Kurator Oświaty oraz Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Konserwator Zabytków.

budżetu państwa oraz wydatkach budżetu środków europejskich wynosił odpowiednio 0,02%, 0,69% oraz 0,01%⁴.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 85/28 skontrolowano również następujących beneficjentów dotacji przekazanych przez Wojewodę: gminę wiejską (Elbląg), miejską (Szczytno) oraz miejsko-wiejską (Ryn).

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁵ wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie.

W wyniku kontroli 37,4% zrealizowanych w 2018 r. wydatków w części 88/28 stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego oraz niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności, zaplanowane w układzie zadaniowym. Dysponent części 85/28 rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w tej części.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje łączne sprawozdania za 2018 r. sporządzone przez dysponenta części 85/28 oraz sprawozdania jednostkowe dysponenta III stopnia. Sprawozdania łączne dysponenta części sporządzono na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych, a sprawozdania jednostkowe dysponenta III stopnia, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. System kontroli zarządczej w sposób racjonalny zapewniał kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły opóźnień w przekazywaniu dokumentów księgowych w celu rozliczenia zobowiązań dysponenta III stopnia, a także naruszenia regulacji wewnętrznych Urzędu w zakresie parafowania umów i dokumentowania przeprowadzonych analiz rynku potencjalnych wykonawców zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶ (dalej: „ustawa pzp”). Nieprawidłowości te nie miały jednak wpływu na ocenę ogólną wykonania budżetu państwa w części 85/28.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

1.1. Zrealizowane w części 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie dochody w kwocie 90 753,5 tys. zł były o 24,8% wyższe: od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2018⁷ oraz o 9,28% od wykonanych w 2017 r. Główne źródła dochodów stanowiły wpływy z tytułu: gospodarki gruntami i nieruchomościami (26 741,1 tys. zł – 29,5% ogółu dochodów), egzekucji w zakresie świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (20 276,8 tys. zł – 22,3%), a także wpływy

Opis stanu
faktycznego

⁴ Wg stanu na 2 kwietnia 2019 r. dochody budżetu państwa wyniosły 379 688 152,14 tys. zł, wydatki 390 454 270,01 tys. zł, a wydatki budżetu środków europejskich 66 852 693,37 tys. zł.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 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 w formie opisowej.

⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

⁷ Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz.U. poz. 291).

z opłat pobieranych przez powiatowe inspektoraty weterynarii (17 997,9 tys. zł, tj. 19,8%).

Przekroczenie w 2018 r. planu dochodów o 18.027,5 tys. zł wynikało głównie z większych wpływów z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, nałożonych grzywien i kar (m.in. za naruszenie przepisów w zakresie wymagań weterynaryjnych), a także ze zwrotów dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości.

W 2018 r., w porównaniu do 2017 r., najbardziej wzrosły dochody z tytułu wpływu z różnych opłat o 1 150,3 tys. zł, głównie z powodu zwiększenia liczby ubitych zwierząt w rzeźniach, wzrostu liczby wystawianych świadectw zdrowia dla zwierząt, a także grzywien i kar nałożonych przez nadzór budowlany o 1 260,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 7-143)

1.1.1. Dochody Urzędu (dysponenta III stopnia) wynoszące 1 300,0 tys. zł w 2018 r. stanowiły 139,5% planowanych oraz 100,8% dochodów roku poprzedniego. Wyższe wykonanie dochodów w stosunku do planu wynikało głównie z uzyskania większych wpływów z tytułu kar nałożonych na wykonawców, wyłonionych w postępowaniach przetargowych, z tytułu niewywiązania się przez nich z warunków umów (o 195,0 tys. zł) oraz wpływów z rozliczeń i korekt faktur m.in. za energię elektryczną, ciepłą oraz dostawy wody (o 82,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 144-165)

1.2. Na koniec 2018 r. w części 85/28 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 681 269,0 tys. zł, w tym 663 628,4 tys. zł stanowiły zaległości netto (97,4% należności ogółem). W porównaniu do 2017 r. należności ogółem były wyższe o 49 955,1 tys. zł (o 7,9%), a zaległości o 49 054,1 tys. zł (o 8,0%). Wzrost zaległości wystąpił głównie w świadczeniach rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego, składkach na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego oraz w opłatach za dysponowanie nieruchomościami Skarbu Państwa. Wynikał on przede wszystkim z nieskutecznej egzekucji prowadzonej wobec dłużników alimentacyjnych oraz dłużników, którzy nabyli prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa.

Największy spadek zaległości (o 5 547,0 tys. zł) dotyczył natomiast grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych, a przyczyną tego były m.in. umorzenia mandatów karnych, spłaty dokonywane przez dłużników oraz przekazanie tych zadań Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu.

(dowód: akta kontroli str. 166-170)

1.2.1. Należności dysponenta III stopnia na koniec 2018 r. wyniosły 200,0 tys. zł, w tym 156,0 tys. zł stanowiły zaległości. W porównaniu do stanu na koniec 2017 r. były one niższe odpowiednio o 3,8% i 12,4%. Zaległości dotyczyły głównie kary umownej za nienależyte sporządzenie dokumentacji projektowej (zasądzonej wyrokiem sądowym) oraz czynszów za wynajem nieruchomości Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 171-181)

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. W 2018 r. wydatki budżetu państwa w części 85/28 zrealizowano w kwocie 2 703 522,4 tys. zł⁸, co stanowiło 97,4% kwoty ujętej w planie po zmianach oraz

Opis stanu
faktycznego

⁸ W tym 629,1 tys. zł wydatki, które nie wygasły z upływem 2018 r.

100,6% wykonanych w roku poprzednim (2 687 787,9 tys. zł). Największe wydatki zrealizowano w:

- Dziale 855 Rodzina w kwocie 1 550 976,8 tys. zł, co stanowiło 57,4% ogółu wydatków w części. Zostały one wykonane w kwocie niższej o 13 198,7 tys. zł (o 0,8%) niż w roku poprzednim oraz niższej o 42 441,9 tys. zł (o 2,7%) w stosunku do planu po zmianach. Najwięcej środków wydatkowano na świadczenia:
 - wychowawcze, tj. kwotę 891 712,0 tys. zł, głównie na realizację Programu Rodzina 500 Plus, wynikającego z ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci⁹,
 - rodzinne i z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, które wyniosły łącznie 583 037,1 tys. zł.
- Dziale 852 Pomoc społeczna – 302 302,0 tys. zł (11,2% wydatków) i zostały one wykonane w kwocie niższej o 3 617,7 tys. zł (o 1,2%) niż w roku poprzednim oraz niższej o 10 596,1 tys. zł (o 3,4%) w stosunku do planu po zmianach. Najwięcej środków wydatkowano na finansowanie funkcjonowania i rozwoju sieci ośrodków wsparcia (66 377,4 tys. zł), wypłatę zasiłków stałych (56 275,9 tys. zł) oraz zasiłków okresowych, celowych i pomocy w naturze oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (51 707,5 tys. zł).
- Dziale 851 Ochrona zdrowia – 191 750,8 tys. zł (7,1%) i były zrealizowane w wysokości niższej od zaplanowanej o 699,7 tys. zł (o 0,4%) oraz wyższej od wydatków z 2017 r. o kwotę 1 944,6 tys. zł (o 1,0%). Środki te wydatkowano głównie na:
 - ratownictwo medyczne (102 964,1 tys. zł), tj. na finansowanie zadań 80 zespołów ratownictwa medycznego, funkcjonowanie dyspozytorni medycznej oraz na pokrycie wzrostu wynagrodzeń pielęgniarek i położnych realizujących świadczenia opieki zdrowotnej w jednostkach finansowanych z budżetu państwa,
 - inspekcję sanitarną (49 397,1 tys. zł), głównie na wynagrodzenia osobowe pracowników oraz na działalność kontrolno-represyjną m.in. w celu ochrony zdrowia ludzkiego przed wpływem czynników szkodliwych lub uciążliwych oraz zapobieganiu chorobom zakaźnym i zawodowym,
 - składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego (35 014,9 tys. zł), głównie na opłacenie składek za bezrobotnych bez prawa do zasiłku oraz dzieci i uczniów¹⁰.

W 2018 r., w porównaniu do roku poprzedniego, wydatki budżetu państwa w części 85/28 wzrosły ogółem o 15 734,5 tys. zł (o 0,6%). Największy wzrost wydatków (o 29 788,7 tys. zł) wynikał z realizacji zadań w ramach programu wieloletniego pn. „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”. Największy natomiast spadek wydatków (o 25 612,6 tys. zł) wynikał z przejęcia od dnia 1 stycznia 2018 r., przez Państwowe Gospodarstwo Wodne „Wody Polskie” zadań wykonywanych dotychczas przez m.in. regionalne zarządy gospodarki wodnej, finansowanych z budżetu państwa.

W 2018 r. nie wykorzystano planowanych środków w kwocie 73 670,3 tys. zł, w tym:

- 42 441,9 tys. zł w dziale 855 Rodzina, głównie w rozdziałach:

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2134, ze zm.

¹⁰ Na podstawie art. 86 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1510, ze zm.).

- 85502 Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego – 22 131,8 tys. zł. Wynikało to z zawyżonych przez gminy prognoz, co do założonej ilości wniosków na nowy okres zasiłkowy, jak również z utraty uprawnień do świadczeń w efekcie weryfikacji wniosków oraz zwrotów nienależnie pobranych świadczeń.
- 85504 Wspieranie rodziny – 10 549,2 tys. zł, co wynikało głównie m.in. z mniejszego zapotrzebowania na środki zgłoszone przez gminy na grudzień 2018 r.
- 10 596,1 tys. zł w dziale 852 Pomoc społeczna, w tym najwięcej w rozdziałach:
 - 85214 Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe – 5 553,5 tys. zł. Przyczyną niewykorzystania była m.in. mniejsza ilość złożonych wniosków o przyznanie zasiłku okresowego niż szacowano, a także utrata prawa do świadczeń.
 - 85216 Zasiłki stałe – 1 662,1 tys. zł. Wynikało to m.in. z mniejszej liczby świadczeniobiorców, wskutek nabycia przez nich uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych oraz zwrotu nienależnie pobranych świadczeń.
- 4 955,4 tys. zł w dziale 600 Transport i łączność, głównie w rozdziale 60003 Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe, czego przyczyną było m.in. mniejsze niż zakładano zapotrzebowanie na zakup biletów ulgowych w 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 182-224)

2.1.2. Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2018 r. wydatki dysponenta części 85/28 w kwocie 2 354 057,0 tys. zł zostały zwiększone w trakcie roku o 420 635,7 tys. zł, w tym 418 188,2 tys. zł pochodziło z rezerw celowych, 903,5 tys. zł z rezerwy ogólnej. Środki z tych rezerw przeznaczono głównie na dotacje (332 576,3 tys. zł), wydatki inwestycyjne (55 944,8 tys. zł) oraz wydatki bieżące (38 821,1 tys. zł).

Przeprowadzona analiza wszystkich zwiększeń z rezerwy ogólnej oraz dwóch pozycji rezerw celowych¹¹ na łączną kwotę 92 904,2 tys. zł (22,1% ogólnej kwoty zwiększeń z rezerw) wykazała m.in., że:

- zmiany te wynikały z faktycznych potrzeb jednostek wchodzących w skład budżetu, były celowe oraz wprowadzono je do planu po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu wydatków,
- środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, tj. na sfinansowanie budowy sali gimnastycznej w szkole podstawowej w Tuszewie w Gminie Lubawa oraz na zakup autobusu szkolnego dowożącego uczniów na terenie Gminy Wieliczki (869,5 tys. zł, tj. 96,2% rezerwy ogólnej), na wypłatę wynagrodzeń dla nauczycieli wychowania przedszkolnego (43 967,5 tys. zł, tj. 99,4% rezerwy nr 52) oraz na budowę i przebudowę dróg gminnych i powiatowych (46.430,2 tys. zł, tj. 97,2% rezerwy nr 70).

(dowód: akta kontroli str. 225-305)

W wyniku badania zwiększeń wydatków budżetu Urzędu (dysponenta III stopnia) o kwotę 6 784,3 tys. zł z rezerw celowych stwierdzono, że zmiany w planie finansowym były celowe i wynikały z faktycznych potrzeb. Środki w kwocie 5 754,0 tys. zł (85,0%) wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem, tj. m.in. na: bieżące utrzymanie przejść granicznych na terenie województwa, zobowiązania związane z odszkodowaniem z tytułu roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa, realizację projektu pn. „Legalny pobyt, lepsze jutro”, realizowanego w ramach Programu Krajowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji.

¹¹ Pozycje rezerwy celowej nr: 52 na zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego oraz 70 przeznaczony na Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019.

Niższe wykorzystanie środków z rezerw celowych wynikało m.in. z wpływu mniejszej liczby odwołań do rozpatrzenia przez zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności, braku zezwoleń na realizację inwestycji oraz mniejszego wykorzystania środków planowanych na delegacje służbowe w ramach realizacji projektu pn. „Budowa i wyposażenie budynku Straży Granicznej w Elblągu usprawnieniem odpraw granicznych”.

(dowód: akta kontroli str. 306-319)

2.1.3. Wojewoda, na podstawie art. 177 ufp, podjął decyzje o blokowaniu wydatków na łączną kwotę 43 528,8 tys. zł¹², w tym:

- 16 141,6 tys. zł dotyczyło niewykorzystanych środków na świadczenia rodzinne i z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego. Wynikało to z dokonanej w gminach weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy, w efekcie czego część z nich została rozpatrzona odmownie.
- 10 137,6 tys. zł – nie wykorzystano z uwagi na mniejszą liczbę dzieci uprawnionych do otrzymania świadczenia z rządowego programu „Dobry start”.
- 5 327,9 tys. zł – nie wykorzystano, z uwagi na mniejsze niż zgłoszono potrzeby związane z realizacją zasiłków okresowych.

(dowód: akta kontroli str. 320-327)

2.1.4. W 2018 r. struktura wydatków według grup ekonomicznych w części 85/28 nie uległa znaczącej zmianie w porównaniu do roku poprzedniego. Dotacje w kwocie 2 344 389,9 tys. zł stanowiły 87,0% wydatków (89,0% w 2017 r.), wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 223 413,6 tys. zł – 8,3% (7,6% w 2017 r.), wydatki majątkowe – 124 881,9 tys. zł (odpowiednio 4,6% oraz 3,1%), współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej – 9 014,0 tys. zł (0,3% oraz 0,2%), a świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 1 823,1 tys. zł (po 0,1%).

(dowód: akta kontroli str. 328)

2.1.5. Zaplanowane w 2018 r. w części 85/28, wydatki na dotacje w kwocie 2 406 120,0 tys. zł zostały zrealizowane w wysokości 2 344 389,9 tys. zł (97,4%). Wydatki te były niższe o 47 010,1 tys. zł (o 2,0%) od wykonanych w 2017 r.

W niewykorzystanej planowanej dotacji w kwocie 61 730,1 tys. zł, m.in. :

- 43 450,6 tys. zł dotyczyło zwłaszcza niewypłaconych świadczeń rodzinnych i wychowawczych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz zasiłków stałych, głównie z powodu uchylecia bądź zmiany decyzji w związku ze zmianą sytuacji życiowej świadczeniobiorców, przekroczeniem przez nich kryterium dochodowego, a także z powodu mniejszej ilości wypłaconych świadczeń,
- 9 655,9 tys. zł w związku ze zmniejszoną liczbą wniosków o przyznanie zasiłku okresowego (brak możliwości oszacowania dokładnej kwoty tych zasiłków), brakiem wniosków od osób kończących prace interwencyjne, utratą uprawnień z powodu podjęcia pracy przez świadczeniobiorców,
- 2 878,9 tys. zł z powodu m.in. sprzedaży przez przewoźników mniejszej ilości biletów ulgowych niż przewidywał samorząd województwa.

(dowód: akta kontroli str. 328-361, 537-587)

2.1.6. Suma kwot dotacji przekazanych jst była zgodna z kwotami ujętymi w ustawie budżetowej na 2018 r. Nie wystąpiły przypadki dochodzenia jst w postępowaniu sądowym należnych dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych. Zgodnie z art. 128 ust. 2 ufp kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie przekroczyła 80%

¹² W tym 652,5 tys. zł dotyczyło rezerw celowych, których blokady dokonano 30 listopada i 4 grudnia 2018 r.

kosztów realizacji zadania, z wyjątkiem dotacji, do których zastosowanie miały odrębne przepisy. Zmian kwot dotacji na zadania zlecone i własne jst, dokonano w terminach określonych w art. 170 ust. 1 i 2 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 331-806)

2.1.7. Na podstawie badania dotacji na zadania zlecone na kwotę 102 225,3 tys. zł¹³ ustalono, że zatwierdzenie jej rozliczenia w zakresie rzeczowym i finansowym nastąpiło w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp.

Stwierdzono, że 35 jst dokonało zwrotu niewykorzystanych środków dotacji w łącznej kwocie 201,8 tys. zł po 31 stycznia 2019 r., tj. z naruszeniem art. 168 ust. 1 ufp oraz warunków umów. W przypadkach tych opóźnienia wynosiły od jednego do 41 dni, a zwrotów dokonano łącznie z odsetkami naliczonymi za te opóźnienia.

(dowód: akta kontroli str. 451-476, 588)

2.1.8. U dysponenta części 85/28 kontrolą objęto¹⁴ dotacje na kwotę 996 529 tys. zł, co stanowiło 42,5% tych wydatków, w tym 46 429,5 tys. zł na zadania inwestycyjne z zakresu rozwoju infrastruktury drogowej, 906 132,0 tys. zł na świadczenia wychowawcze oraz 43 967,5 tys. zł na zadania w zakresie wychowania przedszkolnego.

W ramach „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”, Wojewoda udzielił w 2018 r. dotacji jst w kwocie 47 770,2 tys. zł, z czego wykorzystano 46 429,5 tys. zł. Środki dotacji, przydzielone na podstawie zweryfikowanych wniosków, były przekazywane zgodnie z zawartymi umowami z jst. Kontrole finansowe i rzeczowe dysponent części przeprowadzał na podstawie dokumentacji złożonej przez beneficjentów¹⁵. W wyniku realizacji 48 zadań przebudowano, wyremontowano oraz wybudowano 84,01 km dróg lokalnych¹⁶.

W 2018 r. na realizację Programu rodzina 500+ Wojewoda przekazał jst łącznie¹⁷ 909 051,5 tys. zł, w tym: 894 606,7 tys. zł gminom i 14 444,8 tys. zł¹⁸ powiatom. Wielkość zaplanowanych i przekazanych poszczególnym jst do wypłaty kwot dotacji na świadczenia wychowawcze wynikały z rzeczywistych potrzeb, ustalonych na podstawie zweryfikowanych, miesięcznych meldunków jst. Środki te przekazywano w terminach umożliwiających prawidłową i terminową realizację zadań¹⁹. Wydatkowano łącznie 906 132 tys. zł, co stanowiło 99,7% kwoty przekazanej jst. Osiągnięte przez jst cele i efekty rzeczowe realizowanych zadań weryfikowano, analizując dane zawarte w miesięcznych sprawozdaniach rzeczowo-finansowych²⁰,

¹³ Dotacje udzielone na podstawie umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia Warmińsko-Mazurskim Oddziałem w zakresie sfinansowania działań zespołów ratownictwa medycznego, funkcjonowania Centralnej Dyspozytorni Medycznej oraz na pokrycie wzrostu wynagrodzeń dla pielęgniarek i położnych realizujących świadczenia opieki zdrowotnej w jednostkach finansowanych z budżetu państwa przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.

¹⁴ Na podstawie doboru celowego.

¹⁵ Protokołów odbioru częściowego zadania wraz z fakturami za wykonane roboty budowlane.

¹⁶ Realizowano przy tym infrastrukturę towarzyszącą, np.: wybudowano przystanki komunikacyjne i nowe miejsca postojowe, wymieniono słupy oświetleniowe i kanalizację deszczową, przebudowano ścieżkę rowerową.

¹⁷ W tym 1,5% na pokrycie kosztów obsługi programu.

¹⁸ Powiaty wydatkowały środki dotacji na wypłatę dodatków wychowawczych, przysługujących rodzinom zastępczym i osobom prowadzącym rodzinne domy dziecka na każde umieszczone dziecko do czasu ukończenia przez nie 18 roku życia, jak również na wypłatę dodatków do zryczałtowanej kwoty, przeznaczonych na każde dziecko w wieku do ukończenia 18 roku, umieszczone w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego w wysokości 500 zł.

¹⁹ W transzach (od 2 do 10 w miesiącu)

²⁰ Zamieszczanych w Centralnej Aplikacji Statystycznej przez Ministerstwo Rodziny pracy i Polityki Społecznej. W województwie warmińsko-mazurskim wydano 107 513 decyzji przyznających prawo do świadczenia wychowawczego. Według stanu na 31 grudnia 2018 r. liczba rodzin pobierających świadczenia wychowawcze wyniosła 89 416, z tego: na jedno dziecko 53 749, na dwoje dzieci 25 452, na troje 7 481, na czworo 1 909, na pięcioro 538, na sześcioro i więcej 287.

tj. wysokość wykorzystanych środków pod kątem m.in. liczby wypłaconych świadczeń, liczby rodzin pobierających świadczenia wychowawcze oraz liczby wniosków. Oceny rzeczywistego zapotrzebowania, a także wykorzystania udzielonej dotacji dokonywał Wydział Polityki Społecznej Urzędu.

Podziału środków dotacji celowej w kwocie 44 230,5 tys. zł, udzielonej z budżetu państwa w 2018 r. na realizację przez jst zadań w zakresie wychowania przedszkolnego, dokonał Minister Edukacji Narodowej. Dotacje na ten cel Wojewoda przekazał w ośmiu transzach w terminie umożliwiającym realizację zadania, tj. do 15 dnia każdego miesiąca, z czego wykorzystano 43 967,5 tys. zł. Oceny stopnia realizacji celów założonych przy udzielaniu dotacji oraz efektów rzeczowych dokonywało Kuratorium Oświaty w Olsztynie, na podstawie weryfikacji sprawozdań jst. Wynikało z nich m.in., że dotacja nie przekraczała 80% kosztów realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli str. 600-815)

2.1.9. Zaplanowane w części 85/28 wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 1 850,8 tys. zł wykonano w 98,5% (1 823,1 tys. zł). Przeznaczono je głównie na: wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń (895,4 tys. zł), stypendia dla uczniów (400,4 tys. zł) oraz wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom (213,7 tys. zł). Na koniec 2018 r. zobowiązania z tytułu ww. świadczeń wyniosły ogółem 10,0 tys. zł i wystąpiły głównie w rozdziale Inspekcja handlowa, w związku z wypłatą w 2019 r. ekwiwalentu za używanie w 2018 r. odzieży własnej do celów służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 816)

2.1.10. W 2018 r. wydatki bieżące jednostek budżetowych w części 85/28 wyniosły łącznie 223 413,6 tys. zł (98,2% planu) i były wyższe o 9,0% od wydatków roku poprzedniego. Wykonane w tej grupie wydatki na wynagrodzenia dysponenta tej części wyniosły²¹ ogółem 121 321,1 tys. zł (99,6% planu) i były wyższe o 6 711,4 tys. zł (o 5,9%) od wykonanych w 2017 r. Największy wzrost wydatków na wynagrodzenia wystąpił w powiatowych inspektoratach weterynarii (o 1 087,8 tys. zł) oraz w Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (o 662,7 tys. zł). Wynikał on głównie z podwyżki wynagrodzeń osobowych w 2018 r. oraz z realizacji nowych zadań przez powiatowe inspektoraty weterynarii, wynikających z zagrożenia afrykańskim pomorem świń.

W 2018 r. przeciętne zatrudnienie w części 85/28, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, wyniosło 2 239 osób (niższe o sześć osób w porównaniu do 2017 r.), a przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 4 515,4 zł i w porównaniu do roku poprzedniego wzrosło o 261,2 zł (o 6,1%). W 2018 r. wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 16 223,2 tys. zł i były niższe od środków wydatkowanych, w tym zakresie w roku poprzednim o 310,1 tys. zł (o 1,9%).

W Urzędzie (dysponent III stopnia) 110 osób (116 w 2017 r.) wykonywało zadania na podstawie umów zleceń, w tym 107 osób wykonywało zadania podstawowe, a trzy pomocnicze²². W wyniku zawarcia tych umów wydatkowano 574,5 tys. zł, w tym 539,7 tys. zł w związku z wykonywaniem zadań podstawowych, a 34,8 tys. zł pomocniczych.

(dowód: akta kontroli str. 817-833)

²¹ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

²² Zadania podstawowe wykonywane w komórkach merytorycznych, zadania pomocnicze w komórkach obsługowych (typu kadry, księgowość, administracja).

2.1.11. Zaplanowane w części 85/28 wydatki majątkowe w kwocie 131 185,7 tys. zł zostały wykonane w kwocie 126 795,9 tys. zł²³. Najwyższe wydatki majątkowe wystąpiły w dziale 600 Transport i łączność (76,9% wydatków majątkowych) i dotyczyły głównie inwestycji drogowych (84 064,6 tys. zł).

Największe niewykorzystanie środków na te wydatki wystąpiło w dziale: 600 Transport i łączność, rozdziale 60016 Drogi publiczne gminne (1 344,8 tys. zł) oraz dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdziale 75410 Komendy Wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej (1 907,0 tys. zł).

Niewykorzystanie środków w dziale 600 wynikało przede wszystkim z niewywiązania się przez wykonawcę z obowiązków terminowego wykonania zadania. W dziale 754 nie wykorzystano środków z powodu przesunięcia zadania inwestycyjnego na 2020 r., gdyż w 2018 r. nie rozstrzygnięto konkursu ogłoszonego przez samorząd województwa i nie zawarto umowy o dofinansowanie.

W 2018 r. w budżecie Wojewody dokonano zmian w planie wydatków majątkowych, a w przypadku przeniesień kwot powyżej 100,0 tys. zł lub wydatków na inwestycje budowlane uzyskano, wymaganą art. 171 ust. 3 i 4 ufp, zgodę Ministra Finansów.

Efekty rzeczowe poniesionych wydatków majątkowych dotyczyły m.in.:

- budowy, przebudowy, remontów 4,90 km dróg wojewódzkich wraz z 2,57 km chodników i ścieżek rowerowych, a także 43,13 km dróg powiatowych i 40,88 km gminnych,
- przebudowy budynku wielofunkcyjnego na przejściu granicznym w Gronowie (użytkowanym przez Straż Graniczną i Izbę Administracji Skarbowej) oraz zakupu wyposażenia do tego budynku.

(dowód: akta kontroli str. 834-850, 2111-2114)

2.1.12. Zobowiązania dysponenta części 85/28 na koniec 2018 r. wynosiły łącznie 11 350,7 tys. zł (o 12,1% więcej niż w 2017 r.), które w całości były niewymagalne. Dotyczyły one głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi i wyniosły 9 449,2 tys. zł. Zobowiązania Urzędu (dysponenta III stopnia) wynosiły 3 180,9 tys. zł i były też niewymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 851)

2.1.13. W 2018 r. dysponent III stopnia poniósł wydatki w kwocie 72,5 tys. zł z tytułu odsetek wynikających z dwóch wyroków sądowych w związku z odszkodowaniem z tytułu roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 852-854)

2.1.14. Dysponent części wystąpił w dniu 21 listopada 2018 r. z wnioskiem do Ministra Finansów o ujęcie środków w wysokości 629,1 tys. zł²⁴ w wykazie do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wydatków które w 2018 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego. Środki wskazane we wniosku spełniały warunki określone w art. 181 ufp. Przyznano je decyzją Ministra Finansów z dnia 13 października 2018 r. na zadania trzech jednostek organizacyjnych państwowej straży pożarnej (w Olsztynie, Ełku i Giżycku). W ramach tych środków zaplanowano wykonanie klimatyzacji w budynku komendy wojewódzkiej w Olsztynie (99,1 tys. zł), remont garaży w komendzie w Ełku (350,0 tys. zł) oraz zakup robota do prac podwodnych przez komendę w Giżycku (180,0 tys. zł). Powyższe prace oraz zakup sprzętu nastąpiły w lutym i marcu 2019 r., na które wydatkowano łącznie 628,9 tys. zł.

²³ W kwotach tych wydatki majątkowe na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE, wyniosły odpowiednio: 4.219,4 tys. zł (plan), 1.914,0 tys. zł (wykonanie).

²⁴ Zaplanowanych w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdziałach: 75410 Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej, 75411 Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej.

(dowód: akta kontroli str. 855-881)

2.1.15. Szczegółowym badaniem objęto realizację 155 wydatków²⁵ Urzędu (dysponenta III stopnia) w kwocie 14 688,9 tys. zł (19,7% ogółu wydatków Urzędu), stwierdzając, że dokonano ich zgodnie z planem finansowym na realizację zadań Urzędu. Nie stwierdzono wydatków niegospodarnych i niecelowych.

Badanie trzech zamówień na kwotę 982,0 tys. zł (6,7%) na: zakup mebli na potrzeby Drogowego Przejścia Granicznego w Bezledach, remont i przebudowę pomieszczeń Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców w budynku Urzędu, świadczenie usługi ochrony fizycznej obiektów i mienia, usługi monitorowania sygnałów systemu alarmowego, usługi konserwacji urządzeń i instalacji systemu alarmowego, usługi konserwacji monitoringu wizyjnego na rzecz Urzędu oraz jednostek podległych, wykazało, że zamówień publicznych udzielano na zasadach określonych w ustawie pzp.²⁶

Badanie 12 zamówień na kwotę 735,1 tys. zł, wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy pzp, wykazało, że w siedmiu przypadkach na kwotę 363,6 tys. zł dokonano zakupów zgodnie z procedurą określoną w Regulaminie udzielania zamówień publicznych²⁷ (dalej „Regulamin”), a w pozostałych pięciu stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 882-893)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W pięciu przypadkach²⁸ (spośród 12 badanych) nierzetelnie dokumentowano wybór wykonawców zamówień, które z uwagi na ich wartość wyłączone były z obowiązku stosowania ustawy pzp. Do notatek służbowych sporządzonych z przeprowadzonej analizy rynku potencjalnych wykonawców, nie załączono dowodów potwierdzających wystąpienie do nich z zapytaniem w sprawie warunków realizacji zamówienia, mimo że obowiązek ten wynikał z § 4 ust. 5 pkt 5 Regulaminu. Z wyjaśnień pracowników Urzędu sporządzających te notatki (a w jednym przypadku Kierownika Oddziału) wynikało, że było to spowodowane głównie przeoczeniem.

2. Spośród 25 analizowanych umów zawartych w 2018 r. przez dyrektorów czterech wydziałów²⁹, w wyniku przeprowadzenia zamówień publicznych z zastosowaniem ustawy pzp, 24 z nich (na kwotę 10 234,9 tys. zł) nie zawierało „parafy” radcy prawnego, co stanowiło naruszenie obowiązku wynikającego z § 22 ust. 2 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych (dalej „Instrukcja”), stanowiącej załącznik Nr 2 do zarządzenia Nr 313 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 22 października 2015 r. w sprawie polityki rachunkowości oraz obiegu dokumentów księgowych w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie. Przepis

²⁵ Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym Urzędu o wartości powyżej 500 zł. Próbę stanowi 152 wydatki na kwotę 14 617,9 tys. zł wylosowane metodą monetarną MUS (prawdopodobieństwo wylosowania jest proporcjonalne do wartości) oraz a trzy na kwotę 71,0 tys. zł dobrane celowo.

²⁶ Przeprowadzono je w trybie przetargu nieograniczonego, z wolnej ręki oraz na zasadach określonych w art. 138 lit o (usługa społeczna).

²⁷ Regulamin udzielania zamówień publicznych w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 22 Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie z dnia 10 września 2018 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielenia zamówień publicznych w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie.

²⁸ Zamówienia na kwotę łączną 371.542,05 zł, dotyczące zakupu: sprzętu na potrzeby magazynu przeciwpowodziowego w Elblągu; drogowych lamp oświetleniowych dla DPG Grzechotki; osuszacza powietrza na realizację zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej i usuwania jej skutków; maszyny rolniczej na potrzeby DPG w Grzechotkach i elektronicznego depozytora na potrzeby DPG w Grzechotkach.

²⁹ Wydziały: Obsługi Urzędu; Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego; Polityki Społecznej oraz Infrastruktury, Geodezji i Rolnictwa

ten stanowił, że umowy oznaczone są znakiem sprawy ze spisu spraw i przechowywane w teczce aktowej prowadzonej w wydziale merytorycznym zgodnie z Instrukcją kancelaryjną. Przechowywany egzemplarz umowy zawiera niezbędne parafy (radcy prawnego, pracownika ds. zamówień publicznych, głównego księgowego dysponenta III stopnia) i podpis stron umowy.

Z wyjaśnień dyrektorów wydziałów, którzy umowy podpisali wynikało, że radca prawny zaparafował projekty umów na etapie procedury wyboru wykonawcy zamówienia, prowadzonej w trybie ustawy pzp, co uznali za wypełnienie dyspozycji § 22 ust. 2 ww. Instrukcji.

NIK nie podziela stanowiska, że taki sposób postępowania był prawidłowy, gdyż z § 22 ust. 2 Instrukcji jednoznacznie wynika, że parafa radcy prawnego winna być złożona na umowie podpisanej przez strony. Podkreślić przy tym należy, że kwestia parafowania umów przez radcę prawnego była przedmiotem czynności sprawdzających, przeprowadzonych przez Zespół Audytu Wewnętrzznego Urzędu³⁰. Wykazały one, iż wszystkie badane przez ww. zespół umowy dotyczące zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy pzp, realizowanych przez oddziały obsługi przejść granicznych w WOU, zawierały parafy radcy prawnego. Także ustalenia NIK wykazały, że umowy zawarte w wyniku rozstrzygnięcia postępowań prowadzonych poza ww. ustawą, zawierały takie parafy³¹. Fakty te potwierdzają zatem, że określony w § 22 ust. 2 ww. Instrukcji obowiązek parafowania umów, dotyczy wszystkich zawieranych umów m.in. na zakup towarów lub usług, angażujących środki dysponenta III stopnia, będących wynikiem udzielenia zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy pzp, jak również podlegających tej ustawie.

3. Z opóźnieniem pracownik Wydziału Obsługi Urzędu (dalej: „WOU”) przekazał do Wydziału Finansów i Kontroli (dalej: „WFK”) cztery faktury za zakup energii elektrycznej, tj. w dniu w którym stosownie do postanowień umowy nr 2017/4 z dnia 12 lipca 2017 r. płatność powinna być dokonana (w dniu 9 maja 2018 r.). Było to niezgodne z § 2 ust. 6 Instrukcji, który zobowiązywał do przekazania takich dowodów nie później niż na trzy dni robocze przed terminem wymaganej płatności. Faktury te powinny być zatem przekazane WFK najpóźniej do 6 maja 2018 r. Ww. pracownik³², uznając swoją winę za nieterminowe przekazanie dokumentów do rozliczenia, w dniu 13 czerwca 2018 r. dokonał zapłaty odsetek wynikających z przekroczenia terminu płatności.

(dowód: akta kontroli str. 882-1734)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane w 2018 r. przez dysponenta części 85/28 wyniosły 9.238,3 tys. zł (99,8% planowanych³³) i były wyższe o 6 296,1 tys. zł od poniesionych w 2017 r. Środki te zostały wydatkowane w ramach:

- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, głównie na realizację przez Komendę Wojewódzką PSP w Olsztynie dwóch projektów: „Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych”

³⁰ Czynnościami sprawdzającymi objęto stopień wykonania i sposób realizacji zaleceń zawartych w sprawozdaniu z audytu A.W.1620.9.11.2016 „Ocena procesu udzielania zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych realizowanych przez oddziały obsługi przejść granicznych w Wydziale Obsługi Urzędu.

³¹ Ponadto spośród 12 podpisanych umów (objętych badaniem NIK), zawartych w wyniku udzielenia zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy pzp, wszystkie zawierały podpisy (parafy) pracowników ds. zamówień WOU, głównego księgowego dysponenta III stopnia oraz radcy prawnego.

³² W czasie prowadzonych przez NIK czynności kontrolnych nie pracował już w Urzędzie.

³³ W ustawie budżetowej na 2018 r. przyjęto kwotę 939,0 tys. zł, którą zwiększono do kwoty 9 254,1 tys. zł.

(4 824,0 tys. zł) oraz „Usprawnienie systemu ratownictwa w transporcie kolejowym – etap I” (3 491,0 tys. zł). Ich celem był zakup samochodów ratowniczych oraz specjalistycznego sprzętu do prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych.

- Przedsięwzięcia „Doposażenie Państwowej Straży Rybackiej w Olsztynie w celu zwiększenia efektywności kontroli przestrzegania przepisów ustawy o rybactwie śródlądowym” w kwocie 920,0 tys. zł. Środki te wydatkowano zgodnie z założeniami na zakup pięciu specjalistycznych samochodów terenowych oraz 10 lornetek termowizyjnych dalekiego zasięgu z rejestratorem cyfrowym.

(dowód: akta kontroli str. 1735-1761)

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

W 2018 r. w części 85/28 w ramach 40 zadań realizowano 72 podzadania. Analiza pięciu wybranych podzadań, wykazała, że mierniki ustalono w sposób prawidłowy, a wydatki poniesione w ramach tych zadań służyły realizacji celów przyjętych w budżecie zadaniowym. Na podzadanie te wydatkowano 471 897,9 tys. zł³⁴(17,4% wydatków ogółem), w tym:

- 125 707,9 tys. zł³⁵ na podzadanie, dotyczące funkcjonowania systemu ratowniczego i gaśniczego, którego celem jest zwiększenie efektywności funkcjonowania ww. systemu oraz poprawa skuteczności przeciwdziałania zagrożeniom. W wyniku wydatkowania ww. środków wsparto sześć jednostek ratownictwa wodnego (tak jak w 2017 r.) oraz przeprowadzono 16.962 interwencji podmiotów krajowego systemu ratownictwa gaśniczego na terenie województwa warmińsko-mazurskiego (o 2.042 interwencji mniej niż w 2017 r.) Określony w budżecie zadaniowym miernik pn. „Średni czas dojazdu jednostek ratowniczo-gaśniczych na miejsce zdarzenia” wykonano w 106,2%. Czas dojazdu jednostek na miejsce zdarzenia w 2018 r. wyniósł 9 minut i 21 sekund i uległ skróceniu o 24 sekundy w stosunku do roku 2017 r. Wpływ na to miało m.in. lepsze wyszkolenie kadry, poprawa jakości posiadanego sprzętu i wyposażenia jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz korzystniejsze warunki drogowe.
- 287 241,0 tys. zł na podzadanie, dotyczące wspierania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, którego celem było przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez realizację działań z zakresu pomocy społecznej. Określony miernik pn. „liczba osób objętych pomocą społeczną w tys. szt.” wykonano w 98%. W związku z mniejszą liczbą osób objętą pomocą społeczną w 2018 r.³⁶ zmniejszyły się także wydatki w tym zakresie. Zmniejszenie liczby osób kwalifikujących się do pomocy związane było, m.in. z przekroczeniem kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń z pomocy społecznej oraz rezygnacją z korzystania z pomocy społecznej, w związku z pobieranym świadczeniem wychowawczym tzw. 500+. W wyniku wydatkowania środków w 2018 r. m.in.:
 - zrealizowano 35 projektów w ramach otwartych konkursów ofert dla organizacji pozarządowych (o 6 mniej niż w 2017 r.),
 - przyznano 133 529 zasiłków celowych (o 6 153 mniej niż w 2017 r.),
 - sfinansowano 153 osobom 30 446 godzin usług opiekuńczych w ramach Programu Opieka 75+³⁷,

³⁴ 463 582,9 tys. zł z budżetu państwa i 8 315,1 tys. zł z budżetu środków europejskich.

³⁵ 117.392,9 tys. zł z budżetu państwa i 8 315,1 tys. zł z budżetu środków europejskich.

³⁶ W 2017 r. było to 177 tys. osób, a w 2018 r. - 166 tys.

³⁷ Program Opieka 75+ realizowany jest od 1 stycznia 2018 r.

- wypłacono za sprawowanie opieki wynagrodzenie 138 osobom, będących opiekunami prawnymi (o 30 osób więcej niż w 2017 r.),
 - zorganizowano pomoc dla 375 osób w Specjalistycznych Ośrodkach Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie (o 4 osoby więcej niż w 2017 r.),
 - objęto 55 osób programami psychologiczno-terapeutycznymi (o 24 osoby więcej niż w 2017 r.).
- 40 341,14 tys. zł na podzadanie dotyczące wspierania transportu przyjaznego środowisku, którego celem było zapewnienie dostępności przejazdów komunikacją publiczną. Określony miernik pn. „przeciętne obniżenie kosztów przejazdów komunikacją publiczną” wykonano na poziomie 94,3%. Liczba sprzedanych biletów ulgowych oraz średnia miesięczna liczba przejazdów podlegających refundacji była mniejsza niż założono. W wyniku wydatkowania środków zrefundowano przewoźnikom sprzedaż 835,9 tys. biletów ulgowych i 357,0 tys. biletów miesięcznych (odpowiednio o: 53,1 tys. oraz o 24,0 tys. mniej niż w 2017 r.).
 - 18 537,7 tys. zł na podzadanie dotyczące ochrony zdrowia przed szkodliwym wpływem czynników środowiskowych, którego celem było ograniczenie negatywnych skutków zdrowotnych wpływu czynników środowiskowych. Określony miernik pn. „liczba przeprowadzonych w danym roku badań i pomiarów” wykonano w 105,8%. Przekroczenie wartości miernika wynikało przede wszystkim z sytuacji epidemiologicznej na terenie województwa, spowodowanej m.in. wzrostem liczby zachorowań na grypę i odrę. Środki te przeznaczono na zakup wyposażenia pomiarowego, rozbudowę systemu rejestracji próbek³⁸. Przeprowadzono 255 055 badań m.in.: wirusologicznych, bakteriologicznych, mikologicznych oraz badań wody (o 1 631 badań mniej niż 2017 r.).
 - 70,1 tys. zł na podzadanie dotyczące świadczenia opieki zdrowotnej finansowane ze środków publicznych, którego celem było zapewnienie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej osobom innym niż ubezpieczone. Określony miernik pn. „Liczba wydanych przez gminy decyzji administracyjnych w sprawach świadczeniobiorców innych niż ubezpieczeni w stosunku do roku poprzedniego” wykonano w 118%. W wyniku wydatkowania środków m.in. wydano 2 425 decyzji (o 365 decyzji więcej, tj. o 17,7% więcej niż w 2017 r.), a także obniżono średni koszt wydania jednej decyzji administracyjnych o 2,73 zł, (tj. o 10,69% w stosunku do 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1762-1827)

2.4. Realizacja działań nadzorczych

Opis stanu faktycznego

2.4.1. W 2018 r. Wojewoda, jako dysponent części 85/28, sprawował określoną w art. 175 ust. 1 i 2 ufp nadzór i kontrolę nad podległymi jednostkami poprzez merytoryczne komórki organizacyjne Urzędu, które m.in.:

- Dokonywały, na podstawie danych otrzymywanych od jst, analiz zapotrzebowania na dotacje przed uruchomieniem środków oraz okresowych analiz efektywności ich wydatkowania.
- Sporządzały kwartalne analizy wykorzystania dotacji celowych na zadania zlecone jst, zawierające m.in. dane dotyczące wysokości planowanych dotacji, kwot przekazanych i wydatkowanych (w ramach analiz stwierdzono m.in., że wykorzystanie przekazanych środków w większości rozdziałów kształtowało

³⁸ Dla Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej – Laboratorium Badań Epidemiologiczno-Klinicznych w Olsztynie.

się na właściwym poziomie, zbliżonym do wskaźnika wynikającego z upływu czasu).

- Przeprowadziły kontrolę prawidłowości wykorzystania dotacji celowych oraz realizacji dotowanych zadań w 80 jednostkach. Kontrole te dotyczyły głównie dotacji przekazanych w 2017 r. Natomiast prawidłowość wykorzystania dotacji za 2018 r. sprawdzana była przez wydziały merytoryczne Urzędu na podstawie przedkładanych rozliczeń przez jst.
- Przeprowadziły kontrole planowania, realizacji oraz sprawozdawczości budżetu w układzie zadaniowym w: Wojewódzkim Inspektoracie Farmaceutycznym w Olsztynie oraz Wojewódzkim Inspektoracie Inspekcji Handlowej w Olsztynie. W wyniku jednej z kontroli stwierdzono nieprawidłowe prowadzenie konta 990 Plan wydatków budżetowych w układzie zadaniowym, które zostały wyeliminowane.

(dowód: akta kontroli str. 1828-1865)

2.4.2. Zadania Urzędu były w 2018 r. przedmiotem audytu Wojewody, w ramach którego czynnościami sprawdzającymi objęto ocenę procesu udzielania zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy pzp. Audyt ten nie ujawnił nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1866-1904)

2.4.3. W wystąpieniu pokontrolnym z 10 kwietnia 2018 r. NIK wniosowała do Wojewody o rzetelne weryfikowanie ofert wykonawców w zakresie zgodności ich treści z treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz wymogami ustawy pzp. Badania kontrolne udzielonych zamówień w 2018 r. nie wykazały nieprawidłowości w tym zakresie. Ponadto określono w Urzędzie zasady prowadzenia kontroli wewnętrznej postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonych w trybie tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 1905-1908)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie w 2018 r. przez dysponenta części wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Nie stwierdzono wydatkowania środków niezgodnie z przeznaczeniem. Wydatki w ramach badanej grupy dotacji poniesiono zgodnie z uzasadnionymi potrzebami beneficjentów oraz rozliczono w sposób prawidłowy i terminowy. Wojewoda przekazał jednostkom podległym dotacje w terminach umożliwiających terminową realizację zadań.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych rocznych sprawozdań za 2018 r. przez dysponenta części 85/28 oraz sprawozdań jednostkowych dysponenta III stopnia:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej 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),
- z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem 2017 r. (Rb-28 NW),
- 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 85/28 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 1912-2110)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Terminowe przekazywanie dokumentów księgowych do WFK oraz parafowanie przez radcę prawnego zawieranych przez dysponenta III stopnia umów dotyczących zamówień publicznych.
2. Rzetelne wywiązywanie się z obowiązku określonego w § 4 ust. 5 pkt 5 Regulaminu, poprzez dołączanie do notatek z analizy rynku potencjalnych wykonawców, kierowanych do nich zapytań oraz dowodów ich przekazania.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61 b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 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.

Olsztyn, dnia 17 kwietnia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olszynie

Dyrektor
Piotr Górny

Kontrolerzy
Izabela Kowalska
Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

Janusz Dobek
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Lidia Wójcik
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis