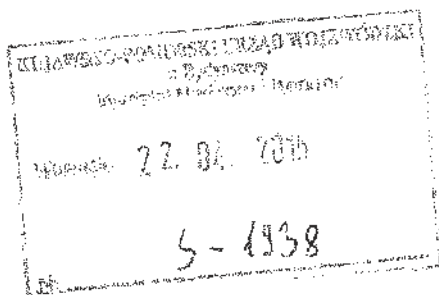




NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.001.01.2015
P/15/001



WIK
WOJEWODA KUJAWSKI-POMORSKI
22.04.2015
Ewa Mes

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w części 85/04 województwo kujawsko-pomorskie
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Anna Kapelewska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 92995 z dnia 9 stycznia 2015 r. 2. Łukasz Burczyk, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 92996 z dnia 9 stycznia 2015 r. 3. Jacek Kalas, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 92997 z dnia 9 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy, ul. Jagiellońska 3; 85-950 Bydgoszcz (dalej: „Urząd” lub „KPUW”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Mes – Wojewoda Kujawsko-Pomorski (dalej: „Wojewoda”). (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 85/04 województwo kujawsko-pomorskie.

Pozytywnie oceniono realizację wydatków budżetu państwa, które w 2014 r. wyniosły 1 891 782,2 tys. zł i budżetu środków europejskich, które w tym okresie wyniosły 23 940,2 tys. zł. Oceny dokonano z uwzględnieniem uzyskanych rzeczowych efektów prowadzonej działalności oraz realizacji zakładanych celów. Zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano środki rezerw celowych, a także w sposób prawidłowy udzielano i rozliczano objęte kontrolą dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego (dalej: „jst.”) na realizację zadań. Zbadane w trakcie kontroli wydatki Urzędu w większości zostały poniesione w sposób celowy i gospodarny, w ramach kwot określonych w planie finansowym, a także z uwzględnieniem przepisów dotyczących stosowania prawa zamówień publicznych². Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: błędnego ujmowania w księgach rachunkowych trzech środków trwałych, niepoinformowania jednego wykonawcy o wynikach postępowania, nierzetelnego odbioru prac remontowych oraz częściowo niewłaściwego przeprowadzania promocji projektu unijnego.

Pozytywnie oceniono działalność Wojewody w zakresie nadzoru zapewniających efektywność i skuteczność realizacji planu wydatków w układzie zadaniowym. Nieprawidłowo dobrano natomiast źródło danych dla dwóch mierników stopnia realizacji celu, co nie pozwalało na terminowe sporządzenie sprawozdania budżetowego. Nierzetelnie określono również plan wydatków w układzie zadaniowym w zakresie określenia wielkości sześciu mierników, nie zapewniając przy tym ich spójności.

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.), dalej: „Pzp.”.

Pomimo ustanowienia – przyjętej koncepcji kontroli zarządczej – mechanizmów kontroli zapobiegających znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, nie działały one w pełni skutecznie w odniesieniu do sprawozdawczości budżetowej i nie zdołały zapobiec stwierdzonym nieprawidłowościom. Nieprawidłowości te dotyczyły zaniżenia należności pozostałych do zapłaty (w Rb-27), zaniżenia pozostałych należności niewymagalnych (w Rb-N) oraz nierzetelnego wykazania wartości wykonania 23 mierników stopnia realizacji celu, tj. 7,5% (w Rb-BZ1). W pozostałym zakresie pozytywnie oceniono roczne łączne sprawozdania budżetowe, sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kw. 2014 r. oraz sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe³

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2014⁴ dochody budżetu państwa w części 85/04 zostały zaplanowane w kwocie 123 647,0 tys. zł. Zrealizowano je w kwocie 134 349,0 tys. zł, co stanowiło 108,7% kwoty zaplanowanej i 100,4% dochodów osiągniętych w 2013 r. (133 828,4 tys. zł).

Wyższa od planowanej realizacja dochodów wynikała przede wszystkim z wyższych o 8 698,0 tys. zł dochodów z tytułu gospodarowania przez jst. gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa.

Głównymi źródłami dochodów budżetowych (stanowiącymi 87,4% wartości ogółem) były:

- dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zleczanych jst. (§ 2350) w kwocie 65 612,6 tys. zł (48,8%), z tego 54 698,0 tys. zł z tytułu gospodarowania przez jst. gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa (rozdz. 70005),
- grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych (§ 0570) w kwocie 31 785,0 tys. zł (23,7%), z tego 31 452,2 tys. zł z tytułu mandatów karnych (rozdz. 75011),
- wpływy z różnych opłat (§ 0690) w kwocie 20 046,3 tys. zł (14,9%), z tego 12 029,5 tys. zł z tytułu opłat pobieranych przez powiatowe inspekcje weterynaryjne (rozdz. 01093).

(dowód: akta kontroli str. 180-184, 266-294)

Dochody KPUW (jako dysponenta III stopnia) w 2014 r. wyniosły 38 126,8 tys. zł i stanowiły 90,1% planu oraz 97,9% dochodów zrealizowanych w 2013 r.⁵ Najwyższe dochody uzyskano z tytułu: grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (§ 0570) – 31 749,4 tys. zł i z wpływów z różnych opłat (§ 0690) – 4 836,0 tys. zł. Dochody KPUW stanowiły 28,4% dochodów ogółem części 85/04 budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 93, 118, 121, 966-967)

Na koniec 2014 r. w części 85/04 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 543 485,4 tys. zł, w tym zaległości netto 532 309,3 tys. zł. W porównaniu do 2013 r. należności ogółem były wyższe o 21 959,1 tys. zł, tj. o 4,2%, a zaległości netto wyższe o 99 923,5 tys. zł, tj. o 23,1%. Przyczyną tego wzrostu było przede wszystkim zwiększenie o kwotę 89 851,4 tys. zł (23,7%) zaległości z tytułu wypłat zaliczek alimentacyjnych.

³ Kontrola dochodów budżetowych w części 85/04 województwo kujawsko-pomorskie w 2014 r. ograniczono do analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

⁴ Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 162), dalej: „ustawa budżetowa”.

⁵ Odpowiednio plan w 2014 r. – 42 293,0 tys. zł, wykonanie w 2013 r. – 38 943,9 tys. zł. Dochody niższe od planowanych (o 4 547,8 tys. zł) osiągnięto w § 0570 grzywny, mandaty i inne kary pieniężne (rozdz. 75011). Wynikało to przede wszystkim ze zmiany przepisów w zakresie postępowania egzekucyjnego.

Wojewoda podejmował działania kontrolne⁵ w gminach w celu sprawdzenia prawidłowości ściągania tych należności.

(dowód: akta kontroli str. 183, 266-294, 1164-1166)

Na koniec 2014 r. w Urzędzie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 38 039,7 tys. zł, w tym zaległości netto 37 204,7 tys. zł (94,3% ich wysokości dotyczyło grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych). W porównaniu do 2013 r. należności ogółem były wyższe o 4 561,2 tys. zł, a zaległości netto wyższe o 4 273,1 tys. zł. Przyrost zaległości o 13,0% wynikał ze zmiany przepisów w zakresie postępowania egzekucyjnego⁷ oraz większej liczby wystawionych mandatów.

(dowód: akta kontroli str. 138-121, 183, 966-967)

Nadzór Wojewody w zakresie prawidłowości pobierania dochodów sprawowany był w szczególności poprzez analizę kwartalnych, półrocznych i rocznych sprawozdań przekazywanych przez jst. oraz kontrole finansowe, przeprowadzone w 2014 r. w sześciu jednostkach (pod kątem ustalenia i ewidencji przypisów, terminowości ich odprowadzania oraz windykacji należności).

(dowód: akta kontroli str. 1171-1172)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Analiza realizacji wydatków

W 2014 r. wydatki w części 85/04 wyniosły 1 891 782,2 tys. zł, co stanowiło 135,6% planu określonego w ustawie budżetowej (1 395 427,0 tys. zł) i 98,2% planu po zmianach (1 926 835,7 tys. zł). W porównaniu do 2013 r. wydatki były wyższe o 85 335,3 tys. zł, tj. o 4,7%. W 2014 r. środkami budżetowymi sfinansowano głównie (80,6%) zadania z zakresu:

- pomocy społecznej (51,4% w dz. 852), na które wydatkowano 972 016,9 tys. zł (99,0% planu po zmianach), z czego 610 954,5 tys. zł przeznaczono na wypłatę świadczeń rodzinnych, z funduszu alimentacyjnego oraz zasiłki dla opiekunów (rozdz. 85212), a 116 191,5 tys. zł na wypłatę zasiłków i pomoc w naturze (rozdz. 85214);
- ochrony zdrowia (13,8% w dz. 851), na które wykorzystano 260 652,8 tys. zł (98,0% planu po zmianach), z tego 109 520,1 tys. zł na ratownictwo medyczne (rozdz. 85141), a 88 319,4 tys. zł na składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego (rozdz. 85156);
- rolnictwa i łowiectwa (9,1% w dz. 010), na które wydatkowano 172 878,4 tys. zł (96,3% planu po zmianach), z czego 67 463,5 tys. zł (§ 201 w rozdz. 01095) na zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego do produkcji rolnej, a 28 906,8 tys. zł na powiatowe inspektoraty weterynarii (rozdz. 01034);
- bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej (6,3% w dz. 754), na które wykorzystano 118 856,4 tys. zł (100% planu po zmianach), z tego 107 719,6 tys. zł na komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej, dalej: „PSP” (rozdz. 75411).

(dowód: akta kontroli str. 184-186, 197-265)

Największe kwoty niewykorzystanych środków wystąpiły w pięciu rozdziałach, tj. 01022, 85156, 85212, 85214 i 85415⁸ (w łącznej wysokości 20 319,8 tys. zł). Niewykorzystanie

⁵ W 2014 r. przeprowadził 17 kontroli prawidłowości pobierania i rozliczenia dochodów budżetowych w gminach.

⁷ Od maja 2014 r. istniał obowiązek wystawienia upomnienia przed wystawieniem tytułu wykonawczego i przekazaniem do organów egzekucyjnych. W wyniku uwag zgłaszanych przez urzędy wojewódzkie do projektowanych zmian, iż obowiązek ten wydłuży proces ściągania należności i będzie generował wyższe koszty, Minister Finansów zapowiedział wydanie nowego rozporządzenia. Zmiana miała nastąpić w czerwcu 2014 r., ale weszła w życie w listopadzie 2014 r. Prace nad dostosowaniem systemu informacyjnego obsługującego mandaty oraz oczekiwania na zapowiedzianą przez MF zmianę przepisów spowodowało, że tylko nie część niezapłaconych mandatów wysłano upomnienia. Do końca grudnia 2014 r. wystawiono wszystkie zaległe i bieżące tytuły wykonawcze i przekazano je organom egzekucyjnym.

⁸ Rozdz. 01022 Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringu pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt i produktach pochodzenia zwierzęcego, rozdz. 85156 Składki na ubezpieczenie

środków w tych rozdziałach było niezależne od dysponenta części budżetowej i wynikało przede wszystkim:

- w rozdz. 85212 (3 152,9 tys. zł – 0,5% planu) i 85214 (3 445,4 tys. zł – 2,9% planu) z niższego od planowanego przez gminy wydatkowania środków odpowiednio na świadczenia rodzinne i z funduszu alimentacyjnego, wypłaty zasiłków okresowych⁹;
- w rozdz. 85156 (5 184,2 tys. zł – 5,5% planu) ze zbyt wysokiej kwoty przyznanej przez Ministra Finansów (dalej: „MF”) w tym rozdziale w ustawie budżetowej;
- w rozdz. 85415 (4 884,8 tys. zł – 12,8% planu) – ze stosowanego, wynikającego z przepisów, algorytmu do podziału środków dla gmin w zakresie pomocy materialnej dla uczniów oraz ze względu na problemy gmin z zapewnieniem 20% udziału środków własnych¹⁰, przy jednoczesnym braku uprawnień Wojewody do dokonywania przesunięć pomiędzy jst.;
- w rozdz. 01022 (2 951,6 tys. zł – 25,1% planu) z niewystąpienia konieczności wykorzystania środków zabezpieczonych na zagrożenia epidemiologiczne i epizootyczne (ptasia grypa, afrykański pomór świń, salmonella w stadach kur).

(dowód: akta kontroli str. 184-186, 197-265, 599, 1200-1204, 1219-1221)

W dziewięciu działach klasyfikacji budżetowej Wojewoda na podstawie art. 177 ust. 1 pkt. 3, ust. 2, ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹, sześcioma decyzjami dokonał w grudniu 2014 r. blokady środków w łącznej kwocie 14 930,0 tys. zł. Wynikały one z okoliczności powstałych w trakcie realizacji budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 195, 328-329)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone o 531 408,7 tys. zł, tj. o 38,1%, z tego 5 114,6 tys. zł z rezerwy ogólnej i 526 294,1 tys. zł z rezerw celowych. Dotacje zwiększone zostały o 410 757,7 tys. zł, świadczenia – 870,7 tys. zł, wydatki bieżące – 24 486,3 tys. zł, wydatki majątkowe – 95 294 tys. zł. Wojewoda wydał 96 decyzji zmieniających plan wydatków, a w 104 przypadkach zawiadomił o zmianach wprowadzonych decyzjami MF.

Środki z rezerwy ogólnej przeznaczono na dofinansowanie odbudowy zniszczonego w wyniku pożaru zabytkowego kościoła parafialnego w Rogowie (rozdz. 92120 – kwota 609,1 tys. zł), dofinansowanie zadania inwestycyjnego Centrum Onkologii w Bydgoszczy pn. „Budowa Polikliniki Centrum” (rozdz. 85111 – kwota 4 500,0 tys. zł) i sfinansowanie kosztów dystrybucji obrazkowej mapy Polski – „Polska. 25 lat wolności” wraz z darmowym podręcznikiem (rozdz. 75095 – kwota 5,5 tys. zł). Środki dotacji wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 184-186, 305, 1226)

Badaniem w zakresie prawidłowości przeniesień środków z rezerw celowych objęto pięć decyzji zwiększających plan wydatków¹², na łączną kwotę 174 090,8 tys. zł, tj. 32,8% środków, które zwiększyły wydatki części. Środki te zostały przeznaczone na: dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym (rozdz. 85415 – w kwocie 24 426,9 tys. zł), zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (rozdz. 01095 – w kwocie 45 983,2 tys. zł), dofinansowanie wypłat zasiłków okresowych w części gwarantowanej z budżetu państwa (rozdz. 85214 – w kwocie 34 521,6 tys. zł), dotacje dla gmin na realizację zadań własnych w zakresie wychowania przedszkolnego (rozdz. 80104 – w kwocie 55 611,8 tys. zł), dofinansowanie zadań w ramach „Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych”, dalej: „NPPDL” (rozdz. 60016 - w kwocie 13 547,2 tys. zł).

zdrownie oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego, 85212 Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, 85415 Pomoc materialna dla uczniów.

⁹ Urząd dokonywał analizy zgłoszonych przez jst. w sierpniu 2014 r. niedoborów w rozdz. 85212 na kwotę 48 328,3 tys. zł, które zweryfikował do kwoty 29 676,0 tys. zł. Kwota ta całkowicie zabezpieczyła pełną realizację wypłat przez jst.

¹⁰ Również z powodu nieokazywania przez wnioskodawców faktur na kwotę określoną w decyzji przyznającej pomoc.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., dalej: „ustawa o finansach publicznych”.

¹² O najwyższych kwotach w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej w części 85/04.

Kontrola wykazała, że przeniesienia środków były celowe, a kwoty zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Po otrzymaniu ww. decyzji o zwiększeniach wydatków wprowadzano odpowiednie zmiany w planie finansowym zarówno w układzie tradycyjnym, jak i w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 306)

Rezerwa, o której mowa w art. 140 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, została wykorzystana w pełnej wysokości, tj. 555,0 tys. zł, w tym kwotę 265,6 tys. zł przeznaczono na pokrycie wydatków Urzędu, 90 tys. zł na dotacje inwestycyjne dla PSP (dofinansowanie budowy sali dowódczo-sztabowej w Chełmnie i rozbudowę jednostki ratowniczo-gaśniczej w Bydgoszczy), 52,5 tys. zł na wydatki bieżące Państwowej Straży Rybackiej, a 38,3 tys. zł na umundurowanie dla Inspekcji Transportu Drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 307)

Plan wydatków Urzędu (43 792,2 tys. zł) został w ciągu roku zwiększony do kwoty 51 991,6 tys. zł, tj. o 18,7%. Urząd uzyskał środki z rezerw celowych na łączną kwotę 7 583,2 tys. zł. Badanie wydatków z rezerw oraz celowości ich dokonania przeprowadzono na podstawie siedmiu decyzji o najwyższych kwotach zwiększeń w rozdziałach 70005, 75011 i 85195 w łącznej wysokości 5 038,2 tys. zł (63,5% środków przyznanych z rezerw celowych). Środki uzyskane z rezerw celowych zostały wykorzystane m.in. na: wydatki inwestycyjne związane z pracami termomodernizacyjnymi KPUW (2 580,3 tys. zł), sporządzenie operatów szacunkowych (600,0 tys. zł), wypłatę odszkodowania zasądzonego od Skarbu Państwa na rzecz Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich (456,0 tys. zł). Środki z ww. rezerw celowych wykorzystane zostały w całości na cele określone w decyzjach.

(dowód: akta kontroli str. 94-95, 308, 1580)

2.1.2. Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe poniesione w 2014 r. w wysokości 112 042,9 tys. zł stanowiły 5,9% wydatków ogółem części. Plan wydatków majątkowych badanej części budżetowej (115 959,8 tys. zł) zrealizowano w 96,6%. Największe kwoty dotyczyły dotacji inwestycyjnych dla jst. – 99 670,8 tys. zł (89,0%), w tym m.in.: NPPDL (w kwocie 42 141,8 tys. zł), inwestycji związanych z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych (13 994,1 tys. zł), inwestycji na melioracje wodne (11 523,3 tys. zł) oraz inwestycji w szpitalu ogólnym (10 911,7 tys. zł).

Niewykorzystanie limitu wydatków wynikało przede wszystkim z zaniechania przez Miasto Bydgoszcz realizacji inwestycji polegającej na rozbudowie żłobka (1 839,5 tys. zł)¹³ oraz z braku realizacji siedmiu inwestycji przez Kujawsko-Pomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku w związku z zaprzestaniem wydawania decyzji o przyznaniu pomocy przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (1 818,8 tys. zł)¹⁴.

Wydatki majątkowe państwowych jednostek budżetowych (dalej: „pjb.”) wyniosły w 2014 r. 12 356,7 tys. zł i stanowiły 99,7% planu. Wydatki te poniesiono na inwestycje w kwocie 5 698,9 tys. zł oraz zakupy inwestycyjne 6 657,8 tys. zł. Poza wydatkami majątkowymi dla Urzędu, pozostałą kwotę (5 246,2 tys. zł) wydatkowano przede wszystkim na przebudowę pomieszczeń oraz zakup aparatury pomiarowej dla Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Bydgoszczy (785,1 tys. zł), zakup i przystosowanie sprzętu ratowniczego przez Komendę Wojewódzką PSP w Toruniu¹⁵ (1 124,5 tys. zł), zakup sprzętu laboratoryjnego dla stacji sanitarno-epidemiologicznych (911,0 tys. zł) i do Wojewódzkiego

¹³ Jedynej inwestycji na terenie województwa zaplanowanej w ramach Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH” (rozdz. 85305)

¹⁴ W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa” – schemat II „Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” (rozdz. 01008).

¹⁵ M.in. zabudowy dwóch średnich samochodów pożarniczych, dofinansowanie zakupu sześciu lekkich samochodów operacyjnych do przewozu ratowników i jednego lekkiego samochodu specjalnego operacyjnego.

Inspektoratu Weterynarii w Bydgoszczy (818,1 tys. zł) oraz zakupy do powiatowych inspektoratów weterynarii¹⁶ (665,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli: str. 187-189, 195, 328-329, 428-453, 716-717, 1261-1264)

Plan wydatków majątkowych KPUW (7 140,1 tys. zł) zrealizowano w 99,6% – 7 110,5 tys. zł. Różnica wynikała z zaniechania zlecenia prac projektowych¹⁷ (15 tys. zł) i oszczędności przetargowych na zakupy inwestycyjne¹⁸ (7,2 tys. zł). Wydatki majątkowe poniesiono głównie na termomodernizację budynków Urzędu (3 195,1 tys. zł), przebudowę sanitariatów KPUW (390,2 tys. zł), unowocześnienie infrastruktury teleinformatycznej (2 189,4 tys. zł, w tym 960,8 tys. zł na zakup sprzętu i licencji) oraz zakupy dla organów kontroli na lotniczym przejściu granicznym (239,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 96, 1221-1222, 1261-1264)

2.1.3. Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 2 201,7 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach i 108,5% wydatków poniesionych w 2013 r. Najwyższe kwoty przeznaczono na stypendia dla uczniów (587,7 tys. zł w § 324), wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń (531,6 tys. zł w § 302) i zasądzone renty (560,9 tys. zł w § 305). Świadczenia stanowiły 0,1% wydatków ogółem części. Spośród wszystkich świadczeń wypłaconych w Urzędzie na łączną kwotę 653,9 tys. zł, 85,4% stanowiły zasądzone renty (558,2 tys. zł w § 305).

(dowód: akta kontroli str. 187, 197-265)

2.1.4. Wydatki bieżące jednostek budżetowych i zatrudnienie

Zrealizowane wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 188 556,3 tys. zł, tj. 97,4% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2013 r. o 1 967,1 tys. zł, tj. o 1,1%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (76,0%) stanowiły wynagrodzenia i pochodne wynoszące 143 300,1 tys. zł¹⁹. Na zakup materiałów i usług²⁰ wydatkowano 22 740,5 tys. zł (12,1%), a na usługi remontowe 2 947,6 tys. zł (1,6%). Wydatki bieżące KPUW (45 157,4 tys. zł) stanowiły 23,9% wszystkich wydatków pjb. w cz. 85/04 budżetu państwa i charakteryzowały się podobną jak dla części strukturą.

(dowód: akta kontroli str. 96, 187, 197-265)

Przeciętne zatrudnienie²¹ w cz. 85/04 wyniosło 2 436 osób i było niższe w porównaniu do zatrudnienia w 2013 r. o 3 osoby²². Wydatki na wynagrodzenia²³ wzrosły w porównaniu do 2013 r. o 745,3 tys. zł, tj. o 0,7% i wyniosły 107 620,1 tys. zł. Przeciętne wynagrodzenie w 2014 r. wyniosło 3 682 zł²⁴ i było wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2013 r. o 0,8%.

(dowód: akta kontroli str. 191-192, 295-298)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w cz. 85/04 wyniosły 16 025,4 tys. zł (90,4% planu po zmianach) i w porównaniu do 2013 r. wzrosły o 2,3%. W wyniku zwiększeń dokonanych w trakcie roku budżetowego z rezerw celowych limit wydatków na wynagrodzenia bezosobowe wzrósł z 14 636,0 tys. zł do 17 729,3 tys. zł, tj. o 21,1%. Najwyższe kwotowo

¹⁶ M.in. zakup siedmiu samochodów, kofa gazowego, urządzeń do głuszenia zwierząt.

¹⁷ Zapasowego ujęcia wody oraz sieci energetycznej ze względu na brak uzgodnienia lokalizacji obiektów (rozdz. 75212).

¹⁸ Laptopów, rzutników i oprogramowania w ramach przedsięwzięcia dofinansowanego z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (rozdz. 92595).

¹⁹ W tym również wynagrodzenia bezosobowe.

²⁰ W § 421 i 430.

²¹ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

²² Największe różnice wystąpiły w grupie: 01 (osoby nieobjęte mnożnikowym systemami wynagrodzeń) - spadek o 8 etatów i 19 (żołnierze i funkcjonariusze) - wzrost o 3 etaty.

²³ Kwoty wynagrodzeń brutto z list płac, na podstawie Rb-70.

²⁴ Wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.

zwiększenia wystąpiły w rozdziałach: 01022 (3 149,0 tys. zł), 85195 (330,7 tys. zł), 80195 (189,1 tys. zł)²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 193, 1195, 1212-1215)

Realizując zapisy ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej²⁶ w zakresie wynagrodzeń bezosobowych:

- wszystkie jednostki budżetowe oraz wydziały Urzędu zostały poinformowane o limicie wynagrodzeń bezosobowych oraz o konieczności każdorazowego występowania do Wojewody z wnioskiem o wyrażenie zgody na zwiększenie posiadanego limitu w ramach ogólnego limitu w części 85/04;
- wynikający z planu po zmianach limit nie został przekroczony.

(dowód: akta kontroli str. 197-265, 1195, 1212-1215)

Przeciętne zatrudnienie w Urzędzie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wyniosło 571 etatów i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2013 r. o 2 etaty, tj. o 0,3%. Wykonanie wydatków na wynagrodzenia wyniosło 28 330,3 tys. zł i było wyższe o 446,3 tys. zł (1,6%) od wykonania w 2013 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2014 r. w przeliczeniu na pełnozatrudnionego wyniosło 4 135 zł i było wyższe o 1,2% od średniego wynagrodzenia w 2013 r.

W grupie pracowników KPUW nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, tj. ze statusem zatrudnienia 01, przeciętne miesięczne wynagrodzenie wzrosło z 2 993 zł w 2013 r. do 3 327 zł w 2014 r. (o 11,2%) przy jednoczesnym spadku liczby zatrudnionych w tej grupie ze 169 do 163 osób. Wzrost przeciętnego wynagrodzenia wynikał m.in. z zatrudnienia w trakcie 2013 r. 25 operatorów numerów alarmowych (o wyższych wynagrodzeniach w tej grupie zatrudnienia), ze wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę, ze zmian wysokości dodatków stażowych i wypłat nagród jubileuszowych oraz z przyznania dodatków specjalnych dla pracowników przejmujących zadania za osoby długotrwale nieobecne.

(dowód: akta kontroli str. 97, 122-123, 1231)

2.1.5. Zobowiązania

Zobowiązania w części 85/04 budżetu państwa na koniec 2014 r. wyniosły 9 762,4 tys. zł i były wyższe o 143,5 tys. zł, tj. o 1,5% od kwoty zobowiązań na koniec 2013 r. Dotyczyły one przede wszystkim zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, wynagrodzeń bezosobowych i pochodnych od wynagrodzeń (93,1%) oraz faktur, których termin płatności przypadał na rok następny. Zobowiązania KPUW (2 617,4 tys. zł) stanowiły 26,8% wszystkich zobowiązań w części i charakteryzowały się podobną strukturą.

(dowód: akta kontroli str. 99-115, 194, 197-265)

2.1.6. Dotacje

Najistotniejszą grupę wydatków (89,3%) w części 85/04 stanowiły dotacje – 1 688 867,5 tys. zł. Na dotacje zaplanowano kwotę 1 219 395,0 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 1 718 590,3 tys. zł. Zrealizowana kwota stanowiła 97,5% planu po zmianach i była wyższa od wydatków poniesionych na dotacje w 2013 r. o 87 947,8 tys. zł (o 5,5%). Dotacje zostały przeznaczone na:

- a) dotacje bieżące w wysokości 1 588 981,3 tys. zł (94,1% dotacji i 84% ogółu wydatków):
- w kwocie 1 037 905,8 tys. zł (61,5% dotacji) – na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jst., z tego największe kwoty

²⁵ W rozdz. 01022 wzrost limitu o 3 149 tys. zł nastąpił decyzjami MF z rezerwy celowej przeznaczonej na przeciwdziałanie chorobom zakaźnym zwiarzą. W rozdz. 80195 zwiększenia na kwotę 189,1 tys. zł dotyczyły sfinansowania prac komisji kwalifikacyjnych powołanych do spraw awansu zawodowego (186,6 tys. zł) oraz finansowania zadań związanych z dystrybucją podręczników do klasy I szkoły podstawowej (2,5 tys. zł). W rozdz. 85195 wzrost o 330,7 tys. zł nastąpił decyzjami Wojewody, z przeznaczeniem na wynagrodzenia konsultantów wojewódzkich w poszczególnych dziedzinach medycyny (267,6 tys. zł) i członków Wojewódzkiej Komisji ds. Orzekania o Zdarzeniach Medycznych (63,1 tys. zł).

²⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1645.

przeznaczono na finansowanie świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz zasiłków dla opiekunów wypłacanych przez gminy (609 667,1 tys. zł w rozdz. 85212) i działalność powiatowych komend PSP (106 326,6 tys. zł w rozdz. 75411);

- w kwocie 423 573,5 tys. zł (25,1%) – na dofinansowanie zadań własnych jst., z tego na wypłatę zasiłków i pomocy w naturze oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (116 191,5 tys. zł w rozdz. 85214), na wychowanie przedszkolne (79 083,6 tys. zł w rozdz. 80103-80106), zasiłki stałe (51 263,3 tys. zł w rozdz. 85216) oraz domy pomocy społecznej (49 924,1 tys. zł w rozdz. 85202);
- w kwocie 115 742,9 tys. zł (6,9%) – dla stowarzyszeń i fundacji, pozostałych jednostek sektora finansów publicznych oraz jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych. Największe kwoty przekazano na finansowanie zespołów ratownictwa medycznego (109 520,1 tys. zł w rozdz. 85141);
- w kwocie 11 412,4 tys. zł (0,7%) – na pozostałe zadania realizowane przez jst., z tego przede wszystkim na zakup podręczników dla uczniów w ramach rządowego programu „Wyprawka szkolna” (5 342,9 tys. zł w rozdz. 85415) oraz dla gmin uzdrowiskowych (5 208,7 tys. zł w rozdz. 75814);
- w kwocie 346,7 tys. zł – na zadania bieżące gmin i powiatów realizowane na podstawie porozumień, z tego na utrzymanie obiektów grobownictwa wojennego przez gminy (200,5 tys. zł w rozdz. 71035) oraz realizację programów „Bezpieczna i przyjazna szkoła” oraz „Razem bezpiecznie” (23,5 tys. zł w rozdz. 80195 i 114,7 tys. zł w rozdz. 75495).

b) dotacje majątkowe w wysokości 99 686,2 tys. zł (5,9% dotacji i 5,3% ogółu):

- w kwocie 30 126,2 tys. zł (1,8%) – na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jst., z tego głównie przez samorząd województwa na melioracje wodne (11 523,3 tys. zł w rozdz. 01008) i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (13 994,1 tys. zł w rozdz. 01078);
- w kwocie 69 544,6 tys. zł (4,1%) – na dofinansowanie zadań własnych jst., z tego przede wszystkim na NPPDL (42 141,8 tys. zł²⁷) i budowę Innowacyjnego Forum Medycznego w Bydgoszczy (10 911,7 tys. zł w rozdz. 85111);
- w kwocie 15,4 tys. zł – dla Rejonowego Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego w Bydgoszczy (tj. jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych) na zakup dwóch silników do łodzi motorowej (rozdz. 75415).

Beneficjentem najwyższych kwot dotacji przeznaczonych dla jst. (1 572 909,2 tys. zł) były gminy (73,5%).

(dowód: akta kontroli str. 187-189, 197-265, 1221-1223, 1261-1264)

Prawidłowo wykonano zaplanowane wydatki na dotacje budżetowe dla jst., w tym m.in.:

- kwoty dotacji zostały zaplanowane z uwzględnieniem zadań określonych w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej i potrzeb zgłaszanych przez jst.;
- dokonując podziału środków dotacji ujętych w projekcie i w ustawie budżetowej na rok 2014 r. dotrzymano terminów wynikających z art. 143 ust. 1 oraz art. 148 ustawy o finansach publicznych;
- zmian kwot dotacji celowych dla jst. na zadania zlecone i własne dokonywano odpowiednio do 15 i 30 listopada 2014 r. zgodnie z art. 170 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wszystkie 23 zmiany (na łączną kwotę 2 455,8 tys. zł) dokonane po tych terminach wynikały z przesłanek określonych w art. 170 ust. 2 tej ustawy²⁸;
- Wojewoda występował do MF o dodatkowe środki z budżetu państwa na łączną kwotę 496 251,2 tys. zł²⁹. Badanie zgodności składanych przez Wojewodę wniosków do MF

²⁷ Rozdz. 60014, 60015, 60016.

²⁸ Dofinansowania zadań jst. realizowanych w związku ze zdarzeniem losowym, finansowania zobowiązań Skarbu Państwa lub w związku z uprzednim udzieleniem zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa.

²⁹ W rozdz. 85214 i 85216 MPIPS wyraziło zgodę na wypłatę kwot niższych (o 12,8% w III kwartale i 8,8% w IV kwartale), niż zgłoszone przez KPLiW. Przekazane kwoty zabezpieczyły jednak pełną realizację wypłat świadczeń.

w stosunku do wniosków jst. przeprowadzono na podstawie największych pięciu zwiększeń dokonanych w III kwartale 2014 r., na łączną kwotę 69 037,1 tys. zł. Dodatkowe środki przeznaczono: na wypłatę świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego, zasiłków stałych i okresowych, na fundusz sołecki oraz na wyprawkę szkolną. Kwoty dodatkowych zapotrzebowań złożonych przez jst. były zgodne z kwotami, o które wnioskowano do MF i późniejszym podziałem dotacji celowych pomiędzy te jednostki;

- Wojewoda dokonał blokady planowanych wydatków na dotacje w kwocie 14 181,9 tys. zł³⁰, w tym 4 841,2 tys. zł z rezerw celowych. Dotyczyło to głównie składek zdrowotnych (3 803,9 tys. zł), dopłat do przewoźników (2 858,0 tys. zł), zasiłków okresowych (2 540,0 tys. zł), rozbudowy żłobka (1 839,5 tys. zł), melioracji wodnych w ramach PROW (1 818,8 tys. zł);
- w przypadkach stwierdzenia wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, dysponent podejmował działania w celu zwrotu środków. W 2014 r. dotyczyło to dziewięciu gmin, które zwróciły środki wraz z należnymi odsetkami w łącznej wysokości 1,9 tys. zł;
- nie wystąpiły przypadki dochodzenia przez jst. należnych dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w postępowaniu sądowym.

(dowód: akta kontroli str. 15, 328-338, 1174, 1252)

Na podstawie dobranej próby wydatków na dotacje dla jst.³¹ ustalono m.in., że:

- zachowana została reguła określona w art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji tych zadań. Badanie szczegółowe w tym zakresie przeprowadzono dla dziesięciu jednostek, które otrzymały dotacje w rozdz. 80104 i 60014 na łączną kwotę 25 265,4 tys. zł, z tym że dotacja udzielona w rozdz. 60014 na realizację NPPDL stanowiła – zgodnie z zasadami tego programu – nie więcej niż 50% kosztów realizacji zadania;
- prawidłowo została określona wielkość naliczonych do wypłat kwot dotacji, a przed przekazaniem środków oceniano rzeczywiste zapotrzebowanie;
- w umowach dotacji zostały zabezpieczone interesy Skarbu Państwa³².

(dowód: akta kontroli str. 325-330, 355-373, 421-427)

W wyniku przekazanych środków na realizację badanych zadań³³:

- programem NPPDL objęto 127,3 km dróg lokalnych, na które ze środków dotacji wydatkowano 42 141,8 tys. zł (wkład własny jst. wyniósł 46 178,9 tys. zł). W wyniku realizacji tego programu przebudowano 114,7 km dróg (w tym 61,5 km gminnych i 53,2 km powiatowych), wybudowano 4,4 km dróg (w tym 3,5 km gminnych i 0,9 km powiatowych) oraz wyremontowano 8,2 km dróg powiatowych. W NPPDL udział wzięło 32 jst., z tego 14 gmin wiejskich, 4 gminy miejsko-wiejskie, jedno miasto na prawach powiatu i 13 powiatów ziemskich;
- dofinansowano 144 gminy kwotą 79 077,3 tys. zł z przeznaczeniem na wydatki bieżące przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, przedszkoli specjalnych i innych form wychowania przedszkolnego³⁴. W 2014 r. wychowaniem przedszkolnym na terenie województwa kujawsko-pomorskiego objętych było

³⁰ Bez środków europejskich, z których zablokował 1 415,5 tys. zł.

³¹ Badanie przeprowadzono na podstawie próby wylosowanej metodą monetarną (metoda statystyczna polegająca na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości) z trzech rozdziałów mających kluczowe znaczenie dla wykonania budżetu, wybranych po przeprowadzonej analizie ryzyka oraz z uwzględnieniem różnorodności badanych zadań: zadanie zlecone – rozdz. 85212 (gminy), zadanie własne – rozdz. 80104 (gminy), inwestycja – rozdz. 80014 (powiat). Próbę losową zwiększono o próbę celową (trzy jednostki, w których prowadzone były kontrole jednostkowe NIK). Łącznie badaniem objęto 84 pozycje na kwotę 416,6 mln zł.

³² W badanej próbie umowy sporządzane były na realizację inwestycji w ramach NPPDL. W umowach zawarto zapisy o zwrocie niewykorzystanej dotacji, obowiązku jej rozliczenia, uprawnieniach Wojewody do kontroli i inspekcji zadania oraz odpowiedzialności wobec osób trzecich za szkody powstałe w związku z realizacją zadania.

³³ Osiągnięte efekty rzeczowe pokazano z uwzględnieniem innych rozdziałów – NPPDL: rozdz. 60014, 60015, 60016, wychowanie przedszkolne: rozdz. 80103, 80104, 80105, 80106.

³⁴ Art. 14 d. ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

średniorocznie 50 124 dzieci w wieku 2,5-5 lat. Na podstawie analizy wydatków siedmiu badanych gmin stwierdzono, iż środki dotacji z budżetu państwa stanowiły od 20% do 34% wszystkich wydatków poniesionych na wychowanie przedszkolne w 2014 r. przez gminy;

- świadczenia rodzinne i z funduszu alimentacyjnego wypłacono 30 281 rodzinom³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 355-384, 455, 596-600)

Dysponent części dokonywał oceny stopnia realizacji przez jst. zadań sfinansowanych z budżetu państwa poprzez prowadzenie kontroli w zakresie prawidłowości wykorzystania udzielonych dotacji oraz bieżący monitoring stopnia wykorzystania dotacji sprawowany na podstawie sprawozdań resortowych i danych finansowych. Ponadto jst. przekazywały do KPUW półroczne i roczne analizy wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, które zawierały m.in. rzeczowy opis wykonywanych zadań (w tym sposób wykorzystania dotacji, przyczyny ewentualnych różnic między planem a wykonaniem).

Zgodnie z obowiązującym regulaminem KPUW zadania Wojewody m.in. w zakresie nadzoru nad realizacją przez jst. zadań z zakresu administracji rządowej realizowali dyrektorzy poszczególnych wydziałów Urzędu. Opracowywano kwartalne analizy dotyczące realizowanych przez jst. zadań i stopnia wykorzystania dotacji. W trakcie roku dokonywano również bieżącej analizy stopnia realizacji tych zadań, a w razie wystąpienia braku środków dokonywano odpowiednich przesunięć w planie wydatków, bądź występowano o odpowiednie środki z rezerw celowych budżetu państwa.

W 2014 r. pracownicy Urzędu przeprowadzili łącznie 157 kontroli realizacji zadań z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez jst. na podstawie ustaw lub porozumień, w tym siedem dotyczących dotacji udzielonych ze środków budżetu państwa w 2014 r. na łączną kwotę 20 488,2 tys. zł (2%). W wyniku kontroli, przeprowadzonych przez dziesięć wydziałów merytorycznych Urzędu, sformułowano 447 zalecenia pokontrolne dotyczące 33 skontrolowanych zagadnień. Nie stwierdzono przypadków, aby dotowane zadanie nie zostało zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 1169-1181, 1323, 1409)

2.1.7. Wydatki KPUW jako dysponenta III stopnia

Wydatki zrealizowane przez KPUW w 2014 r. wyniosły 51 345,5 tys. zł i stanowiły 98,8% planu po zmianach oraz 111,5% wydatków poniesionych w 2013 r. Główne tytuły wydatków to wynagrodzenia i pochodne – 34 935,5 tys. zł (68,0% ogółu wydatków i 77,4% wydatków bieżących) oraz wydatki majątkowe – 7 110,5 tys. zł (13,8% ogółu wydatków). Wydatki KPUW stanowiły 2,7% wydatków ogółem części 85/04 budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 94-96, 184)

Badaniem bezpośrednim objęto 150 dowodów księgowych na łączną kwotę 6 830,2 tys. zł³⁶. Wydatki objęte badaniem stanowiły 13,3% wydatków Urzędu oraz 0,4% wydatków części. Stwierdzono, że zostały one rzetelnie skalkulowane, dokonane w sposób oszczędny, celowy oraz umożliwiający terminową realizację zadań. We wszystkich przypadkach – gdy wydatku dokonano bez stosowania Pzp – zachodziły przesłanki określone w art. 4 pkt. 8 Pzp. Za wyjątkiem trzech przypadków, zakupione środki trwałe zostały prawidłowo zaewidencjonowane i poprawnie sklasyfikowane, tj. zaliczone do właściwej kategorii środków trwałych³⁷. Objęte badaniem wydatki zostały dokonane terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 894-905)

W 2014 r. w Urzędzie udzielono 63 zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego (o łącznej wartości 11 969,0 tys. zł) i czterech w trybie z wolnej ręki (o łącznej wartości 396,2 tys. zł). Unieważniono sześć postępowań (w trybie przetargu

³⁵ Szczegółowe dane w pkt. 2.4 wystąpienia pokontrolnego.

³⁶ Z tego 106 dowodów w kwocie 3 767,0 tys. zł dobranych w sposób celowy oraz 44 dowody o łącznej wartości 3 063,2 tys. zł wylosowane metodą monetarną.

³⁷ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (Dz. U. Nr 242, poz. 1622).

nieograniczonego). Badanie prawidłowości udzielania zamówień przeprowadzono na próbie sześciu postępowań w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 9 619,3 tys. zł oraz dwóch postępowań unieważnionych (poprzedzających te postępowania). Udzielone zamówienia dotyczyły: dostawy elektronicznych syren alarmowych, sporządzenia operatów szacunkowych stanowiących podstawę do ustalenia odszkodowania za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości oraz za nakłady poniesione na nieruchomościach (dwa postępowania), dostawy sprzętu teleinformatycznego oraz wdrożenia systemu zarządzania i autoryzacji sieci, wykonania robót budowlanych i sieci strukturalnej w ramach projektu teleinformatycznego Urzędu.

Objęte badaniem zamówienia zostały zrealizowane zgodnie z przepisami Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 615-715)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niezgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami dokonano wydatku w wysokości 141,5 tys. zł na urządzenie, które od ponad roku od nabycia pozostaje niewykorzystywane oraz dla którego upłynął ponad rok z trzyletniego okresu gwarancji. Powyższe wynikało z niewystarczających uzgodnień pomiędzy Wojewodą, a Izłą Celną w Toruniu w zakresie zakupu skanera rentgenowskiego do prześwietlania bagaży z przeznaczeniem do wykorzystania na lotniczym przejściu granicznym w Bydgoszczy.

Skaner nabyto realizując obowiązki Wojewody wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r.³⁸ w zakresie utrzymywania lotniczych przejść granicznych. Polegają one m.in. na nieodpłatnym udostępnianiu polskim organom przeprowadzającym kontrolę, urządzeń i sprzętu technicznego niezbędnego do przeprowadzania sprawnej i skutecznej kontroli. Kontrola NIK wykazała, że ww. urządzenie po ponad roku od zakupu³⁹ (ogłędziny przeprowadzono w dniu 17 lutego 2015 r.) pozostawało nierozpakowane i nieużytkowane w Oddziale Celnym II w Bydgoszczy. Przyczyną powyższego była niewystarczająca współpraca pomiędzy Urzędem, a Izłą Celną, jak również niewystarczająca merytoryczna kontrola prowadzona przez pracowników Urzędu w zakresie potrzeb inwestycyjnych zgłaszanych przez Izłą Celną. Jako nierzetelne NIK ocenia podjęcie decyzji o zakupie skanera, opierając się na informacji z Izby Celnej o potrzebie jego nabycia, bez sprawdzenia czy istnieje możliwość jego faktycznego wykorzystywania, w tym czy urządzenie jest kompletne i zdane do użytku, czy jest zgoda zarządcy portu lotniczego na jego zainstalowanie oraz jakie są całkowite koszty jego uruchomienia. O zgodę na montaż skanera KPUW wystąpił po dokonaniu wydatku, uzyskując jedynie zgodę na utworzenie dodatkowej linii kontroli bagażu. Rozpoczęcie wykorzystywania urządzenia (przewidywane na 2015 r.) będzie możliwe dopiero po poniesieniu przez Urząd dodatkowych kosztów na zakup linii taśmociągów, które szacuje się na ok. 250 tys. zł. Poniesiony wydatek stanowił 59,1% wydatków majątkowych oraz 9,2% wszystkich wydatków poniesionych w 2014 r. na przejście graniczne.

Wicewojewoda Elżbieta Rusielewicz wyjaśniła m.in., że zakupu urządzenia dokonano kierując się wnioskiem Dyrektora Izby Celnej, w którym jako uzasadnienie dokonania niezbędnego wydatku majątkowego podano „wymianę aktualnie użytkowanego urządzenia z uwagi na awaryjność i złą jakość prześwietlanego obrazu”. Podała, iż z uwagi na nieznaną terminu zakupu urządzenia i jego ewentualnego montażu nie podejmowano rozmów z zarządcą portu lotniczego.

(dowód: akta kontroli str. 187, 976, 987-1037, 1051-1052, 1250, 1425)

³⁸ W sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych, przejść turystycznych, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych, ich wyposażenia w sprzęt, a także organów właściwych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 256, poz. 2145).

³⁹ Umowę dostawy podpisano 3 października 2013 r. Dostawa urządzenia nastąpiła w dniu 20 stycznia 2014 r.

2. Nierzetelnie i niezgodnie z art. 24 ust. 1⁴⁰ ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴¹ prowadzono w 2014 r. księgi rachunkowe KPUW w zakresie środków trwałych, w tym:

- do ewidencji środków trwałych⁴² w dniu 14 stycznia 2014 r. przyjęto skaner rentgenowski do prześwietlenia bagaży⁴³ o wartości 141,5 tys. zł, który nie był użytkowany i który nie spełniał warunków do uznania go za środek trwały, zawarty w art. 3 ust. 1 pkt. 15 ustawy o rachunkowości (tj. nie był kompletny i zdolny do użytku), w związku z czym w księgach rachunkowych KPUW należało go uznać za środek trwały w budowie⁴⁴. Powyższe mogło skutkować niezasadnym naliczeniem w 2014 r. kosztów jego amortyzacji w wysokości 25,9 tys. zł. Główny Księgowy KPUW pani Marta Szuścicka wyjaśniła m.in., iż z opisu faktury nie wynikało, iż skaner stanowił tylko jeden z elementów budowy nowego środka trwałego oraz że roczne koszty amortyzacji będą dopiero księgowane⁴⁵. W trakcie kontroli NIK dokonano stosownych przeksięgowania ewidencjonując skaner na koncie „Środki trwałe w budowie”;
- do ksiąg rachunkowych KPUW w 2014 r. nie wprowadzono zdarzenia polegającego na przyjęciu do użytkowania⁴⁶ dwóch środków trwałych o łącznej wartości 99,4 tys. zł (użyczonych innemu podmiotowi komór do transportu zakaznie chorych), czym naruszono art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Powyższe skutkowało również nieujęciem komór w ewidencji środków trwałych oraz brakiem odpowiedniego ich oznaczenia numerem inwentarzowym środka trwałego KPUW⁴⁷. Spowodowane to było dwumiesięcznym opóźnieniem w przekazaniu do komórki księgowości odpowiedniej informacji przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (dalej: „WBiZK”). Dyrektor WBiZK pan Lech Wesolowski wyjaśnił m.in., że wystąpiła konieczność niezwłocznego przekazania komór, a opóźnienia w przekazaniu dokumentacji nie spowodowały skutków finansowych;
- do ewidencji środków trwałych przyjęto środki trwałe bez uprzedniego sporządzenia wymaganych dokumentów OT⁴⁸ (skaner, urządzenie do kontroli dokumentów, zapalarka pirotechniczna na łączną kwotę 232,4 tys. zł). Główny Księgowy KPUW wyjaśnił m.in., iż wynikało to z przyjętej w Urzędzie praktyki ich niewystawiania dla sprzętu zakupionego na potrzeby organów kontroli w lotniczym przejściu granicznym. W trakcie kontroli brakujące dokumenty OT zostały wystawione.

Wyżej wskazane nieprawidłowości skutkowały również błędnym wykazaniem wartości środków trwałych w sprawozdaniu GUS o stanie i ruchu środków trwałych za 2014 r. Zawyżono o 42,1 tys. zł (0,3%) nakłady poniesione na środki trwałe i nie zawarto informacji o przekazaniu ww. komór innemu podmiotowi. Nieprawidłowość w zakresie kwoty 99,4 tys. zł ma wpływ na roczną sprawozdawczość finansową (zaniżenie wartości środków trwałych w bilansie).

(dowód: akta kontroli str. 511, 925-976, 987-992, 1289-1294)

3. W toku rozstrzygniętego we wrześniu 2014 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na „Sporządzenie operatów szacunkowych w celu ustalenia odszkodowania za nakłady poniesione przez działkowców w ogródkach działkowych położonych na nieruchomościach znajdujących się w obrębach geodezyjnych Toruń – Miasto”, pomimo obowiązku wynikającego z art. 92 ust. 1 Pzp., jednemu z czterech wykonawców nie

⁴⁰ Księgi rachunkowe powinny być prowadzone m.in. rzetelnie, bezbłądnie, i bieżąco.

⁴¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm., dalej: „ustawa o rachunkowości”.

⁴² Prowadzonej w programie „Środki trwałe”.

⁴³ Użyczony Izbie Celnej na potrzeby lotniczego przejścia granicznego.

⁴⁴ Księgowanie winno być na koncie „080 - Środki trwałe w budowie”, zamiast na koncie „011 - Środki trwałe”.

⁴⁵ W programie „Budżet” na podstawie łącznego zestawienia umorzeń miesięcznych naliczanych w programie „Środki trwałe”.

⁴⁶ Księgowanie „011 Środki trwałe” / „310 Magazyn”

⁴⁷ Wymaganego § 44 ust. 20 pkt. 5 zarządzenia nr 21/2013 Dyrektora Generalnego Urzędu z dnia 31 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy” (dalej: „Instrukcja”).

⁴⁸ Obowiązek wystawienia dokumentów OT wynikał z § 43 ust. 8 pkt 1 oraz § 46 ust. 1 Instrukcji.

została przekazana pisemna informacja o wynikach tego postępowania (w tym o wyborze najkorzystniejszej oferty). Należy przy tym podkreślić, że stosownej informacji nie przesłano pomimo dwóch monitów wykonawcy w tej sprawie (pism z dnia 3 grudnia 2014 r. i 28 stycznia 2015 r.). W udzielonych odpowiedziach sugerowano wykonawcy zapoznanie się z archiwalnymi zasobami strony internetowej KPUW.

Dyrektor Generalny Urzędu pan Andrzej Baranowski wyjaśnił m.in., że powyższe wynikało z niedopatrzania pracownika prowadzącego przedmiotowe postępowanie. Odnosząc się do prowadzonej z wykonawcą korespondencji podał m.in., że w ocenie ww. pracownika przesłanie powiadomienia o wyborze oferty byłoby bezprzedmiotowe po upływie 3-4 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 1468-1559)

4. Nierzetelnie odebrano roboty budowlane polegające na remoncie tarasu i schodów zewnętrznych przeprowadzonym w budynku magazynowym KPUW. W dniu 16 grudnia 2014 r. dokonano komisyjnego odbioru końcowego ww. robót (o łącznej wartości 42,9 tys. zł), nie wnosząc żadnych uwag do wykonanych prac. Tymczasem, przeprowadzone po upływie niespełna półtora miesiąca⁴⁹ od zakończenia inwestycji oględziny NIK, wykazały wady, takie jak: ogniska korozji na sześciu wykonanych z blachy wypełnieniach balustrady oraz nierówno położone tynki i warstwy malarskie⁵⁰. Dokonany (po merytorycznej akceptacji dyrektora WBIZK) w dniu 30 grudnia 2014 r. wydatek stanowił 9,4% wszystkich wydatków remontowych KPUW (456,7 tys. zł) i 1,5% wydatków remontowych części poniesionych w 2014 r. (2 947,6 tys. zł).

Dyrektor WBIZK⁵¹ wyjaśnił m.in., że w dniu odbioru komisja, w tym inspektor nadzoru inwestorskiego nie stwierdziła występowania ognisk korozji i innych wad, które nie pozwalałyby na odbiór. W kwietniu 2015 r. Urząd wezwał wykonawcę do usunięcia powstałych usterek (rękojmia za wady wynosi 12 miesięcy, a okres gwarancji wynosi 3 lata).

(dowód: akta kontroli str. 96, 187, 511, 906-923, 1581)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na konieczność kontynuacji działań podejmowanych przez Wojewodę w celu ograniczenia kosztów utrzymywania lotniczego przejścia granicznego w Bydgoszczy i ponoszenia wyłącznie kosztów związanych z zapewnieniem sprawnej i skutecznej kontroli w obszarze przejścia.

W 2014 r. Wojewoda poniósł wydatki związane z funkcjonowaniem lotniczego przejścia granicznego w wysokości 1 535,7 tys. zł, w których dominującą pozycję stanowiły wydatki dotyczące udostępniania pomieszczeń i powierzchni organom kontroli granicznej – 1 018,4 tys. zł (66,3%). Łączne koszty najmu i eksploatacji powierzchni zajmowanych przez Placówkę Straży Granicznej (dalej: „Placówka”), mającej siedzibę w Porcie Lotniczym w Bydgoszczy, wyniosły 656,9 tys. zł⁵², z tego Straż Graniczna wydatkowała ze środków własnych jedynie 7,9 tys. zł za najem i eksploatację dwóch spośród 80 pomieszczeń służbowych.

NIK zwraca uwagę, że Wojewoda – ponosząc 98,8% kosztów najmu i eksploatacji powierzchni zajmowanej przez Placówkę – finansował również udostępnianie powierzchni niezwiązanych z kontrolami na lotniczym przejściu granicznym. Poniósł koszty udostępniania powierzchni i miejsc wykorzystywanych przez funkcjonariuszy, którzy wykonywali także inne zadania ustawowe⁵³ Straży Granicznej na terenie całego województwa, takie np. jak: kontrola legalności pobytu cudzoziemców, powierzanie wykonywania pracy cudzoziemcom oraz ochrona szlaków komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym przed przestępczością. Koszty wynajmu i eksploatacji pomieszczeń biurowych, w których pełnili służbę funkcjonariusze wykonujący obowiązki

⁴⁹ W dniu 29 stycznia 2015 r.

⁵⁰ Na spodniej części płyty tarasu, na bokach schodów, na murku oporowym przy schodach oraz w miejscach przylegających do obwodowych cokółków schodowych.

⁵¹ W skład komisji odbierającej ze strony Urzędu wchodził: dyrektor WBIZK, kierownik Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej WBIZK, st. inspektor wojewódzki w Biurze Finansowo-Inwestycyjnym KPUW.

⁵² W tym również koszty najmu powierzchni obsługi pasażerów, wchodzących w skład zasięgu terytorialnego przejścia.

⁵³ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1402 ze zm.).

służbowe w większości poza terenem lotniczego przejścia granicznego, wyniosły w 2014 r. 90,5 tys. zł. Analogiczna sytuacja występowała w związku z zakupem wyposażenia na potrzeby Straży Granicznej. W przypadku wydatkowania przez Wojewodę 11,3 tys. zł na meble biurowe zakupione w celu udostępnienia Placówce, kwotę 4,5 tys. zł (39,9%) przeznaczono na meble do pomieszczeń wykorzystywanych przez funkcjonariuszy realizujących zadania niezwiązane z kontrolami na przejściu granicznym.

Zauważając problem finansowania kosztów bezpośrednio niezwiązanych z funkcjonowaniem przejścia granicznego⁵⁴ – Wojewoda podejmował działania w celu zmiany tej sytuacji. Brak skuteczności tych działań wynikał m.in. z nieposiadania przez Placówkę własnej siedziby na terenie województwa kujawsko-pomorskiego oraz braku porozumienia pomiędzy Wojewodą, a Strażą Graniczną ze względu na trudności w jednoznacznym rozdzieleniu zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy na rzecz przejścia lotniczego od innych ustawowych zadań tej formacji.

(dowód: akta kontroli str. 977-986, 1040-1163)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w części 85/04 zostały ujęte w ustawie budżetowej w kwocie 22 663,0 tys. zł. W trakcie roku plan wydatków został zwiększony środkami z rezerw celowych do kwoty 25 497,7 tys. zł, tj. o 12,5%. Dokonane w trakcie roku zmiany w planie tych wydatków były celowe.

(dowód: akta kontroli str. 28, 309-310)

Wydatki budżetu środków europejskich wykonano w kwocie 23 940,2 tys. zł, co stanowiło 93,9% planu po zmianach oraz 105,6% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. W porównaniu do 2013 r. wydatki były wyższe o 833,2 tys. zł, tj. o 3,6%. Poniesiono je w ramach:

1. PROW na lata 2007-2013⁵⁵, z którego wydatkowano 16 291,8 tys. zł, tj. 91,9% kwoty planowanej. Główną przyczyną niższej od planowanej realizacji wydatków było okresowe zaprzestanie przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydawania decyzji o przyznaniu pomocy w ramach działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa” – schemat II „Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi”, skutkiem czego Kujawsko-Pomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku nie rozpoczął realizacji siedmiu zadań inwestycyjnych w wymienionym zakresie. W związku z tym, decyzją z 15 grudnia 2014 r. Wojewoda dokonał blokady planowanych wydatków w wysokości 1 415,5 tys. zł. Realizacja tych inwestycji została zaplanowana na rok 2015;
2. Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013, z którego wydatkowano 6 763,7 tys. zł, tj. 98,3% planu po zmianach, w ramach którego dofinansowano projekt „Unowocześnienie infrastruktury ICT⁵⁶ Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy poprzez budowę i rozbudowę sieci gwarantującej bezpieczeństwo połączeń oraz wdrożenie innowacji w zakresie systemów teleinformatycznych”, zwany dalej „Projektem ICT”;
3. Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, z którego wydatkowano 884,7 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach, w ramach którego Komenda Wojewódzka PSP w Toruniu zrealizowała dwa projekty: „Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego⁵⁷ oraz „Usprawnienie ratownictwa na drogach – etap III⁵⁸”.

(dowód: akta kontroli str. 28, 309-324, 716-735, 874-893)

⁵⁴ W lipcu 2013 r. stwierdził, iż zadania na przejściu granicznym realizuje ok. 1/3 ogólnej liczby funkcjonariuszy, pozostali zaś pracują w terenie.

⁵⁵ Wydatki zostały poniesione na dofinansowanie ośmiu zadań w zakresie inwestycji melioracyjnych realizowanych przez Kujawsko-Pomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku, tj. przebudowę wałów przeciwoodwodziowych, melioracje gruntów i użytków rolnych oraz melioracje szczegółowe.

⁵⁶ Information and Communication Technologies (teleinformatyka).

⁵⁷ Zakres rzeczowy projektu zrealizowany w 2014 r. obejmował zakup samochodu gaśniczego z modulem proszkowym.

⁵⁸ Zakres rzeczowy projektu zrealizowany w 2014 r. obejmował wydatki na jego promocję.

KPUW w 2014 r. wydatkował z budżetu środków europejskich kwotę 6 763,7 tys. zł na dofinansowanie kosztów realizacji Projektu ICT⁵⁹. Podstawę realizacji zadania stanowiło porozumienie zawarte 12 marca 2014 r. pomiędzy Zarządem Województwa Kujawsko-Pomorskiego (Instytucją Zarządzającą) a KPUW. Zgodnie z aneksem nr 1 do porozumienia, termin zakończenia realizacji projektu upływał 31 marca 2015 r.

Wydatkowana na Projekt ICT kwota stanowiła 98,3% wartości planowanej (6 883,0 tys. zł). Niewydatkowanie kwoty 119,3 tys. zł wynikało z zakwestionowania przez Instytucję Zarządzającą wysokości kosztów zarządzania projektem na etapie oceny merytorycznej wniosku o dofinansowanie, która była przeprowadzona po zaplanowaniu środków w budżecie na rok 2014.

(dowód: akta kontroli str. 323, 720-806, 973)

Badaniem objęto całą ww. wydatkowaną kwotę. Wydatki te były zgodne z obowiązującymi przepisami prawa wspólnotowego oraz prawa krajowego, w tym w szczególności z procedurami zamówień publicznych. Wydatki były w większości zgodne z kategoriami wynikającymi z wniosku o dofinansowanie oraz z zatwierdzonym budżetem Projektu ICT, zostały faktycznie poniesione przez KPUW w okresie kwalifikowalności oraz należycie udokumentowane. Terminy przekazywania przez KPUW do Banku Gospodarstwa Krajowego zleceń płatności ww. wydatków pozwalały na uregulowanie zobowiązań w terminach wynikających z faktur. Poziom wykonania przyjętych we wniosku o dofinansowanie wskaźników⁶⁰ realizacji celów Projektu ICT wskazywał na pełne i terminowe ich osiągnięcie.

(dowód: akta kontroli str. 842-845)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Jako nieprawidłowe NIK ocenia przeprowadzenie promocji realizowanego przez Urząd Projektu ICT dofinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w części dotyczącej zakupu gadżetów reklamowych. W ocenie NIK niezasadnym był zakup zestawów promocyjnych o zbyt dużej wartości jednostkowej (900 zł)⁶¹, które z racji niewielkiej ich ilości (zakupiono 42 zestawy) nie mogły trafić do szerokiego kręgu odbiorców. Tym samym jedynie w ograniczonym zakresie wypełniły funkcje promocyjne. Wydatek poniesiono w 75% z budżetu środków europejskich (28,4 tys. zł) i w 25% z budżetu państwa (9,4 tys. zł).

Ponadto niezgodnie z wnioskiem o dofinansowanie projektu rozdysponowano zakupione artykuły promocyjne. Do końca 2014 r. dwanaście spośród zakupionych zestawów przekazano pracownikom Urzędu, w tym siedmiu członkom zespołu projektowego oraz czterem osobom z kierownictwa KPUW, co było niezgodne z wnioskiem o dofinansowanie Projektu ICT. Określał on, iż gadżety winny zostać przekazane uczestnikom spotkań promocyjnych, uczestnikom szkoleń oraz interesantom.

(dowód: akta kontroli str. 765, 846-865, 1307)

Decyzję o dokonaniu zakupu podjął dyrektor Wydziału Infrastruktury i Rozwoju pan Krzysztof Smoczyk, który wyjaśnił m.in., że ze względu na informatyczny charakter projektu uzasadniony był zakup gadżetów reklamowych związanych z tą tematyką, co wiązało się z większą wartością jednostkową niż w przypadku standardowych materiałów promocyjnych. Podał, że zakupiony asortyment ma nie tylko wymiar reklamowy, ale posiada również praktyczne zastosowanie do bieżącej eksploatacji wdrożonego systemu, np. przenoszenia

⁵⁹ Zakres rzeczowy projektu zrealizowany w 2014 r. obejmował instalację infrastruktury sieciowej (m.in. sieć logiczna, telefoniczna, elektryczna, instalacja ppoż., instalacja alarmowa), instalację infrastruktury bezpieczeństwa sieci (zakup urządzeń typu firewall z oprogramowaniem), dostawę sprzętu teleinformatycznego (m.in. zestawy komputerowe, notebooki, terminale bezdyskowe, urządzenia sieci bezprzewodowej), wdrożenie systemu zarządzania i autoryzacji sieci, wydatki na promocję projektu.

⁶⁰ M.in. liczba zakupionego sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem (300), liczba zakupionych urządzeń sieci bezprzewodowej (10), liczba uruchomionych serwerów (2).

⁶¹ W skład każdego kompletu wchodziła skórzana torba na laptopa i dokumenty (w cenie jednostkowej 478 zł), pamięć USB (178 zł), zewnętrzny akumulator do smartfonów i tabletek (175 zł) oraz zestaw piśmienniczy (69 zł).

danych, z uwagi na wewnętrzny charakter projektu i dedykowanie jego przeznaczenia dla administracji. Wskazał, że przewidziane środki finansowe na promocję projektu, nie przekraczające dozwolonej puli 60 tys. zł, pozwoliły na zakup materiałów służących do promowania projektu w gronie klienta wewnętrznego, kreowania wizerunku urzędnika potrafiącego pracować z wykorzystaniem nowoczesnych systemów i sprawnie obsługującego klienta zewnętrznego (przykładowo pamięć usb wykorzystywana jest do przenoszenia danych użytkowników, a torby do przenoszenia sprzętu, w związku z czym nie mogły one trafić do szerszego spektrum odbiorców, np. mieszkańców województwa). Podał, że zarówno kierownictwo KPUW, z uwagi na pełnione funkcje, jak i członkowie zespołu projektowego, dysponując osobiście gadżetami realizują cele działań informacyjnych i promocyjnych, informując społeczeństwo o uzyskaniu wsparcia z EFRR.

(dowód: akta kontroli str. 857-862, 868-869)

NIK nie podziela opinii przytoczonych w złożonych wyjaśnieniach. Zgodnie ze słownikowym znaczeniem słowo „promocja” oznacza działanie zmierzające do zwiększenia popularności jakiegoś produktu lub przedsięwzięcia i taki też cel realizowały zapisy wniosku o dofinansowanie, określając możliwie szeroki krąg odbiorców gadżetów reklamowych. Wbrew tym zapisom i celowi działań promocyjnych przygotowano niewielką liczbę gadżetów o wysokiej wartości, a następnie rozdysponowano zakupione zestawy promocyjne wśród pracowników KPUW, w tym wśród osób realizujących Projekt ICT (którym przez okres realizacji projektu wypłacono dodatek zadaniowy). Za niecelowe uznaje się wydatki w kwocie 37,8 tys. zł, w tym w kwocie 10,8 tys. zł za dokonane niezgodnie z wnioskiem o dofinansowanie.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Najwyższe kwoty w budżecie państwa w cz. 85/04 (łącznie 1 195 538,1 tys. zł, stanowiące 63,2% kwoty ogółem) przeznaczono na realizację pięciu nw. zadań:

- 1) 611 066,9 tys. zł na wypłatę świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, zasiłków dla opiekunów oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, stanowiącą 99,5% kwoty planowanej (rozdz. 85212);
- 2) 271 729,3 tys. zł na wsparcie finansowe jst. w realizacji zadań pomocy społecznej, stanowiącą 98,1% kwoty planowanej (dz. 852⁶²);
- 3) 109 716,1 tys. zł na realizację świadczeń przez zespoły ratownictwa medycznego, stanowiącą 100% kwoty planowanej (rozdz. 85141);
- 4) 107 722,9 tys. zł na finansowanie działalności komend powiatowych PSP, stanowiącą 100% planu (rozdz. 75411);
- 5) 95 302,9 tys. zł na składki na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego, stanowiącą 94,7% planu (rozdz. 85156, 85213).

Wszystkie wydatki zostały sfinansowane środkami z budżetu państwa, tj. bez udziału budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 184, 186, 454-467)

[1] Najwyższe kwotowo realizowane w części 85/04 zadanie dotyczyło dotacji przekazanych na wypłaty świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz zasiłków dla opiekunów. Wartość wskaźnika mierzącego stopień realizacji celu została zaplanowana na poziomie 128 833 rodzin pobierających świadczenie rodzinne i z funduszu alimentacyjnego. Zrealizowano go na poziomie 130 281 rodzin. W ramach tego zadania przede wszystkim gminy wypłaciły:

- 1 622 779 zasiłków rodzinnych na kwotę 161 396,0 tys. zł oraz 745 676 dodatków do zasiłków rodzinnych na kwotę 79 278,3 tys. zł (głównie dodatków z tytułu wychowania dziecka w rodzinie wielodzietnej, podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania, kształcenia i rehabilitacji dziecka oraz samotnego wychowywania dziecka);

⁶² W rozdz. 85202, 85214, 85216, 852118, 85219, 85231, 85278, 85295.

- 756 576 świadczeń opiekuńczych na łączną kwotę 169 728,9 tys. zł;
- 287 339 świadczeń z funduszu alimentacyjnego na kwotę 102 132,9 tys. zł;
- 82 803 zasiłków dla opiekunów⁶³ wypłaconych wraz z odsetkami w wysokości ogółem 43 386,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 537-539, 551-577)

[2] Wsparcie finansowe jst. w realizacji zadań pomocy społecznej polegało na przekazaniu dotacji (na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych oraz na zadania własne bieżące). W wyniku przekazanych środków pomocą w 2014 r. objęto 233 751 osób, w tym świadczenia pieniężne wypłacono 201 980 osobom, a niepieniężne przekazano 127 575 osobom. Liczba ta była o 18 577 osób niższa niż zakładano (252 328) m.in. ze względu na dłuższe prace sezonowe, wyjazdy poza granicę państwa, pomoc w ramach programów UE. W ramach tego działania największe kwoty wydatkowano na: wypłatę przez gminy 121 164 zasiłków stałych (51 238,3 tys. zł), dofinansowanie powiatów w zakresie utrzymania 1 749 mieszkańców ponadlokalnych domów pomocy społecznej (49 924,1 tys. zł), utrzymanie przez gminy terenowych ośrodków pomocy społecznej (34 613,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 527, 536, 541, 585, 598)

[3] Środki na realizację w 2014 r. świadczeń przez zespoły ratownictwa medycznego (dalej „ZRM”) wydatkowano na poziomie zbliżonym do roku 2013⁶⁴. W ramach dotacji celowej przekazanej Kujawsko-Pomorskiemu Oddziałowi NFZ w Bydgoszczy sfinansowano świadczenie udzielane⁶⁵ przez 87 ZRM, w tym 34 typu specjalistycznego oraz 53 typu podstawowego⁶⁶. W 2014 r. na terenie województwa kujawsko-pomorskiego ZRM wyjeżdżały do 186,5 tys. przypadków, w których występowało zagrożenie życia i zdrowia (w porównaniu do 2013 r. liczba ta zwiększyła się o 10,8 tys.), z tego 119,1 tys. (63,9%) dotyczyło zdarzeń w miastach powyżej 10 tys. mieszkańców. W 2014 r. mediana czasu dojazdu wyniosła ogółem 7,04 min, w tym dla miast 6,14 min, a poza miastem – 10,22 min. Parametr ten był niższy niż ustawowa norma wynosząca odpowiednio do 8 i do 15 min⁶⁷.

(dowód: akta kontroli str. 485-513)

[4] Wydatkowane środki dotyczyły kosztów funkcjonowania komend powiatowych PSP, w tym 105 909,9 tys. zł przeznaczono na udział w akcjach ratowniczo-gaśniczych, a 1 787,6 tys. zł na podejmowanie przedsięwzięć na rzecz rozpoznawania zagrożeń⁶⁸. Najwyższy udział w kosztach komend (73,4%) stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne ponad 1,5 tys. osób⁶⁹ (79 043,3 tys. zł). Na szkolenia funkcjonariuszy i pracowników cywilnych wydatkowano 407,4 tys. zł. Wydatki te pozostawały na podobnym poziomie w stosunku do 2013 r.

W 2014 r. odnotowano wzrost liczby interwencji jednostek KSRG⁷⁰ do poziomu 21,5 tys.⁷¹ (tj. o 4,4%), z tego 6,8 tys. stanowiły pożary, 13,6 tys. miejscowe zagrożenia⁷², a 1,1 tys. alarmy fałszywe. Średni czas dojazdu na miejsce zdarzenia jednostek KSRG wyniósł w 2014 r. 9 min 10 s. i w porównaniu do 2013 r. był niższy o 18 s. W 17,8 tys. przypadkach

⁶³ Na podstawie ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z 2014 r. poz. 567) oraz w związku z wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2013 r.

⁶⁴ Niższym w 2014 r. o 77,4 tys. zł.

⁶⁵ Wyjącznie osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego w warunkach pozaszpitalnych.

⁶⁶ Zespół specjalistyczny – zespół, w skład którego wchodzi co najmniej 3 osoby uprawnione do wykonywania medycznych czynności ratunkowych, w tym lekarz systemu oraz pielęgniarka systemu lub ratownik medyczny. Zespół podstawowy – zespół, w skład którego wchodzi co najmniej 2 osoby uprawnione do wykonywania medycznych czynności ratunkowych, w tym pielęgniarka systemu lub ratownik medyczny.

⁶⁷ Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2013, poz. 757 ze zm.) mediana czasu dotarcia - w skali każdego miesiąca - jest nie większa niż 8 minut w mieście powyżej 10 tysięcy mieszkańców i 15 minut poza miastem powyżej 10 tysięcy mieszkańców.

⁶⁸ Odpowiednio na działania 2.4.1.2 i 2.4.2.1.

⁶⁹ Przeciętne zatrudnienie w 2014 r. wyniosło 1 548 osób, w tym 1 500 funkcjonariuszy, 29 osób z korpusu służby cywilnej i 20 osób na stanowiskach pomocniczych

⁷⁰ Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy.

⁷¹ Powiatowych Straży Pożarnych i Ochotniczych Straży Pożarnych.

⁷² Z tego 2,8 tys. zdarzenia drogowe, a 0,2 tys. zagrożenia z udziałem tlenu węgla.

jednostki te dotarły w czasie do 15 min (w 2013 r. – w 17,1 tys.). Udział zdarzeń dużych i średnich⁷³ w całkowitej liczbie zdarzeń wyniósł 2,4%.

(dowód: akta kontroli str. 456, 603-614)

[5] Środki dotyczyły dotacji wypłacanych jst. na zadania bieżące zlecone i własne⁷⁴, przeznaczonych na opłacanie i refundację składek na ubezpieczenia zdrowotne za osoby uprawnione. I tak w 2014 r. wypłacono 1 680 159 takich świadczeń miesięcznych, w tym najwięcej za osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku lub stypendium (1 514 256) oraz osoby pobierające zasiłek stały (104 853). Nieosiągnięcie planowanej wartości ww. wskaźnika służącego do mierzenia stopnia realizacji celu tego działania (niższy o 70 354 świadczeń) wynikało z mniejszej liczby osób bezrobotnych oraz osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne. Średnia wysokość składki wynosiła od 40 do 60 zł.

(dowód: akta kontroli str. 529, 549-550, 554, 566, 598)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na zwiększenie liczby interwencji zespołów ratownictwa medycznego z przekroczeniem jednej z ustawowych norm, tj. maksymalnego czasu dojazdu. Czas ten określony na 15 i 20 min⁷⁵ (odpowiednio w miastach pow. 10 tys. mieszkańców oraz poza miastami) został przekroczony w 4,2% wszystkich interwencji, co stanowiło zwiększenie w 2014 r. o 9% do 7,8 tys. przypadków. Jako przyczynę tego zjawiska KPUW wskazywał m.in. niezależną od niego likwidację dwóch ZRM oraz częste nieuzasadnione wezwania ZRM. Wprawdzie Wojewoda podejmował działania zmierzające do zapewniania odpowiednich paramentów czasu dojazdu (m.in. odpowiednie lokowanie ZRM, zlecenie wymian wysłużonych ambulansów, eliminowanie przypadków wykorzystania ZRM do innych celów) jednak zdaniem NIK konieczne jest dalsze monitorowanie wyżej wskazanego parametru i podejmowanie działań w celu dostosowania czasów dojazdu do ustawowo określonych norm.

(dowód: akta kontroli str. 485-513)

2.4. Działania nadzorcze, w tym w zakresie zapewnienia efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

Obowiązek nadzoru nad realizacją celów przyjętych w budżecie Wojewody w układzie zadaniowym poprzez monitorowanie poziomu osiągniętych wartości mierników został określony w regulaminie KPUW jako zakres wspólnych zadań i obowiązków dyrektorów wydziałów.

W trakcie roku budżetowego przy każdorazowej zmianie planu finansowego w układzie tradycyjnym Wydział Finansów i Budżetu Urzędu (dalej: „WFIB”) dokonywał zmian planu wydatków w układzie zadaniowym. O dokonanych zmianach informowane były wnioskujące wydziały Urzędu i kierownicy jednostek organizacyjnych. Kierownicy jednostek informowali WFIB o dokonanych decyzjami wewnętrznymi zmianach w klasyfikacji zadaniowej.

Analiza realizacji planów w układzie zadaniowym opierała się na monitoringu wykorzystania środków publicznych, okresowej sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym oraz na ocenie sprawozdań resortowych. Monitoring dotyczył zarówno kwot wydatków, jak i osiąganych efektów rzeczowych. W przypadku wątpliwości dokonywano odpowiednich uzgodnień. Ponadto w zakresie efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów przeprowadzono kontrole w dziewięciu jednostkach podległych i nadzorowanych przez Wojewodę. Ustalenia ww.

⁷³ Wg zasad ewidencjonowania zdarzeń w zmodernizowanym Systemie Wspomagania Decyzji zdarzenie średnie lub duże to np. pożar, w wyniku którego zostały spalone lub zniszczone: [a] obiekty lub ich części, ruchomości, materiały, urządzenia itp. o powierzchni ponad 70m² lub objętości ponad 350 m³ lub [b] lasy, uprawy, trawy itp. o powierzchni ponad 1 ha lub miejscowe zagrożenie, w którym wystąpiła więcej niż 1 ofiara śmiertelna lub wystąpiły więcej niż 3 osoby, które wymagały medycznych działań lub brało udział więcej niż 4 zastępy.

⁷⁴ W rozdz. 85156, 85213.

⁷⁵ Określony w art. 24 ust. 1 pkt. 3 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym.

kontroli wykazały, że jednostki zrealizowały w okresie objętym kontrolą zakładane cele określone w planie w układzie zadaniowym, na podstawie planowanych i osiągniętych wartości mierników stopnia realizacji celów.

Wykonanie planów finansowych oceniano również na bieżąco korzystając ze sprawozdań resortowych, w tym w zakresie polityki społecznej na podstawie sprawozdań przekazywanych w centralnej aplikacji statystycznej (CAS).

(dowód: akta kontroli str. 1164-1181, 1236-1248, 1323, 1389, 1409)

Szczegółowe badanie mierników pięciu działań, na realizację których zaplanowano najwyższe kwoty (łącznie 1 207 544,2 tys. zł stanowiące 61,9% planu) wykazało, że:

[1] w działaniu 13.4.1.1.⁷⁶ monitoring miernika (liczba rodzin objętych wsparciem w postaci świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego) prowadził okresowo Wydział Polityki Społecznej KPUW (dalej: „WPS”) na podstawie kwartalnych sprawozdań resortowych z realizacji świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Planowana wielkość miernika na 2014 r. została ustalona na poziomie 128 833. Plan finansowy tego działania w ciągu 2014 r. zwiększono o 25 104,9 tys. zł, tj. o 4,3% do kwoty 614 219,9 tys. zł. Wielkość miernika pozostała na poziomie niezmiennym. Na koniec roku średnioroczna liczba rodzin objęta wsparciem wyniosła 130 281.

(dowód: akta kontroli str. 454, 473, 523-529, 596-600)

[2] w działaniu 13.1.1.1.⁷⁷ monitoring miernika (liczba osób objętych pomocą społeczną) prowadzony był okresowo (raz na pół roku) przez WPS na podstawie sprawozdania resortowego⁷⁸. Planowana wielkość miernika została ustalona na poziomie 252 328. W 2014 r. w planie finansowym dokonano zmian wydatków na to działanie zwiększając je o 144 395,4 tys. zł (tj. o 108,9%) do 276 994,4 tys. zł. Wielkość miernika pozostała na poziomie niezmiennym, a na koniec roku wyniosła 233 751 osób.

(dowód: akta kontroli str. 454, 479, 523-529)

[3] w działaniu 20.2.2.4.⁷⁹ (liczba ZRM w stosunku do liczby mieszkańców województwa) prowadzony był w sposób ciągły. Planowana wielkość miernika ustalona została na poziomie 87/2 097 818 i na tym poziomie została wykazana na koniec 2014 r. Plan finansowy działania zwiększył się o 31,1 tys. zł (tj. o 0,03%) do kwoty 109 722,1 tys. zł. Zmiany te nie miały bezpośredniego wpływu na wartość miernika i nie dotyczyły dotacji na finansowanie ZRM.

(dowód: akta kontroli str. 454, 470)

[4] w działaniu 2.4.1.2.⁸⁰ monitoring miernika (odsetek ilości zdarzeń dużych i średnich w ogólnej liczbie zdarzeń z udziałem KSRG) prowadzony był przez Komendę Wojewódzką PSP w Toruniu, w sposób ciągły, z wykorzystaniem systemu informatycznego „System Wspomagania Decyzji – SWD”⁸¹. Planowana wielkość miernika została ustalona na poziomie 2% (380/19000). Plan finansowy na 2014 r. tego działania zwiększono o 1 308,9 tys. zł, tj. o 1,3% do kwoty 105 916,9 tys. zł. Zwiększenie planu wydatków dotyczyło obszaru funkcjonowania⁸² jednostek PSP nieoddziałujących bezpośrednio na wartość miernika. Miernik wykonano na poziomie 2,4% (489/20 399). Odchylenia miernika wynoszące 0,4% uwarunkowane były czynnikami niezależnymi od działań jednostek KSRG, np. warunkami klimatycznymi.

(dowód: akta kontroli str. 454, 476, 605, 1253-1259)

⁷⁶ Świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego (rozdz. 85212).

⁷⁷ Wsparcie finansowe jst. w realizacji zadań pomocy społecznej (rozdz. 85202, 85214, 85215, 852118, 85219, 85231, 85278, 85295).

⁷⁸ MPjPS-03.

⁷⁹ Działalność zespołów ratownictwa medycznego.

⁸⁰ Udział w akcjach ratowniczo-gaśniczych.

⁸¹ Dane źródłowe do systemu, tj. parametry zdarzenia określające jego wielkość i rodzaj, wprowadzane były na bieżąco do systemu przez funkcjonariuszy komend powiatowych PSP.

⁸² Zmiany dotyczyły głównie wypłaty rekompensaty pieniężnej za nadgodziny funkcjonariuszy.

[5] w działaniu 20.1.1.9.⁶³ monitoring miernika (liczba świadczeń na ubezpieczenia zdrowotne opłacane za osoby uprawnione) prowadzony był w okresach miesięcznych, kwartalnych i półrocznych przez WPS na podstawie sprawozdań resortowych. Planowana wielkość miernika została ustalona na poziomie 1 750 513. W 2014 r. plan finansowy tego działania zmniejszono o 2 196,0 tys. zł (tj. o 2,1%) do 100 691,0 tys. zł. Wielkość miernika pozostała na poziomie niezmiennym. Na koniec roku 2014 wyniosła ona 1 680 159.

(dowód: akta kontroli str. 454, 482, 523-529)

Odnosnie braków zmian poziomu mierników mimo dokonywania zmian w planie wydatków (dla działań nr 1,2 i 5) dyrektor WPS wyjaśnił m.in., iż zgodnie ze wskazaniem NIK w trakcie kontroli budżetowej przeprowadzanej w 2014 r., przy sporządzaniu planów w układzie zadaniowym na 2015 r. zaplanowano poziomy mierników dla kwot ogłoszonych w ustawie budżetowej, co umożliwi zmiany poziomu mierników w ciągu roku budżetowego wraz ze zmianą w planach wydatków na 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 594-595)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- W
1. Miernik dla działania 20.1.1.9 (liczba świadczeń na ubezpieczenia zdrowotne opłacane za osoby uprawnione) został określony niezgodnie z Zasadami definiowania mierników⁶⁴, tj. źródło danych dla tego miernika nie pozwalało na uzyskanie informacji o wykonanej wartości miernika w terminach niezbędnych do sporządzenia i złożenia sprawozdania z realizacji budżetu zadaniowego. Na dzień sporządzenia sprawozdania Rb-BZ1 brak było danych na temat liczby świadczeń na ubezpieczenia zdrowotne za osoby pobierające zasiłek dla opiekuna (10 826). W sprawozdaniu przyjęto szacunkową liczbę świadczeń na podstawie wykonania za III kwartały 2014 r. (różnica wyniosła 910).

Dyrektor WPS pani Dorota Hass wyjaśniła m.in., iż nie zebrano dodatkowych informacji z jednostek w tym zakresie, ponieważ na dzień sporządzania sprawozdania Rb-BZ1 posiadano informację, iż MPIPS opublikuje sprawozdanie z wykonania przedmiotowego zadania, a na uwadze miano przepis, iż w szczególnych, uzasadnionych przypadkach sprawozdania roczne mogą być korygowane do dnia 30 kwietnia.

(dowód: akta kontroli str. 454, 482, 523-529, 564-568, 593-594)

Aktualny pozostaje wniosek, który NIK skierowała do Wojewody po kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. – o określenie takiego źródła danych dla wartości miernika, które umożliwi terminowe sporządzenie i składanie sprawozdania z realizacji budżetu zadaniowego. Wniosek ten skierowano ze względu na nieodpowiednie źródło danych dla miernika działania 13.1.1.8 (liczba osób korzystających z dożywiania w stosunku do liczby mieszkańców województwa), co miało miejsce również w 2014 r. Dyrektor WPS wyjaśniła, iż problem wynikający z niespójności terminów sprawozdań resortowych, na podstawie których określone są wartości mierników oraz sprawozdania Rb-BZ1, został zgłoszony do MF przez Wojewodę w dniu 16 lipca 2014 r. Odpowiedzi w tym zakresie Urząd nie otrzymał.

(dowód: akta kontroli str. 513-521, 594)

2. Ustalając plan wydatków w układzie zadaniowym na 2014 r. nierzetelnie określono wielkości dla sześciu mierników, które w algorytmie wyliczenia posiadały liczbę mieszkańców województwa. Różnice pomiędzy tymi wielkościami wyniosły do 40 958 osób (o 2%)⁶⁵. Tym samym mierniki te nie były spójne, mimo wymogu zawartego w ppkt. 6 lit. d Zasad definiowania mierników. Dyrektor WFIB pani Grażyna Rutkowska przygotowująca plan wydatków części w układzie zadaniowym wyjaśniła m.in., że obowiązek nadzoru nad opracowaniem budżetu Wojewody w układzie zadaniowym został określony w regulaminie jako zakres wspólnych zadań i obowiązków dyrektorów

⁶³ Opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne z budżetu państwa za osoby uprawnione (rozdz. 85156, 85213)

⁶⁴ Pkt. 78 ppkt 6 lit. g i h załącznika nr 68 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014 (Dz. U. z 2013 r., poz. 702).

⁶⁵ 2 056 860, 2 094 100, 2 096 404, 2 097 818. Według danych GUS na dzień 30 czerwca 2013 r. – 2 094 090.

wydziałów. Podała, że przy kolejnym opracowaniu planu wydatków w układzie zadaniowym uzupełni przekazywane jednostkom zalecenia o wytyczną w zakresie zastosowania liczby mieszkańców województwa według stanu na określony dzień.

(dowód: akta kontroli str. 40-65, 1191, 1194, 1260, 1561)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

[1] NIK zwraca uwagę, iż realizacji obowiązku Wojewody wynikającego z art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, tj. sprawowania nadzoru i kontroli nad efektywnością oraz skutecznością realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów, nie sprzyjały n.w. praktyki:

- ujmowanie w działaniu 13.4.1.1 Świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego kwoty 51 496,0 tys. zł nie dotyczącej tego działania, która była przeznaczona na realizację ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów⁸⁵. Tym samym o 8,4% zawyżono wartość tego działania w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków w układzie zadaniowym. Kwocie tej nie przypisano również miernika stopnia realizacji celu (nie miała ona wpływu na miernik określony dla tego działania). Powyższe wynikało z niewskazania przez MF nowego działania⁸⁷,
- wykazywanie jako wykonanie miernika dla działania 13.4.1.1 liczby rodzin pobierających świadczenia w grudniu 2014 r. – 124 519, mimo iż kwota wykonania dotyczyła wszystkich świadczeń wypłaconych w 2014 r. Średnioroczna liczba rodzin wyniosła 130 281, tj. była o 4,6% wyższa,
- monitorowanie miernika, który nie miał powiązania z kwotą poniesionych wydatków. Dla miernika dla działania 3.1.7.3⁸⁸ „Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat korzystających z edukacji przedszkolnej w stosunku do ogółu dzieci w tym wieku na terenie województwa” przypisana została kwota wszystkich dotacji przekazanych gminom⁸⁹, w tym również dla dzieci w wieku 2,5-3 lat⁹⁰,
- posługiwanie się nieprawidłową nazwą miernika dla zadania 20.2⁹¹ „Średni czas dojazdu ZRM na miejsce zdarzenia”, mimo iż faktycznie miernik ten stanowił medianę dojazdu, tj. wartość środkową,
- określenie miernika dla działania 20.2.2.4. „Liczba ZRM w stosunku do liczby mieszkańców województwa”, podczas gdy z założenia liczba ZRM jest stała w ciągu roku. Na potrzeby budżetu zadaniowego nie wykorzystano innych wskaźników, które monitorowano ze względu na wymogi ustawowe, w tym maksymalny czas dotarcia.

(dowód: akta kontroli str. 240-241, 345-354, 374-378, 454-455, 468-473, 523-529, 537-539, 551-577, 592-600)

[2] Mimo corocznych kontroli przeprowadzanych przez pracowników KPUW w ZRM Wojewoda nie przeprowadził kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przez Kujawsko-Pomorski Oddział NFZ w Bydgoszczy. Ze względu na istotny udział tej dotacji (5,8%) w wydatkach części oraz fakt przekazywania jej jednemu podmiotowi, celowym jest przeprowadzenie kontroli prawidłowości wykorzystania tej dotacji. Potwierdza to również fakt braku przepływu informacji od dotowanego do KPUW w zakresie wysokości należności budżetu państwa z tytułu ratownictwa medycznego na koniec 2014 r. Dyrektor Generalny Urzędu poinformował, że nadzór sprawowany nad działalnością ZRM zostanie uzupełniony o kontrolę Oddziału NFZ, której termin zaplanowano na IV kwartał 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 198, 248, 284, 507-508, 1184-1187, 1223-1225, 1299, 1563)

⁸⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 567, w związku z wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2013 r.

⁸⁶ MF w piśmie skierowanym do innego urzędu wojewódzkiego (odnośnie 2015 r.) wskazał, iż brak jest podstaw prawnych do przeprowadzenia zmian w strukturze zadaniowej (nie zachodzą przesłanki do zastosowania ww. trybu, gdyż „ewentualne zmiany wpływałyby negatywnie na spójność planowania budżetowego i Wieloletniego Planu Finansowego Państwa”).

⁸⁷ „U powszechnianie wychowania przedszkolnego i wczesnej edukacji dzieci do podjęcia obowiązku szkolnego”.

⁸⁸ W rozdz. 80103, 80104, 80105, 80106.

⁸⁹ Sprawozdania merytoryczne przekazywane do MEN z wykorzystania dotacji w tym zakresie wymagały podania liczby dzieci właśnie w wieku 2,5-5 lat

⁹⁰ Ratownictwo medyczne.

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

3.1. Prawdliwość i rzetelność rocznych łącznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Według stanu na 31 grudnia 2014 r. w części 85/04 funkcjonowały 52 jednostki budżetowe. Wojewoda ustanowił dwóch dysponentów II stopnia (wraz z 38 podległymi im dysponentami III stopnia) oraz 12 dysponentów III stopnia.

Sprawozdania jednostkowe nadesłane przez podległych dysponentów były sprawdzane przez służby finansowe Wojewody pod względem formalno-rachunkowym i poprawności merytorycznej. Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta części rocznych sprawozdań budżetowych za 2014 r.:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- 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 Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 UE),
- 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),

a także

- roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2014 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, rzetelnie, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁹², sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁹³, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁹⁴, z wyjątkiem niżej opisanych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 10-12, 196-304, 311-316, 456-467, 973-974, 1186-1187)

3.2. Prawdliwość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych dysponenta III stopnia (KPUW).

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez KPUW rocznych jednostkowych sprawozdań za 2014 r. (Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 UE), sprawozdań w zakresie operacji finansowych Rb-N i Rb-Z za IV kw. 2014 r. oraz sprawozdania Rb-BZ1. Sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z zapisami na odpowiednich kontach księgowych, z tym że prowadzona przez KPUW ewidencja księgową nie pozwalała na prawidłowe sporządzenie

⁹² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119).

⁹³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.).

⁹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

sprawozdania Rb-N w zakresie należności długoterminowych⁹⁵. Sprawozdanie to zostało sporządzone na podstawie nieprawidłowo przeprowadzonej weryfikacji dokumentów. W trakcie kontroli wprowadzono odpowiednią analitykę na koncie należności długoterminowych oraz skorygowano sprawozdanie Rb-N.

(dowód: akta kontroli str. 98-179, 317-324, 973-974)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W łącznym sprawozdaniu Rb-N z dnia 16 lutego 2015 r. za IV kwartał 2014 r. i jednostkowym sprawozdaniu Rb-N Urzędu zanizono o 103,3 tys. zł pozostałe należności ogółem (niewymagalne) – odpowiednio o 4,6% i o 8,4%. Kwota ta wynikała z zanizania należności od gospodarstw domowych o 305,6 tys. zł, przy jednoczesnym zawyżeniu należności od przedsiębiorstw niefinansowych o 202,3 tys. zł⁹⁶. Powyższe było skutkiem m.in. braku prowadzenia przez KPUW odpowiedniej analityki⁹⁷ do konta należności długoterminowych mimo obowiązku⁹⁸ ustalenia zakładowego planu kont, zapewniającego możliwość sporządzenia sprawozdań finansowych, sprawozdań budżetowych lub innych sprawozdań określonych w odrębnych przepisach. Dodatkową przyczyną było niewykazanie na koncie 226 „Należności długoterminowe” należności z tytułu jednej decyzji w wysokości 10,6 tys. zł⁹⁹. Sprawozdania jednostkowe zostało w trakcie kontroli skorygowane, a korekta łącznego planowana jest, jak pisał dyrektor WFIB w kwietniu 2015 r.

Główny Księgowy Urzędu pani Marta Szuścicka wyjaśniła m.in., że zanizania dokonano z powodu błędów rachunkowych przy wyliczeniu wartości poszczególnych rat oraz pomyłkowego wykazania kwot w sprawozdaniu Rb-N, które charakteryzuje się dużą szczegółowością. Podał, że istotny wpływ na to miała zwiększona ilość zadań w związku z zakończeniem roku.

(dowód: akta kontroli str. 126-156, 973-974, 1225, 1562)

2. W łącznym rocznym sprawozdaniu Rb-27 z dnia 19 lutego 2015 r. nie wykazano należności z tytułu realizacji zadań przez zespoły ratownictwa medycznego w łącznej kwocie 22,6 tys. zł. Powyższe skutkowało również niewykazaniem tej kwoty w sprawozdaniu Rb-N. Dyrektor WFIB Grażyna Rutkowska wyjaśniła m.in., że nie otrzymała dokumentów (decyzji, noty księgowej) do przypisania należności z powyższych tytułów, ale po wystąpieniu do Oddziału NFZ i uzyskaniu odpowiedniej informacji skoryguje w kwietniu 2015 r. ww. sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 284, 1184-1187, 1225, 1562)

3. W łącznym sprawozdaniu Rb-BZ1 z dnia 20 lutego 2015 r. nie podano poziomu wykonania 19 mierników stopnia realizacji celu, w tym siedmiu dla działań, ośmiu dla podzadań i czterech dla zadań, oraz nierzetelnie podano wielkości czterech z pięciu mierników¹⁰⁰ dla działań objętych szczegółowym badaniem. Sprawozdania sporządził WFIB. Powyższe wynikało z problemów technicznych przy imporcie danych ze sprawozdań jednostkowych¹⁰¹ oraz niewystarczającej w ocenie NIK weryfikacji

⁹⁵ Na koncie 226 „Należności długoterminowe” księgowano należności głównie wraz z odsetkami i opłatą prolongacyjną, podczas gdy w sprawozdaniu Rb-N należy wykazać należności netto (bez odsetek i opłat).

⁹⁶ Wiersz N.5 (pozostałe należności) i N.5.3. (z tytułów innych niż dostawy towarów i usług oraz podatków i składek na ubezpieczenia społeczne), kolumny 2 (kwota należności ogółem), 12 (przedsiębiorstwa niefinansowe), 13 (gospodarstwa domowe).

⁹⁷ Patrz przypis nr 96.

⁹⁸ Wynikającego z § 15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 289).

⁹⁹ Decyzja, którą służby finansowe otrzymały 27 stycznia 2015 r. winna być wprowadzona do ksiąg rachunkowych 2014 r., tj. okresu, w którym to zdarzenie nastąpiło.

¹⁰⁰ Dla działania 13.1.1.1. podano 31 881 zamiast 233 751, dla działania 13.4.1.1. podano 124 727 zamiast 130 281 (ewentualnie 124 519, ponieważ taką wartość wskazywał WPS w piśmie do WFIB), dla działania 20.1.1.9 podano „brak danych” zamiast 1 680 159 (ewentualnie 1 681 069, ponieważ taką wartość wskazywał WPS w piśmie do WFIB), dla działania 20.2.2.4 podano 87/2 097 818 zamiast 87/2 090 836.

¹⁰¹ Omyłkowo przy agregacji sprawozdań jednostkowych w aplikacji BUZA nie zastosowano funkcji uruchamianej przyciskiem „dodaj miernik”, co spowodowało niezapisanie wielkości tych mierników.

sporządzonego sprawozdania. Dyrektor WFIB podał, że w kwietniu 2015 r. dokona korekty tego sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 454-467, 483-486, 509, 522-525, 1224, 1562)

IV. 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 Kontroli⁶², wnosi o:

1. Przeprowadzanie rzetelnej i merytorycznej oceny potrzeb podmiotów, na rzecz których KPUW dokonuje zakupów inwestycyjnych.
2. Zapewnienie prawidłowego ujmowania w księgach rachunkowych Urzędu zdarzeń dotyczących środków trwałych.
3. Wyegzekwowanie od wykonawcy robót remontowych budynku magazynowego Urzędu usunięcia powstałych usterek i niedoróbek.
4. Określenie takich źródeł danych dla mierników, które umożliwią terminowe sporządzenie i składanie sprawozdania z realizacji budżetu zadaniowego.
5. Zapewnienie skutecznej weryfikacji wielkości wszystkich mierników określonych w planie finansowym oraz w sprawozdaniu z realizacji budżetu zadaniowego.
6. Każdorazowe i niezwłoczne informowanie wykonawców, którzy złożyli oferty w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego o wyborze najkorzystniejszej oferty.

⁶² Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

V. 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 Bydgoszczy.

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 30 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.

Bydgoszcz, dnia 17 kwietnia 2015 r.

Kontrolerzy
Anna Kapelewska
doradca ekonomiczny

Anna Kapelewska

Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

Barbara Antkiewicz

podpis

Łukasz Burczyk
gl. specjalista k.p.

Ł. Burczyk

Podpis