



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4100-01-01/2013

P/13/155

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/155 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 85/06 – województwo lubelskie

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Kontrolerzy

1. Katarzyna Typiak, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 83722 z dnia 03.01.2013 r.
2. Jacek Romanowski, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 83724 z dnia 03.01.2013 r.
3. Wojciech Szukała, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 83723 z dnia 03.01.2013 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 1-6)

Jednostka
kontrolowana

Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, ul. Spokojna 4, 20-914 Lublin (dalej: LUW).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Jolanta Szolno-Koguc, Wojewoda Lubelski.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 241)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 85/06 – województwo lubelskie.

Uzasadnienie oceny
ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia opracowanie planu wydatków z uwzględnieniem założeń przyjętych przez Ministra Finansów, zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie rezerw celowych, wydatkowanie środków w granicach kwot określonych planem finansowym, z zachowaniem procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych², zgodne z przepisami udzielanie i rozliczanie dotacji na realizację zadań oraz terminowe sporządzanie sprawozdań budżetowych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie:

- wnioskowania do Ministra Finansów o przyznanie środków z rezerwy celowej budżetu państwa w wysokości 1.671 tys. zł na sfinansowanie osiągnięcia standardów przez domy pomocy społecznej, pomimo braku możliwości wykorzystania środków zgodnie z przeznaczeniem,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.

- zawyżenia w rocznym sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27 należności i należności pozostałych do zapłaty o 730 tys. zł,
- nieuwzględnienia w dokumentacji opisującej politykę rachunkowości niektórych elementów wymaganych art. 10 ust. 1 pkt 3 lit c ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³ (dalej: uor),
- niedostosowania zakładowego planu kont do wymogów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19.01.2012 r.⁴,
- prowadzenia ksiąg rachunkowych z naruszeniem przepisów uor i rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości⁵,
- przekazania jednostce budżetowej środków finansowych w kwocie 10 tys. zł niezgodnie z harmonogramem realizacji budżetu,
- nieefektywnego wydatkowania środków w kwocie 35,7 tys. zł na zakup materiałów drogowych.

Zgodnie z przyjętymi przez NIK zasadami dokonywania ocen, powyższe nieprawidłowości nie wpłynęły na obniżenie oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w części 85/06 – województwo lubelskie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 85/06 – województwo lubelskie została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Dochody zrealizowane w 2012 r. w części 85/06 budżetu państwa wyniosły 113.747,3 tys. zł i były o 2.557,8 tys. zł (2,2%) niższe od wykonanych w 2011 r. oraz o 10.032,3 tys. zł (9,7%) wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej⁶. Wyższe od planowanych dochody osiągnięto z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa – o 27,5% (6.220,3 tys. zł) oraz ze zwrotów zaliczek alimentacyjnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego – o 27,8% (2.291,6 tys. zł). Nie wykonano planu dochodów z mandatów karnych, zrealizowano je w wysokości 36.302,9 tys. zł, stanowiącej 95,5% planu. Dochody nieplanowane (3.125,3 tys. zł) osiągnięto głównie ze zwrotów dotacji pobranych w nadmiernej wysokości i odsetek.

W strukturze dochodów największy udział miały dochody w działach:

- 750- *Administracja publiczna*, uzyskane głównie z mandatów karnych kredytowanych i opłat paszportowych (46.314,7 tys. zł, tj. 40,7% dochodów ogółem),

³ Dz.U. z 2013 r., poz. 330.

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2012 r. zmieniające rozporządzenie 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 2012 r., poz. 121).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 128, poz. 861, ze zm.).

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 273, z dnia 15 marca 2012 r.).

- 700- *Gospodarka mieszkaniowa*, zrealizowane z gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa (28.825,1 tys. zł, tj. 25,3% dochodów ogółem),
- 852- *Pomoc społeczna*, wykonane głównie z: wyegzekwowanych przez komorników środków z tytułu wypłaconych zaliczek alimentacyjnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz opłat wniesionych za pobyt w środowiskowych domach samopomocy i za świadczone usługi opiekuńcze (12.796,7 tys. zł, tj. 11,3% dochodów ogółem).

Na koniec 2012 r. w części 85/06 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 387.807,9 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 385.870,1 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 73.919,2 tys. zł, a zaległości o 75.540,1 tys. zł. Zwiększenie dotyczyło głównie zaległości z tytułu zwrotów świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego i zaliczek alimentacyjnych, które w 2012 r. – z powodu niskiej skuteczności egzekucji prowadzonej przez komorników – wzrosły o 29,5%, tj. o 74.344 tys. zł.

W 2012 r. ulgi udzielone w spłacie należności budżetowych wyniosły 1.064,7 tys. zł, polegały głównie (96,3%) na odroczeniu terminu zapłaty lub rozłożeniu zapłaty należności na raty. Dotyczyły m.in. kar i opłat legalizacyjnych, kar nakładanych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego oraz mandatów karnych kredytowanych. Z powodu przedawnienia odpisano mandaty karne wystawione w 2009 r., których egzekucja okazała się bezskuteczna (6.013,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 272-311, 321-375)

Dochody zrealizowane w 2012 r. przez Biuro Obsługi Urzędu (dalej: BOU⁷ lub Urząd) wyniosły 3.313,8 tys. zł i były o 1.242,1 tys. zł niższe niż w 2011 r., z czego 945,9 tys. zł stanowiły wpływy uzyskane w 2011 r. ze zlikwidowanych rachunków bankowych gospodarstw pomocniczych.

Dyrektor Biura Informatyki i Obsługi Urzędu (dalej: BliOU) wyjaśnił, że w 2012 r. uzyskano mniejsze dochody z tytułu przyjętych zadań, które w 2010 r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze, co wynikało ze zmniejszenia wpływów z:

- usług informatycznych, o kwotę 339 tys. zł, w związku z wygaśnięciem umów na świadczenie tych usług, przejętych przez Centralny Ośrodek Informatyki Oddział w Lublinie utworzony na bazie gospodarstwa pomocniczego – Wojewódzkiego Ośrodka Informatyki Terenowego Banku Danych,
- najmu pomieszczeń, o 22 tys. zł, w związku z zaprzestaniem sprawowania trwałego zarządu nad budynkiem Delegatury LUW w Białej Podlaskiej,
- druku dzienników urzędowych, o kwotę 127,3 tys. zł, w wyniku rezygnacji z wydawania Dziennika Urzędowego Województwa Lubelskiego w formie papierowej.

Wykonane dochody stanowiły 107,3% planu. W ich strukturze największy udział miały dochody z czynszów za najem pomieszczeń zrealizowane w rozdziale 75094- Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze (2.856,6 tys. zł, tj. 86,2%).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 194, 197-203, 252-254, 283)

⁷ Biuro Obsługi Urzędu funkcjonowało do 31.12.2012 r. Zarządzeniami Wojewody Lubelskiego: Nr 473 z 15.11.2012 r. w sprawie nadania statutu LUW w Lublinie oraz Nr 515 z 28.12.2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego LUW, utworzone zostało Biuro Informatyki i Obsługi Urzędu oraz określone zostały jego zadania.

Na koniec 2012 r. w BOU wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 38,3 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 7 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności pozostałe do zapłaty ogółem były wyższe o 33,8 tys. zł, a zaległości wyższe o 2,5 tys. zł. Należności pozostałe do zapłaty w wysokości 31,3 tys. zł, których spłata została rozłożona na raty przez Dyrektora Generalnego LUW do końca 2013 r., wynikały z wyroku sądowego. Zaległości dotyczyły opłat za wynajem pomieszczeń (6,9 tys. zł), których termin płatności przypadał na listopad i grudzień 2012 r., oraz opłaty z tytułu wyroku sądowego (0,1 tys. zł) z terminem płatności do 25 czerwca 2012 r. W wyniku podejmowanych przez Urząd działań w celu ich wyegzekwowania, wszystkie zaległości zostały uregulowane do 1.03.2013 r.

(dowód: akta kontroli tom II str. 193, 197-203, 283)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 85/06 zostały zaplanowane w wysokości 1.599.052 tys. zł. Plan wydatków opracowano w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Ministra Finansów⁸, w oparciu o przewidywane wykonanie w 2011 r. i realizację wydatków w latach ubiegłych, z uwzględnieniem potrzeb zgłoszonych przez podległe jednostki oraz jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.), m.in. w zakresie inwestycji, zakupów, dotacji oraz projektów dofinansowanych ze środków europejskich.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o kwotę 329.654,6 tys. zł, w tym o 329.600,5 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa, o 54,1 tys. zł – w wyniku przeniesień wydatków z części budżetowej 36- Skarb Państwa⁹.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 15-65, 128-149, 242-258)

Badanie wykorzystania środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 87.462,8 tys. zł (26,5% ogólnej kwoty rezerw) wykazało, że zostały rozdysponowane przez Wojewodę Lubelskiego zgodnie z przeznaczeniem i wykorzystane w kwocie ogółem 79.752,3 tys. zł, m.in. na konserwację urządzeń melioracji wodnych (14.555 tys. zł), wypłatę świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego (20.215,1 tys. zł), scalenia gruntów (4.703,6 tys. zł), usuwanie skutków klęsk żywiołowych (2.767,3 tys. zł), dofinansowanie: budowy szpitali (20.284,1 tys. zł) i dróg (4.553,3 tys. zł) oraz zakupu pojazdów szynowych (7.293,7 tys. zł). Główną przyczyną niewykorzystania środków w kwocie 7.710,5 tys. zł było przeszacowanie przez j.s.t. potrzeb na wypłatę świadczeń rodzinnych, niższe koszty realizacji zadań w wyniku oszczędności uzyskanych po przeprowadzeniu postępowań

⁸ W rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 (Dz.U. Nr 56, poz. 290) oraz m.in. w piśmie FS8/414/1-06/LMX/2011 z 6 kwietnia 2011 r.

⁹ Na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie dokonania przeniesień planowanych wydatków budżetowych oraz kwot wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2012 (Dz.U. z 2012 r., poz. 718).

przetargowych, przesunięcie terminu lub ograniczenie zakresu realizowanych zadań z powodu m.in. wydłużenia procedur przetargowych, osiągnięcie wymaganych standardów przez domy pomocy społecznej prowadzone przez powiaty (lub na ich zlecenie), co uniemożliwiło wykorzystanie środków przyznanych na ten cel.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 68-127, 410-452, tom II str. 18-23, tom III str. 26-39)

Plan finansowy BOU został zwiększony środkami z rezerw celowych o 5.040,6 tys. zł, z których wydatkowano 4.816,5 tys. zł (95,6%). Środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzjach o ich przyznaniu.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 85-127)

Przy dokonywaniu przeniesień wydatków przestrzegano przepisów art. 171 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰ (dalej: ufp). Zmiany wprowadzano na uzasadniony wniosek, zwiększenia na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich dokonane zostały za zgodą Ministra Rozwoju Regionalnego, a zmiany wydatków na inwestycje budowlane oraz pozostałe wydatki majątkowe przekraczające jednorazowo 100 tys. zł – za zgodą Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 15-22)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wnioskiem FB-I.3112.345.2012 z 28.09.2012 r. Wojewoda Lubelski wystąpił do Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 34 na dofinansowanie realizacji zadań własnych powiatów w zakresie osiągania standardów w domach pomocy społecznej, pomimo że wszystkie prowadzone przez powiaty domy pomocy społecznej działały na podstawie zezwoleń wydanych przez Wojewodę Lubelskiego na czas nieokreślony, co oznaczało, że spełniły wymagane standardy. Środki w kwocie 1.671 tys. zł, przyznane decyzją Ministra Finansów z 12.10.2012 r., nie zostały wykorzystane (Wojewoda Lubelski dokonał ich blokady decyzją z 17.12.2012 r.).

Dyrektor Wydziału Finansów i Certyfikacji LUW (dalej: WFIC) wyjaśniła m.in., że wnosząc dnia 28 września 2012 r. (tj. w ostatnim roboczym dniu września) do Ministerstwa Finansów o środki z rezerwy celowej Wojewoda Lubelski wziął pod uwagę fakt, że osiąganie standardów w domach pomocy społecznej jest trwającym procesem, polegającym na stałym przeznaczaniu środków finansowych na utrzymanie określonego poziomu i jakości świadczonych usług, odtworzenie infrastruktury i materiałów podlegających ciągłemu zużyciu. Niespełnianie powyższych obowiązków skutkuje cofnięciem przez wojewodę zezwolenia, zgodnie z art. 57a ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej. Dodatkowo dnia 28 września 2012 r. nie było możliwości ani zmiany uzasadnienia wynikającego z pisma Ministra Pracy i Polityki Społecznej (z dnia 28.09.2012 r., informującym o przyznaniu środków na ten cel) ani prowadzenia z ministerstwem uzgodnień co do treści uzasadnienia. Po otrzymaniu decyzji Ministra Finansów skierowane zostało wystąpienie o zajęcie stanowiska, czy treść uzasadnienia decyzji uprawnia do przeznaczenia dotacji na dofinansowanie wydatków związanych także z utrzymaniem standardów w domach pomocy społecznej lub o zmianę treści uzasadnienia powołanej decyzji poprzez rozszerzenie przeznaczenia dotacji o kategorię „utrzymania standardu w domach pomocy społecznej”, mając na uwadze konieczność

¹⁰ Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

stałego finansowania opisanego powyżej procesu. W związku z brakiem odpowiedzi do 30 listopada, (tj. granicznego terminu do dokonywania zmian w planie dotacji na realizację zadań własnych samorządów) środki wynikające z decyzji Ministra Finansów z 12.10.2012 r. nie zostały podzielone na powiaty.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 76-80, tom III str. 18, 21-22, 298-304)

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

1. Zrealizowane w części 85/06 wydatki wyniosły 1.840.081,8 tys. zł, tj. stanowiły 95,4% planu po zmianach. Wojewoda Lubelski, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp, dokonał blokady planowanych na 2012 r. wydatków na kwotę 69.285,1 tys. zł, zwroty niewykorzystanych środków z j.s.t. i innych jednostek stanowiły 14.752,8 tys. zł. Niepełne wykorzystanie przyznanego limitu środków wystąpiło w szczególności w działach:
 - 600- *Transport i łączność* (43.801,5 tys. zł, tj. 18,9%), z powodu niższych kosztów remontów dróg oraz likwidacji linii autobusowych, skutkującej niższymi dopłatami do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w krajowej komunikacji autobusowej, opóźnień w realizacji inwestycji na przejściach granicznych w wyniku wydłużenia procedury udzielania zamówienia publicznego na budowę infrastruktury i dostawę wyposażenia,
 - 852- *Pomoc społeczna*, w którym – w wyniku przeszacowania przez j.s.t. i Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej potrzeb związanych z wypłatą zasiłków i innych świadczeń – nie wykorzystano 23.029,2 tys. zł (2,5%),
 - 754- *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, w którym nie wykorzystano 10.034,2 tys. zł (7,9%) z powodu wydłużenia procedury oceny lub odrzucenia przez instytucje zarządzające wniosków złożonych przez komendy Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP) na realizację projektów dofinansowanych ze środków europejskich.

W porównaniu do 2011 r. wydatki zrealizowane były wyższe o 9.440,3 tys. zł (0,5%). (dowód: akta kontroli, tom I str. 68-127, 406-452, tom II str. 422-433, tom III str. 18-30)

Najwyższe wydatki wystąpiły w działach:

- 852- *Pomoc społeczna* – 894.176,3 tys. zł (48,6% wydatków ogółem), dotyczyły głównie dotacji udzielonych j.s.t.: na wypłatę świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego (646.778,4 tys. zł), zasiłków okresowych (46.595,2 tys. zł), utrzymanie mieszkańców domów pomocy społecznej, umieszczonych w tych domach na podstawie zezwoleń wydanych przed 1.01.2004 r. (50.288 tys. zł) oraz realizację programu Pomoc państwa w zakresie dożywiania (34.593,5 tys. zł),
- 851- *Ochrona zdrowia* – 266.672,1 tys. zł (14,5%), poniesione w szczególności na funkcjonowanie zespołów ratownictwa medycznego (112.978,8 tys. zł), składki na ubezpieczenia zdrowotne m.in. za osoby bezrobotne niepobierające zasiłku (76.623,8 tys. zł) oraz działalność wojewódzkiej i powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych (54.130,3 tys. zł),
- 600- *Transport i łączność* – 187.721 tys. zł (10,2%), przeznaczone m.in. na funkcjonowanie i rozbudowę przejść granicznych (92.950,7 tys. zł), wyrównywanie przewoźnikom utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów (39.999,8 tys. zł), remonty i odbudowę infrastruktury drogowej zniszczonej w czasie klęsk żywiołowych (28.199,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 422-433)

2. Wydatki na utrzymanie urzędu obsługującego Wojewodę Lubelskiego (BOU) wyniosły 52.490 tys. zł i stanowiły 2,9 % wydatków w części 85/06.

Badaniem objęto wydatki w wysokości 5.601,3 tys. zł, tj. 10,7% wydatków Urzędu. Urząd dokonywał wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami (z wyjątkiem 35,7 tys. zł, poniesionych na zakup drogowych materiałów budowlanych). Środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, głównie na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń pracowników oraz zakupy materiałów i usług. Wydatki majątkowe wyniosły 1.772 tys. zł i poniesione zostały m.in. na: przebudowę budynku LUW w celu dostosowania do wymogów przeciwpożarowych, zakup trzech samochodów dla Państwowej Straży Rybackiej, przebudowę węzła ciepłego c.o. i c.w. w budynku Urzędu przy ul. Czechowskiej, zakupy sprzętu komputerowego, zakup i wdrożenie systemu kolejowania w Oddziale ds. Paszportów Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców LUW.

Kontrolą objęto trzy postępowania o zamówienie publiczne na kwotę 897,2 tys. zł, w tym jedno przeprowadzone w trybie zapytania o cenę na dostawę materiałów biurowych i dwa – w trybie przetargu nieograniczonego (na przebudowę budynku LUW w celu dostosowania do aktualnych wymagań przeciwpożarowych – Etap I oraz remont korytarzy parteru i II piętra w tym budynku). W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Na realizację umów zawartych w wyniku postępowań wydatkowano 895,9 tys. zł. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi. Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 7.02.2013 r., tj. w terminie określonym w art. 98 ust. 2 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 1-60, 205-215, 283-291)

3. Dotacje na wydatki bieżące wyniosły 1.431.139,6 tys. zł, stanowiły 97,7% planu i były o 2,4% wyższe od udzielonych w 2011 r. Ponad 90% (1.301.261,7 tys. zł) stanowiły dotacje celowe dla j.s.t., przeznaczone m.in. na:

- realizację zadań zleconych, np. wypłatę świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego, funkcjonowanie komend powiatowych PSP i inspektoratów nadzoru budowlanego, utrzymanie urzędzeń melioracji wodnych (1.046.028,7 tys. zł). W 2012 r. trzy gminy nie przeprowadziły planowanych szkoleń obronnych i akcji kurierskiej, a jedna zrezygnowała z realizacji zadania „Świetlica romska – obsługa bieżąca”. Dotacje na te zadania w kwocie 6,8 tys. zł zostały zwrócone w terminie określonym w art. 168 ust. 1 upf. Pozostałe zadania zostały przez j.s.t. zrealizowane;
- dofinansowanie zadań własnych, m.in.: działalności 213 ośrodków pomocy społecznej i 44 domów pomocy społecznej, realizacji programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” oraz pomoc materialną dla uczniów i wypłatę zasiłków (254.716,5 tys. zł).

Dotacje udzielone na pozostałe zadania, w tym realizowane przez podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych, wyniosły 129.877,9 tys. zł i stanowiły 99,9% planu. Zostały wykorzystane m.in. na funkcjonowanie zespołów ratownictwa medycznego, doradztwo rolnicze, organizację wypoczynku letniego dla uczniów.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 23-27, 406-452, tom II str. 434-437)

W trakcie kontroli badaniem objęto dotacje w kwocie 837.412,2 tys. zł (58,5% wszystkich):

- a) Dotacje podmiotowe (724 tys. zł) przeznaczono na utrzymanie urządzeń melioracji wodnych szczegółowych przez spółki wodne. Podziału dotacji dokonano proporcjonalnie do wartości robót wykonanych przez spółki w 2011 r. oraz robót planowanych do wykonania w 2012 r. Środki przekazywano na wniosek spółek, po wykonaniu robót konserwacyjnych. Dopełniony został, wynikający z art. 122 ust. 4 ufp, obowiązek podania do publicznej wiadomości wykazu spółek wodnych otrzymujących dotację podmiotową.
- b) Dotacje na zadania własne j.s.t. oraz zadania realizowane przez pozostałe podmioty sektora finansów publicznych i organizacje pozarządowe (128.213,4 tys. zł) przekazywano na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 ufp. Rozliczano je w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 i 3 ufp. Wojewoda Lubelski terminowo zatwierdził rozliczenia dotacji, weryfikował wywiązanie się j.s.t. z obowiązku partycypowania w kosztach realizacji zadań w wysokości określonej art. 128 ufp. Przy zwrocie niewykorzystanych środków (2,4 tys. zł) j.s.t. przestrzegały art. 168 ufp.
- c) Podziału dotacji na zadania zlecone dokonano na podstawie potrzeb zgłoszonych przez j.s.t. Dotacje (708.258,1 tys. zł) przekazywano w terminach umożliwiających realizację zadań, zgodnie z art. 49 ust. 4 i 5 ustawy z 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹¹, w wysokości określonej na podstawie potrzeb j.s.t. zweryfikowanych przez pracowników LUW w wyniku m.in. bieżącej analizy stopnia realizacji zadań przez j.s.t. Z dotacji sfinansowano m.in. utracone przez przewoźników przychody z tytułu honorowania ustawowych ulg w przewozach pasażerskich (sprzedano 1,2 mln ulgowych biletów), wypłatę 2,2 mln zasiłków rodzinnych, 555,7 tys. zasiłków pielęgnacyjnych, 264,2 tys. świadczeń z funduszu alimentacyjnego.
(dowód: akta kontroli, tom I str. 23-27, 248-256, tom II str. 300-421, 434-437)

4. Zrealizowane w części 85/06 wydatki bieżące wyniosły 227.617,8 tys. zł, stanowiły 98,4% planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2011 r. o 3.071,1 tys. zł, tj. 1,3%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (94,7%) stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń pracowników, zrealizowane w wysokości 152.660,1 tys. zł, oraz zakupy towarów i usług, wykonane na kwotę 62.855,4 tys. zł.

W ramach kontroli sprawdzono stan zatrudnienia i realizację wydatków na wynagrodzenia oraz wydatki na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zleceń i umów o dzieło.

- a) Przeciętne zatrudnienie¹² w 2012 r. w części 85/06 wyniosło 2.963 osoby i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 24 osoby. Różnice wystąpiły w grupie członków Korpusu Służby Cywilnej (zmniejszenie o 14 osób) i osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (zatrudnienie niższe o 10 osób).

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wyniosły 152.660,1 tys. zł i w porównaniu do 2011 r. wzrosły o 3.002,6 tys. zł (2%). Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania

¹¹ Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.

¹² W przeliczeniu na pełne etaty.

planu wydatków jednostek podległych dysponentowi części 85/06, w jednostkach tych nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego (o 821,2 tys. zł, tj. 0,6%) wynikał głównie z przyznania środków na wypłatę nagród jubileuszowych oraz zatrudnienie pracowników Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego i wypłaty dodatków służby cywilnej.

Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. wynosiło 3.669,89 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 52,40 zł, tj. o 1,4%.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 7-14, 258-263, tom II str. 71-75, 422-433)

- b) W 2012 r. w BOU wydatkowano 751,3 tys. zł¹³ na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych 127 umów zlecenia i 15 umów o dzieło, w tym ośmiu (50,2 tys. zł) – z osobami fizycznymi będącymi pracownikami jednostki. Szczegółowym badaniem objęto próbę 20 umów w kwocie 134,6 tys. zł. W wyniku kontroli stwierdzono, że zlecone zadania związane były z działalnością statutową LUW, zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym. Umowy z pracownikami Urzędu zawarte zostały na realizację zadań związanych z funkcjonowaniem Wojewódzkiego Zespołu Orzekania o Niepełnosprawności, a ich kontrola nie wykazała nieprawidłowości¹⁴.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 40-76)

5. Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 2.562,3 tys. zł i stanowiły 98,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były niższe o 9,8%, tj. o 278,2 tys. zł, z powodu zmniejszenia liczby członków komisji lekarskich orzekających o stopniu zdolności do czynnej służby wojskowej¹⁵. Najwyższe kwoty wydatkowano na: stypendia dla uczniów szczególnie uzdolnionych (687,3 tys. zł) i nagrody Lubelskiego Kuratora Oświaty dla nauczycieli za wybitne osiągnięcia zawodowe (360 tys. zł) oraz na zakup odzieży roboczej, okularów, umundurowania, równoważniki za remont mieszkania i inne wydatki na rzecz pracowników i funkcjonariuszy (892,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 409, tom II str. 422-433)

6. Wydatki majątkowe zrealizowane zostały w wysokości 152.133,8 tys. zł, stanowiły 85,6% planu po zmianach i były niższe od wykonanych w 2011 r. o 26.094,1 tys. zł (14,6%). Z niewykorzystanego limitu środków w wysokości 25.499,6 tys. zł ponad 91% (23.419,6 tys. zł) dotyczyło działu 600- Transport i łączność i wynikało z oszczędności uzyskanych po przeprowadzeniu postępowań przetargowych oraz niezrealizowania planowanego zakresu robót z powodu przedłużenia procedur przetargowych na udzielenie zamówienia publicznego na budowę infrastruktury i dostawę wyposażenia na przejściach granicznych. Planowane wydatki w kwocie 24.237,1 tys. zł zostały zablokowane przez Wojewodę Lubelskiego.

¹³ Ujęte w § 4170- wynagrodzenia bezosobowe oraz § 4550- szkolenia członków korpusu służby cywilnej.

¹⁴ Wydatki poniesione na ten cel objęte były badaniem w ramach kontroli P/12/105 *Organizacja systemów orzecznictwa lekarskiego ZUS dla celów rentowych oraz orzekania o niepełnosprawności*. Wystąpienie pokontrolne LLU-4101-05-01/2012 skierowane zostało do Wojewody Lubelskiego dnia 18 lipca 2012 r.

¹⁵ Na podstawie § 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 stycznia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie komisji lekarskich orzekających o stopniu zdolności do czynnej służby wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej (Dz.U. z 2012 r., poz. 50).

Środki przeznaczono na dotacje na inwestycje i zakupy inwestycyjne oraz na wydatki jednostek podległych Wojewodzie Lubelskiemu, w tym inwestycje na przejściach granicznych.

Wydatki majątkowe jednostek budżetowych (71.717,3 tys. zł) zostały zrealizowane zgodnie z planami rzeczowo-finansowymi i były przeznaczone m.in. na przebudowę budynków LUW i Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Lublinie, placu manewrowego Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lublinie, zakupy samochodów, sprzętu specjalistycznego i informatycznego (3.126,6 tys. zł) oraz inwestycje realizowane na przejściach granicznych (68.590,7 tys. zł). Kontynuowano budowę Drogowego Przejścia Granicznego w Dołhobyczowie (20.482,9 tys. zł), parkingu buforowego i zintegrowanego budynku dla służb granicznych na przejściach granicznych (drogowym i kolejowym) w Dorohusku (21.765,8 tys. zł), kompleksową rozbudowę Drogowego Przejścia Granicznego w Zosinie (25.202,6 tys. zł).

Dotacje na inwestycje (80.416,5 tys. zł) zostały przeznaczone na realizację inwestycji budowlanych i zakupów inwestycyjnych j.s.t. Wykorzystano je m.in. na: budowę szpitali wojewódzkich (20.284,1 tys. zł), odbudowę infrastruktury zniszczonej w czasie klęsk żywiołowych (26.739,5 tys. zł), inwestycje w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych Etap II (10.906,6 tys. zł), zakup pojazdów szynowych (7.293,7 tys. zł), budowę i remonty urządzeń melioracji wodnych oraz scalenie gruntów (8.420 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 409, tom II str. 422-433, 438-476)

Kontrola dotacji celowych w kwocie 39.551,1 tys. zł wykazała, że dotacje na dofinansowanie inwestycyjnych zadań własnych j.s.t. przekazywano na podstawie umów zawartych zgodnie z wymogami art. 150 ufp. Zadania określone w umowach zostały zrealizowane. Wojewoda Lubelski zatwierdził rozliczenia dotacji, weryfikował wywiązanie się j.s.t. z obowiązku partycypowania w kosztach realizacji zadań w wysokości określonej art. 128 ufp, a przy zwrocie niewykorzystanych środków (17,2 tys. zł) j.s.t. przestrzegały art. 168 ufp.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 398-407)

7. Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej wyniosły 26.628,3 tys. zł, stanowiły 50,7% planu oraz były o 4.833,6 tys. zł (22,2%) wyższe od wykonanych 2011 r. Zostały poniesione głównie na realizację projektów w ramach:
- Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (dalej: PROW), tj. scalenie gruntów i budowę urządzeń melioracji wodnych oraz koszty zatrudnienia i zakupu wyposażenia dla pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego zaangażowanych we wdrażanie programu (16.134,8 tys. zł, tj. 96,4% planu),
 - Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (dalej: EISIP), m.in. zakup sprzętu i samochodów ratowniczo-gaśniczych oraz modernizację obiektu Komendy Powiatowej PSP w Tomaszowie Lubelskim (3.157,2 tys. zł, tj. 11,5% planu),
 - Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego (dalej: RPO WL): adaptację budynku na potrzeby dydaktyczno-szkoleniowe Komendy Wojewódzkiej PSP w Lublinie oraz zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych (2.011,2 tys. zł, tj. 84,3% planu),
 - Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki: wypłatę zasiłków okresowych przez j.s.t. (1.855,6 tys. zł, tj. 95,7% planu).

Niewykorzystanie przyznanego limitu środków (w kwocie 25.914,5 tys. zł, w tym zablokowane decyzją Wojewody Lubelskiego 24.945,8 tys. zł) wynikało przede wszystkim z:

- niezrealizowania projektów dofinansowanych ze środków EISIP i RPO WL przez komendy PSP z powodu m.in. niezakwalifikowania przez Wspólny Sekretariat Techniczny do dofinansowania w 2012 r. (umieszczenie na listach rezerwowych), odrzucenia wniosków aplikacyjnych na etapie oceny formalnej lub merytorycznej, przesunięcia terminów realizacji projektów ze względu na nierozstrzygnięcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (9.731,6 tys. zł),
- niewykonania planowanego na 2012 r. zakresu robót przy budowie infrastruktury Drogowego Przejścia Granicznego w Dołhobyczowie z powodu przedłużenia procedur przetargowych w wyniku wniesienia odwołań (15.000 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 409, tom II str. 422-433, tom III str. 7-17)

8. W 2012 r. Ministerstwo Finansów przekazało na rachunek wydatków dysponenta części 85/06 środki w kwocie 1.883.777,5 tys. zł. Zasilenia rachunków bankowych dysponentów niższego stopnia dokonywane były zgodnie z harmonogramem realizacji wydatków i na podstawie złożonych zapotrzebowań (z wyjątkiem kwoty 10 tys. zł przekazanej w grudniu 2012 r. do Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Lublinie, dalej: WINB). Kwota środków niewydatkowanych we wnioskowanym terminie i przekazanych przez NBP na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, na podstawie § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁶, wyniosła 33.350,6 tys. zł, z czego badaniem objęto 22.818,6 tys. zł. Przyczyną niewydatkowania środków było m.in. niezrealizowanie dyspozycji przelewów przez NBP oraz zakaz dysponowania planowanymi wydatkami objętymi decyzjami o ich blokowaniu.

Zwroty niewykorzystanych środków, dokonane w okresie przejściowym przez jednostki budżetowe (23,4 tys. zł), odprowadzono 25.01.2013 r. na rachunek wydatków roku ubiegłego centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa, a zwrócone przez j.s.t. dotacje (10.321,7 tys. zł) – 15.02.2013 r., tj. w terminach określonych w § 16 ust. 7 pkt 2 i ust. 10 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 256-258, tom III str. 305-307, 228-229, 236-240)

9. Zobowiązania w części 85/06 budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 12.725 tys. zł i były wyższe o 5,9% od kwoty zobowiązań na koniec 2011 r. Główną pozycję (10.491,5 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 2,9%. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. wyniosły 6,7 tys. zł, wynikały z wyroków sądowych, które wpłynęły do Urzędu w 2013 r. i dotyczyły zwrotu kosztów postępowania sądowego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 445-457, tom II str. 216-217, 433)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W dniu 17.12.2012 r. w BOU zakupiono materiały drogowe (887,12 m² kostki brukowej, 60 sztuk obrzeży, 130 sztuk krawężników) o łącznej wartości

¹⁶ Dz.U. Nr 245, poz. 1637, ze zm.

35.676,85 zł – na przebudowę nawierzchni chodników, dojeżdż i placów przy ul. Czechowskiej 15. Zakupione materiały drogowe nie zostały wykorzystane. Wykonanie elementów zewnętrznych (przebudowa chodnika, parkingu, drogi dojazdowej) stanowiło część zadania inwestycyjnego „Przebudowa budynku LUW przy ul. Czechowskiej 15 – II etap”. Z realizacji zadania zrezygnowano w 2012 r. i nie ujęto go w planie zadań inwestycyjnych na 2013 r.

Art. 44 ust. 3 pkt 1 upf stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Dyrektor BliOU, który 7 grudnia 2012 zlecił zakup ww. materiałów drogowych, wyjaśnił, że ułożenie kostki brukowej planowane jest w 2014 r. podczas realizacji II etapu przebudowy budynku LUW przy ul. Czechowskiej 15, a jej zakup w grudniu 2012 r. przyczyni się do zmniejszenia kosztów realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 11-13, 78-84, 239-251, 271-272, 285-286)

2. Niezgodnie z harmonogramem realizacji budżetu i zgłoszonym zapotrzebowaniem przekazano do WINB w dniu 6.12.2012 r. zasilenie w kwocie 20 tys. zł, tj. o 10 tys. zł wyższej niż wynikająca z harmonogramu.

Dyrektor WFiC wyjaśniła, że wynikało to z błędnego przekazania, po raz drugi, tej samej kwoty 10.000 zł wnioskowanej przez WINB. Po dostrzeżeniu błędu, z głównym księgowym jednostki uzgodniono, że WINB przeznaczy nadmiarowe środki na pokrycie faktur o najbliższych terminach płatności. W celu zapewnienia zgodności kwot przekazanych z limitem środków zgłoszonym w systemie TREZOR, z jednostką uzgodniono, że przy najbliższym przelewie (11.12.2012 r.) przekazana zostanie jej kwota 5.000 zł, mimo zamówionej 15.000 zł.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 228-235)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

LUW nie w pełni monitorował realizację przez gminy zadania zleconego, określonego w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁷, polegającego na wydawaniu decyzji potwierdzających prawo do świadczenia opieki zdrowotnej świadczeniobiorcom innym niż ubezpieczeni, spełniającym kryterium dochodowe. Gromadzono tylko dane z gmin, które otrzymały środki na finansowanie kosztów wydania tych decyzji. Dotacje udzielone na ten cel wyniosły w 2012 r. 16 tys. zł i przyznane zostały zaledwie 12 gminom, w wysokości od 100 zł do 9,8 tys. zł. Gminy wykorzystywały 14,8 tys. zł. Z uzyskanych w trakcie kontroli NIK informacji z 14 j.s.t., które nie otrzymały dotacji na finansowanie kosztów wydania wymienionych decyzji, wynika, że 13 gmin realizowało zadanie w 2012 r. (wydały 168 decyzji), ale z powodu niskich kosztów jego realizacji nie występowało do LUW o środki na ten cel.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 241-291)

Stwierdzono ponadto, że w umowie Nr 150 z 21.05.2012 r. o udzielenie dotacji na zadanie realizowane w ramach „Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych - Etap II Bezpieczeństwo-Dostępność-Rozwój”, kwota dotacji przyznanej gminie Niemce została zawyżona o 9,3 tys. zł z powodu wyliczenia jej niezgodnie z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych¹⁸. Pomimo

¹⁷ Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.

¹⁸ Dz.U. Nr 53, poz. 435, ze zm.

stwierdzenia przez pracowników Wydziału Infrastruktury LUW tej nieprawidłowości i poinformowania o niej beneficjenta (pismem z 3.07.2012 r.), informacji w tym zakresie nie przekazano do Wydziału Finansów i Budżetu LUW¹⁹, w związku z czym 10.07.2012 r. Gminie Niemce zostały przekazane środki w zawyżonej wysokości. Zwrotu nienależnej kwoty gmina dokonała dopiero 13.11.2012 r.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 78, 81-121)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, planowanie wydatków, a pozytywnie – wydatkowanie środków budżetowych przez LUW.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Projekt budżetu na 2012 r. w zakresie wydatków środków europejskich w części 85/06 został opracowany zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012, na podstawie decyzji o zapewnieniu finansowania oraz przewidywanych do zawarcia umów o dofinansowanie, wynikających ze złożonych wniosków aplikacyjnych.

Ujęta w ustawie budżetowej na rok 2012 kwota wydatków (31.780 tys. zł) została w trakcie roku zwiększona środkami z rezerwy celowej poz. 98 o 4.474,4 tys. zł, które w całości wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem na realizację projektów PROW: rozbudowę wałów przeciwpowodziowych i scalenie gruntów.

Zmiany w planie wydatków dokonywane były przez Wojewodę Lubelskiego zgodnie z art. 194 ust. 4 i 6 ufp.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 150-157, 24, 245-255)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 32.539,7 tys. zł, stanowiły 89,8% planu po zmianach i 102,4% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. Przeznaczono je na finansowanie projektów realizowanych przez:

- j.s.t. w ramach PROW, tj. scalenie gruntów i budowę urządzeń melioracji wodnych (30.534,5 tys. zł),
- Komendę Wojewódzką PSP w zakresie Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (dalej: PO IS) i RPO WL (zakup samochodu i przebudowa budynku na kwotę 2.005,2 tys. zł).

Niewykorzystanie limitu środków (3.714,7 tys. zł, w tym 3.278,8 tys. zł zablokowane przez Wojewodę Lubelskiego na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp) wynikało głównie z przesunięcia terminów realizacji projektów, z powodu umieszczenia ich na listach rezerwowych przez Zarząd Województwa Lubelskiego

¹⁹ Wydział Finansów i Budżetu LUW funkcjonował do 31.12.2012 r., z dniem 1.01.2013 r. utworzony został Wydział Finansów i Certyfikacji LUW.

(Instytucja Zarządzająca RPO WL) i Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych (instytucja Wdrażająca PO IS).

Płatności na rzecz beneficjentów projektów realizowanych przez Komendę Wojewódzką PSP w Lublinie dokonywane były – stosownie do art. 188 ust. 1 ufp – za zgodą dysponenta części. Nie wystąpiły wpływy z tytułu odsetek, o których mowa w § 4 ust. 7 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa. W 2012 r. nie prowadzono również rachunków pomocniczych wydatków z budżetu środków europejskich, wymienionych w § 14 ust. 3 tego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 150-153, 158-165, 475-477, tom III str. 7-16)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich.

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

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Dysponent części 85/06 zarządzeniem Nr 420 z 22.12.2010 r. ustanowił procedury kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów. Procedury dotyczyły w szczególności: weryfikacji sprawozdań m.in. pod względem ich kompletności, poprawności formalno-rachunkowej i terminowości złożenia oraz zasad dokonywania korekt sprawozdań.

Roczne zbiorcze sprawozdania z wykonania budżetu Wojewody Lubelskiego sporządzone zostały na podstawie sprawozdań jednostkowych, w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁰ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²¹.

W wyniku przeniesienia błędu ze sprawozdania jednostkowego BliOU, wykazane w rozdziale 75011- Urzędy wojewódzkie wydatki w § 4350- Zakup usług dostępu do sieci Internet zostały zaniżone o 2,1 tys. zł, a w § 4370- Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej – zawyżone o tę kwotę.

Z wyjątkiem skutków tego zdarzenia, łączne roczne sprawozdania:

- 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),

²⁰ Dz.U. Nr 20, poz. 103.

²¹ Dz.U. Nr 43, poz. 247, ze zm.

- 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, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
 - z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE WPR),
- a także sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
- a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r.

Nieprawidłowości polegające na zawyżeniu o 730 tys. zł w sprawozdaniu Rb-27 należności ogółem i należności pozostałych do zapłaty zostały skorygowane w trakcie kontroli.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 312-495, tom II str. 196-238)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W rocznym sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27 w 2012 r. dysponenta części 85/06 sporządzonym przez WFiC należności oraz należności pozostałe do zapłaty zawyżono o 384,8 tys. zł w związku z wykazaniem należności, których termin płatności przypadał na 2013 r. Sprawozdanie skorygowano w trakcie kontroli NIK.
2. W rocznym łącznym sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27 za 2012 r. z dnia 20 lutego 2013 r. kwoty należności i należności pozostałych do zapłaty zawyżono o 730 tys. zł. Wynikało to z przeniesienia błędów zawartych w sprawozdaniach jednostkowych dziewięciu jednostek budżetowych oraz w sprawozdaniu dysponenta części sporządzonym przez WFiC, w których wykazano należności z terminem płatności przypadającym na 2013 r. W wyniku weryfikacji sprawozdań jednostkowych przez WFiC, w trakcie kontroli NIK, kierownicy jednostek dokonali ich korekty, co skutkowało sporządzeniem korekty łącznego sprawozdania rocznego Rb-27 w dniu 19 marca 2013 r.

Wykazanie w sprawozdaniu Rb-27 należności, których termin płatności przypadał na 2013 r. było niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 2 oraz ust. 4 instrukcji w zakresie sporządzania sprawozdania Rb-27 zawartej w załączniku Nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Dyrektor WFiC wyjaśniła, że wynikało to z niespójności przepisów prawnych w tym zakresie. Zgodnie z ustawą o rachunkowości w księgach rachunkowych powinno ujmować się na rozrachunkach należności wynikające z wystawionych faktur lub rachunków w dacie ich wystawienia bez względu na termin płatności. Natomiast zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 2 i 5 instrukcji w zakresie sporządzania sprawozdania Rb-27 w kolumnie „Należności” wykazuje się salda początkowe należności pozostałych do zapłaty, zmniejszone o nadpłaty, powiększone o kwoty przypisów z tytułu dochodów budżetowych, których termin płatności przypada na dany rok budżetowy, a w odpowiednich kolumnach salda końcowego (11-13) wykazuje się *na podstawie księgowości analitycznej do konta należności z tytułu dochodów budżetowych*, należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto – bez wskazywania, że należy wykazywać tylko należności, których termin płatności przypada na dany rok budżetowy. Wobec pewnej niespójności przepisów prawnych konieczne było wyjaśnienie

wątpliwości w tym zakresie. Po kontakcie telefonicznym z Ministerstwem Finansów podjęto decyzję o sporządzeniu korekty sprawozdania Rb-27. Weryfikacja sprawozdań Rb-27 składanych przez dysponentów III stopnia funkcjonujących w ramach części budżetowej 85/06 była przeprowadzana w okresach miesięcznych i kwartalnych. W okresach kwartalnych jednostki, oprócz sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych, składały dodatkowe informacje opisowe dotyczące zrealizowanych dochodów oraz należności. Jednakże jedynie w jednostkowych przypadkach zawierały one dane dotyczące terminów płatności należności. Złożone przez jednostki sprawozdania i inne dokumenty podlegały analizie formalnej i rachunkowej. Dane dotyczące należności, wykazane zarówno w rocznych sprawozdaniach Rb-27, jak i w rocznych sprawozdaniach finansowych, były zgodne z ewidencją księgową, co było potwierdzone w załącznikach do rocznych bilansów jednostek. Niespójność zapisów Instrukcji stanowiącej załącznik Nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz ustawy o rachunkowości powoduje niejasności w sposobie sporządzania rocznego sprawozdania Rb-27. Z powodu niespójności przepisów oraz ich wybiórczego traktowania, weryfikacja sprawozdań składanych przez dysponentów III stopnia jest znacznie utrudniona.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 376-405, 493-494, tom III str. 18-19, 23-25)

4.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto rzetelność sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 Lubelskiego Urząd Wojewódzkiego w Lublinie (dysponenta trzeciego stopnia):

- 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),

a także sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:

- c) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- d) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej oraz sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

W wyniku nieprawidłowego zaksięgowania przez BOU wydatków w kwocie 2,1 tys. zł, wykazane w rozdziale 75011- Urzędy wojewódzkie wydatki w § 4350- Zakup usług dostępu do sieci Internet zostały zaniżone o 2,1 tys. zł, a w § 4370- Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej – zawyżone o tę kwotę.

Z wyjątkiem skutków tego zdarzenia, sprawozdania Urzędu przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 196-238)

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 3.313,8 tys. zł i były zgodne z kwotą przedstawioną w sprawozdaniu Rb-27. Wynikały z analitycznej ewidencji księgowej konta 131- Rachunek dochodów budżetowych, prowadzonej według podziałek klasyfikacji budżetowej.

Wydatki, wykazane w Rb-23 w wysokości 52.490,0 tys. zł, były równe kwocie otrzymanej z Ministerstwa Finansów i ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wynikały z zapisów na koncie 130- Rachunek bieżący jednostki i 138- Rachunek środków europejskich. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do kont 130 i 138, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym w dniu 15.01.2013 r. został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Lublinie.

Dane za IV kwartał 2012 r. wykazane w kwartalnych sprawozdaniach Rb-N i Rb-Z były zgodne z ewidencją księgową.

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 991 Wydatki w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²².

(dowód: akta kontroli, tom II str. 196-228, 229-238)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Sprawozdanie roczne Rb-27 BliOU zostało sporządzone niezgodnie z § 9 ust. 2 pkt 2 załącznika Nr 37 *Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa* do ww. rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, co skutkowało zawyżeniem o 4,9 tys. zł należności ogółem (o 0,15%) i należności pozostałych do zapłaty (o 12,8%). W sprawozdaniu Rb-27 wykazano należności, których termin płatności przypadał na następny rok budżetowy.

Według § 9 ust. 2 pkt 2 załącznika Nr 37 *Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa* do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w kolumnie „Należności” wykazuje się: salda początkowe (należności pozostałych do zapłaty zmniejszone o nadpłaty), powiększone o kwoty przypisów z tytułu dochodów budżetowych, których termin płatności przypada na dany rok budżetowy.

Według wyjaśnień zastępcy głównej księgowej BliOU, wykazanie w sprawozdaniu należności, których termin płatności przypada na 2013 r.

²² Dz.U. Nr 298, poz. 1766.

wynikało z niespójności przepisów w Instrukcji. Mając na uwadze potwierdzenie przez pracownika Ministerstwa Finansów, że w Rb-27 powinno wykazać się tylko należności, których termin płatności przypada na rok bieżący – sporządzono korektę sprawozdania.

W trakcie kontroli NIK, w dniu 11.03.2013 r. sporządzono korektę sprawozdania Rb-27, w którym wykazano należności (3.352,1 tys. zł) oraz należności pozostałe do zapłaty (38,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 197-203, 230-231, 273-274)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Roczne sprawozdanie Rb-27 sporządzono na druku niezgodnym z wzorem sprawozdania stanowiącym załącznik Nr 6 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Wynikało to – według wyjaśnienia zastępcy głównej księgowej BliOU – z pomyłki pracownika z powodu znikomych różnic we wzorze (numeracja kolumn oraz wyraz „netto” w nagłówku jednej kolumny) i nie miało wpływu na dane zawarte w sprawozdaniu.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 197-203, 230-231, 273-274)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie roczne i kwartalne sprawozdania budżetowe.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Obowiązujące w Urzędzie procedury kontroli zarządczej, zawarte w „Instrukcji procedur kontroli finansowej w Oddziale Rachunkowości Biura Obsługi Urzędu LUW” z 5.01.2011 r., zostały ustalone zgodnie ze standardami określonymi w komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²³. W Instrukcji tej określone zostały m.in. stanowiska odpowiedzialne w Oddziale Rachunkowości BOU za poszczególne czynności w ramach systemu rachunkowości i procedury kontrolne, w tym sposób weryfikacji operacji gospodarczych i finansowych przed i po realizacji.

Dokumentacja opisująca zasady rachunkowości, wprowadzona zarządzeniem Dyrektora Generalnego LUW z 25 lipca 2012 r. i poprzednio obowiązująca z 31 grudnia 2010 r., spełniała warunki określone w art. 10 uor w zakresie: określenia roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych, metod wyceny aktywów, sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych dotyczących ustalenia zakładowego planu kont, wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych, opisu systemu informatycznego zawierającego wykaz programów, funkcji, określenia wersji oprogramowania. Nie opisano w niej natomiast algorytmów i parametrów przetwarzania danych umożliwiających zweryfikowanie poprawności działania programu komputerowego oraz metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania. Zakładowy plan kont był zgodny z załącznikiem Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, z wyjątkiem opisu kont 720- Przychody z tytułu dochodów budżetowych i 750- Przychody finansowe. Uzupełnienia dokumentacji opisującej zasady rachunkowości i korekty zakładowego planu kont dokonano dopiero w trakcie kontroli NIK, zarządzeniem Dyrektora Generalnego LUW z 27.03.2013 r.

Księgi rachunkowe BOU prowadzono w systemie komputerowym Xpertis FIX, w wersji zatwierdzonej przez Dyrektora Generalnego LUW. Otwarto je i zamknięto

²³ Dz.Urz.MF Nr 15, poz. 84.

zgodnie z wymogami art. 12 uor. Obligatoryjne elementy ksiąg prowadzone były z należytą szczegółowością i według zasad określonych w art. 13 uor. Stosownie do art. 14 ust. 4 uor komputerowe zapisy księgowo posiadały automatycznie nadany numer pozycji, pod którym wprowadzano je do dziennika oraz dane osoby wprowadzającej zapis. Używany w BOU system księgowości komputerowej nie wymuszał zamykania miesięcy i nie zapewniał kontroli kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 142-171, 259-261, 292-293)

Badanie ksiąg rachunkowych BOU przeprowadzono w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na kontach zespołu: 4- Koszty według rodzajów i ich rozliczenie, 6- Produkty i 7- Przychody, dochody i koszty oraz na koncie 080- Środki trwałe w budowie (inwestycje). Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące m.in. wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych (ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości) oraz transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 500 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 119 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną²⁴ na kwotę 4.083,5 tys. zł, którą zwiększono o 2,6 tys. zł, wynikające z uwzględnienia pełnej wartości wylosowanych dowodów. Badaniu poddano także 37 dowodów (zapisów) księgowych na kwotę 1.486,2 tys. zł wybranych w wyniku doboru celowego i 12 dowodów na kwotę 31,6 tys. zł – w wyniku przeglądu analitycznego. Wydatki objęte badaniem (5.601,3 tys. zł) stanowiły 10,7% zrealizowanych wydatków Urzędu.

W wyniku przeprowadzonego badania zgodności (poprawności formalnej dowodów oraz zapisów księgowych) stwierdzono, że dowody księgowe zawierały elementy określone w art. 21 ust. 1 pkt 1-5 uor oraz były sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez osoby upoważnione. Zostały zadekretowane i ujęte w księgach na właściwych kontach syntetycznych i analitycznych (z wyjątkiem jednego dowodu o wartości 27.839,74 zł). Zapisy w księgach były poprawne w zakresie danych identyfikacyjnych dowodu, opisu operacji i daty jej dokonania (z wyjątkiem trzech dowodów o wartości 4.983,95 zł).

Badanie wiarygodności (poprawności zapisów mających wpływ na sprawozdawczość bieżącą i roczną jednostki) wykazało, że:

- zapisów księgowych dokonywano na podstawie informacji zawartych w dowodach księgowych,
- prawidłowo wskazano okres księgowania (z wyjątkiem jednego dowodu na kwotę 197,71 zł) i wartość transakcji,

²⁴ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

- operacje ujęto na właściwych kontach syntetycznych i analitycznych (z wyjątkiem jednego dowodu na kwotę 2.091 zł).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 142-147, 172-192, 276-282, 292-297)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dokumentacja opisująca politykę rachunkowości, obowiązująca w 2012 r., nie spełniała niektórych wymagań określonych w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit c uor. Nie opisano w niej:

- algorytmów i parametrów przetwarzania danych umożliwiających zweryfikowanie poprawności działania programu komputerowego dotyczących naliczania odsetek i wyliczenia ostatecznej kwoty netto wynagrodzenia, pomimo że program automatycznie naliczał odsetki i generował listy płac²⁵,

- metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, tj.: stosowanych nośników danych, zasad i terminów tworzenia kopii zbiorów danych, rozwiązań stosowanych do ochrony danych (poziomów dostępu, częstotliwość zmiany haseł). Opis ograniczono do ogólnych sformułowań, takich jak „regularne wykonywanie kopii”, „odpowiedni poziom zarządzania dostępem do danych”.

Dyrektor Generalny LUW wyjaśnił, że opis systemów informatycznych, dołączony do polityki rachunkowości, zawiera jedynie ogólne informacje na temat wykorzystywanych programów komputerowych. Szczegółowe zasady funkcjonowania programów, m.in. algorytmy naliczania odsetek i wynagrodzeń, zawierają opisy programów opracowane przez ich autora, które ze względu na ich rozmiar (400-500 stron) nie są drukowane, są dostępne w wersji elektronicznej dla wszystkich użytkowników posiadających dostęp do programów. Ogólny opis zasad zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania wynika z ich szczegółowego określenia w wewnętrznych przepisach dotyczących bezpieczeństwa teleinformatycznego, tj. zarządzenia Nr 45 Wojewody Lubelskiego z 8.10.2012 r.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 148-171, 293-294, 267-270)

2. W zakładowym planie kont komentarz do kont: 720- Przychody z tytułu dochodów budżetowych i 750- Przychody finansowe był niezgodny z komentarzem określonym w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, z powodu nieuwzględnienia zmian wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 19.01.2012 r. W komentarzu do konta 720 nie podano, że służy do „ewidencji przychodów z tytułu dochodów budżetowych związanych bezpośrednio z podstawową działalnością jednostki”, a w komentarzu do konta 750 pozostawiono zdanie wykreślone z rozporządzenia „konto służy do ewidencji przychodów finansowych, które nie stanowią dochodów budżetowych”.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że nieścisłości w opisie kont 720 i 750 są wynikiem przyjętych uogólnień. Opisy te nie powodują błędnego ujęcia operacji w księgach rachunkowych. Jednakże mając na uwadze konieczność zgodnego z rozporządzeniem opisu kont przygotowywane jest zarządzenie zmieniające.

(dowód: akta kontroli tom II str. 148-171, 293-294, 267-270)

²⁵ Zamknięte listy płac w module płacowym „Kali” były pobierane przez moduł księgowy FIX, co powodowało automatyczne księgowanie list płac na poszczególne konta księgowe w układzie standardowym i budżetu zadaniowego.

W trakcie kontroli NIK zarządzeniem Nr 11 Dyrektora Generalnego LUW z 27.03.2013 r. dokonano zmian w Zasadach rachunkowości LUW. Dokumentację opisującą politykę rachunkowości dostosowano do wymagań określonych w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit c uor w zakresie algorytmów i parametrów przetwarzania danych, umożliwiających zweryfikowanie poprawności działania programu komputerowego oraz metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania. W zkładowym planie kont komentarz do konta 720- Przychody z tytułu dochodów budżetowych i 750- Przychody finansowe dostosowano do określonego w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 477-486)

3. Zobowiązanie wynikające z faktury VAT z 02.10.2012 r. w kwocie 197,71 zł zaksięgowano 18.12.2012 r. (77 dni od daty wystawienia) do grudnia 2012 r., pomimo że operacja gospodarcza wystąpiła w październiku 2012 r., a faktura wpłynęła do Urzędu w dniu 04.10.2012 r. Spowodowało to zaniżenie w księgach rachunkowych i w sprawozdaniach budżetowych (Rb-28) zobowiązań ogółem i wymagalnych za październik i listopad o 197,71 zł.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 uor do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w okresie sprawozdawczym.

Zastępca głównej księgowej BliOU wyjaśniła, że faktura została zaksięgowana 18.12.2012 r. do grudnia 2012 r., ponieważ w wyniku nieumyślnego działania pracownika podpierała się pod inny dowód księgowy.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 175-177, 259, 262)

4. W dwóch przypadkach na łączną kwotę 29.930,74 zł stwierdzono błąd zapisu w zakresie kont analitycznych:

- wydatek wynikający z faktury VAT z dnia 04.12.2012 r. w wysokości 2.091 zł za zakup usług internetowych ujęto na koncie 130- Rachunek bieżący jednostki w § 4370- opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej, co miało wpływ na sprawozdawczość bieżącą i roczną;
- naliczenie wynagrodzenia wojewodzie i wicewojewodzie za luty 2012 r. w wysokości 27.839,74 zł zaksięgowano na koncie 404 (wynagrodzenia) w § 4110- składki na ubezpieczenie społeczne.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²⁶ wydatki za usługi dostępu do sieci Internet ujmowane są w § 435, a wynagrodzenia osobowe pracowników w § 401 (z odpowiednią czwartą cyfrą).

Zastępca głównej księgowej BliOU wyjaśniła, że wpisanie błędnych paragrafów wynikało z pomyłki pracownika oraz zawodności programu służącego do ewidencji księgowej, który nie poinformował operatora o braku zastosowania zasady podwójnego zapisu w kontekście klasyfikacji budżetowej. Pomyłka klasyfikacji naliczenia wynagrodzeń dotyczyła ewidencji kosztów i nie miała wpływu na sprawozdanie. Przed przeksięgowaniem konta 404 na wynik finansowy dokonano korekty pomyłkowej ewidencji.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 276-282)

5. Daty trzech dowodów na kwotę 4.983,95 zł wprowadzono do ewidencji księgowej niezgodnie z dokumentami źródłowymi, co uchybiało zasadzie

²⁶ Dz.U. Nr 38, poz. 207, ze zm.

rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, wynikającej z art. 24 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 uor. W przypadku noty księgowej z 31.01.2012 r. (25,07 zł) i faktury z 31.03.2012 r. (4.708,88 zł) do ewidencji wprowadzono 31.01.2011 r. oraz 30.03.2012 r. Natomiast w przypadku faktury dokumentującej zakup okularów korekcyjnych (250 zł), sprawdzonej przez pracownika LUW 8.03.2012 r., wprowadzono do ksiąg datę dowodu i datę operacji 18.03.2012 r., zamiast 3.03.2012 r.

Zastępca głównej księgowej BliOU wyjaśniła, że fakturę z 3.03.2012 r. (kwota refundacji okularów 250 zł) zaksięgowano pod datą rozliczenia refundacji (sprawdzenia dowodu pod względem merytorycznym). Wprowadzenie do systemu f-k błędnych dat wystawienia pozostałych dowodów było wynikiem pomyłki pracownika.

(dowód: akta kontroli tom II str. 184-192, 259-263)

6. Wydatki budżetowe poniesione na projekty realizowane w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (dalej: PO PT) i Funduszu Granic Zewnętrznych (1.922,6 tys. zł) księgowano na koncie 138- Rachunek środków europejskich, a nie na koncie 130- Rachunek bieżący jednostki, co było niezgodne z rozporządzeniem w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, w związku z § 13 ust. 3 pkt 3 i § 28 ust. 6 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa, stanowiącej załącznik Nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Zastępca głównej księgowej BliOU wyjaśniła, że wykorzystanie konta 138 do ewidencji środków PO PT uzasadnia fakt, że osie priorytetowe PO PT są w całości współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, który jest funduszem strukturalnym (art. 2 pkt 5 ufp stanowi, że środkami europejskimi są między innymi środki wskazane w art. 5 ust. 3, tj. środki pochodzące z funduszy strukturalnych) oraz funkcjonowanie dla powyższych środków rachunku bankowego, co zgodne jest z umowami o dofinansowanie projektów PO PT.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 232-234, 259-263, 297-298)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Stwierdzono przypadki wprowadzania do ksiąg rachunkowych dokumentów w terminie od 49 do 85 dni od daty ich wystawienia z powodu nieprawidłowego obiegu dokumentów księgowych w LUW. Nie miało to wpływu na sprawozdawczość budżetową i dotyczyło:

- faktury korygującej z 25.04.2012 r. na kwotę 246 zł, zapłaconej 15.05.2012 r., zaksięgowanej w koszty czerwca, pod datą 18.06.2012 r., tj. 54 dni od daty jej wystawienia;
- dwóch dowodów wydania biletów komunikacji miejskiej (221,20 zł), zaksięgowanych niezgodnie z datą operacji gospodarczej, na podstawie wniosków o ich wydanie lub oświadczeń o ich pobraniu, a nie według faktycznych dat rozchodu biletów. Podczas kontroli NIK dokonano w LUW zmiany obiegu tego typu dokumentów i opracowano formularz dokumentowania odbioru biletów.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 172-183, 259-263)

Dwa zakupione samochody Mitsubishi L200 (każdy o wartości 96,8 tys. zł) zaliczone zostały omyłkowo do niewłaściwego rodzaju środków trwałych – KŚT 741 samochody osobowe, podczas gdy zgodnie z homologacją i rozporządzeniem Rady

Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych²⁷ samochody te powinny być zaliczone do KŚT 742 – samochody ciężarowe. Błędne wprowadzenie do ewidencji nie spowodowało skutków finansowych. Samochody zarejestrowano i ubezpieczono zgodnie z homologacją. Po stwierdzeniu przez NIK nieprawidłowości, w dniu 20.02.2013 r. dokonano przeniesienia tych samochodów do właściwego rodzaju KŚT.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 132-137, 253-258)

Stwierdzone nieprawidłowości wskazują, że wniosek NIK dotyczący prowadzenia ksiąg rachunkowych zgodnie z obowiązującymi zasadami, sformułowany po kontrolach wykonania budżetu państwa w części 85/06, przeprowadzonych w latach poprzednich, nie został w pełni zrealizowany.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

6. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru i kontroli dysponenta głównego nad realizacją budżetu sprawowano w szczególności poprzez weryfikowanie sprawozdań budżetowych i innych materiałów przedkładanych przez jednostki budżetowe i wydziały LUW, w tym wniosków o zmianę planu, zapotrzebowań na środki, rozliczeń dotacji celowych. Sporządzono półroczną analizę wykonania budżetu w układzie zadaniowym oraz kwartalne analizy w układzie klasyfikacyjnym, w zakresie wymienionym w art. 175 ust. 2 ufp, których przedmiotem były uzyskane dochody, egzekucja należności, stopień wykonania planu wydatków, wykorzystania dotacji celowych, przyczyny powstania zobowiązań i działania podjęte w celu ich wyeliminowania. W wyniku analiz dokonano zmian w budżecie (134 decyzje), podziału rezerwy utworzonej w części 85/06 (2.000 tys. zł), blokady wydatków budżetu państwa (69.285,1 tys. zł) i budżetu środków europejskich (3.278,8 tys. zł).

W 2012 r. przeprowadzano 243 kontrole wykonania przez j.s.t. zadań z zakresu administracji rządowej, m.in. ewidencji ludności, dowodów osobistych, rejestracji stanu cywilnego, spraw obronnych, gospodarki nieruchomościami, świadczeń rodzinnych, alimentacyjnych, oraz 31 kontroli wykorzystania dotacji celowych przekazanych gminom na zadania zlecone na kwotę 7.453,7 tys. zł. W ich wyniku stwierdzono m.in. nieterminowe załatwianie spraw i regulowanie zobowiązań, prowadzenie dokumentacji niezgodnie z obowiązującymi wymogami, zawarcie umowy z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, nieprawidłowości w prowadzeniu ewidencji księgowej. Zalecenia pokontrolne zostały przyjęte do realizacji przez kontrolowane jednostki.

Zespół audytu zrealizował zadania audytowe dotyczące m.in. oceny zarządzania zasobami informatycznymi, sprawowania nadzoru nad sprawami z zakresu odszkodowań za grunty zajęte pod drogi publiczne oraz wypłaty ustalonych

²⁷ Dz.U. Nr 242, poz.1622.

odszkodowań, przebudowy i adaptacji budynku przeznaczonego na siedzibę Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Lublinie. Wydane rekomendacje dotyczyły m.in. prawidłowego ustalania terminów naliczania odszkodowań za zajęte grunty, zaprzestania finansowania inwestycji, doprecyzowania zarządzenia Wojewody Lubelskiego w sprawie ustalenia procedury planowania i wykonania budżetu w zakresie m.in. uszczegółowienia zasad weryfikacji i analizy dokumentów przedkładanych przez jednostki wnioskujące, zasad uzgadniania i akceptacji programów inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 166-199, 264-271, tom III str. 1-6)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo prowadzenia działań w ramach nadzoru i kontroli nad realizacją budżetu, wystąpiły nieprawidłowości, które zostały opisane w niniejszym wystąpieniu. Wskazuje to na potrzebę zwiększenia nadzoru, zwłaszcza w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań budżetowych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

IV. Uwagi i 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 Kontroli²⁸, wnosi o:

1. Wnioskowanie do Ministra Finansów o zwiększenie planowanych wydatków w części 85/06 środkami z rezerw celowych, po odpowiedniej weryfikacji możliwości ich wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem.
2. Prowadzenie ksiąg rachunkowych i sporządzanie sprawozdań budżetowych zgodnie z obowiązującymi przepisami.
3. Przekazywanie środków finansowych zgodnie z harmonogramem realizacji budżetu.
4. Wydatkowanie środków budżetowych na realizację inwestycji z uwzględnieniem możliwości efektywnego wykorzystania zakupionych materiałów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

²⁸ Dz.U. z 2012 r., poz.82.

Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie
wykorzystania uwag i
wykonania wniosków

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 Lublinie.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 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.

Lublin, dnia kwietnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie
Dyrektor

Kontrolerzy:

Katarzyna Typiak
gł. specjalista k.p.

.....
podpis

.....
podpis

Jacek Romanowski
gł. specjalista k.p.

.....
podpis