



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4100-01-01/2013

P/13/191

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/191 - Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 85/08 – województwo lubuskie
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Henryk Kulczewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84852 z dnia 28.12.2012 r. 2. Mariusz Mizerski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84851 z dnia 28.12.2012 r. 3. Andrzej Misa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82750 z dnia 28.12.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Lubuski Urząd Wojewódzki, ul. Jagiellończyka 8, 66-400 Gorzów Wlkp.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Jabłoński, Wojewoda Lubuski od 12.12.2011 r. do 1.04.2013 r.; od 2.04.2013 r. obowiązki Wojewody Lubuskiego pełni Jan Świrepo. (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 85/08 – województwo lubuskie.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012 dochody w części 85/08 zostały zrealizowane w 204,8%, tj. w kwocie 101.289,3 tys. zł, natomiast należności pozostałe do zapłaty wyniosły 188.825,6 tys. zł. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., nie badano rzetelności planowania i ewidencjonowania dochodów, terminowości ich przekazywania do budżetu państwa i skuteczności windykacji. Kontrolę ograniczono do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Dysponent części w zasadzie we właściwy sposób zaplanował wydatki, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków były uzasadnione i zgodne z prawem. Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości w tym obszarze polegały na zaakceptowaniu w planach finansowych dysponentów III stopnia (Kuratorium Oświaty oraz Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków) wydatków w formie dotacji celowych, wbrew przepisom rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa. Stwierdzono ponadto, że niewystarczające były działania Urzędu w zakresie zapewnienia odpowiednich środków na gospodarkę nieruchomościami Skarbu Państwa, czego skutkiem było nieujęcie w planie wydatków środków na przeprowadzenie niezbędnych prac konserwatorskich i budowlanych przy zabytkowym kościele w Chociulach.

W ocenie Najwyższej izby Kontroli wydatki części 85/08 w wysokości 920.964,6 tys. zł zostały zrealizowane w sposób celowy i gospodarny. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały zasadniczego charakteru i dotyczyły:

- dofinansowania wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej środkami w formie dotacji celowych na podstawie umów zawartych pomiędzy p.o. Lubuskiego Kuratora Oświaty a stowarzyszeniami, bez stosownego upoważnienia Wojewody Lubuskiego;

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- nieodprowadzenia do ZUS składek na ubezpieczenie zdrowotne od umowy zawartej z osobą fizyczną, nie będącą pracownikiem LUW.

Ocena powyższa została sformułowana na podstawie wyników kontroli 82,2% zrealizowanych w części 85/08 wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych.

Budżet środków europejskich oraz wydatki współfinansowane z tego budżetu w części 85/08 zrealizowane zostały w 59,2%, tj. w kwocie 36.250,5 tys. zł. Niepełne wykorzystanie zaplanowanych środków wynikało głównie z obniżenia wartości zadań realizowanych przez Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych. W 2012 r. Urząd jako dysponent III stopnia był również beneficjentem 6 projektów realizowanych w ramach trzech Programów Operacyjnych: Współpracy Transgranicznej Polska-Saksonia 2007-2013, Współpracy Transgranicznej Polska-Brandenburgia 2007-2013 oraz Pomocy Technicznej 2007-2013. Wydatki tego budżetu przeznaczone zostały na realizację zadań ujętych w planie finansowym, a dowody i zapisy księgowe potwierdzające ich dokonanie były kompletne i rzetelne.

Księgi rachunkowe Urzędu prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania budżetowe zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Powyższa ocena świadczy także o skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Wojewoda Lubuski na podstawie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (ufp) prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., kontrola dochodów budżetowych w części 85/08 województwo lubuskie została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych dotyczących wykonania dochodów budżetowych w latach 2011-2012.

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa w części 85/08 zostały zaplanowane w kwocie 49.469 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 101.289,3 tys. zł, tj. 204,8% kwoty planowanej i były wyższe od wykonanych w 2011 r. o 40.217,7, tj. o 65,9%. Na ponadplanową realizację dochodów wpływ miała głównie kwota 43.876,6 tys. zł będąca opłatą za usunięcie drzew i krzewów przez Operatora Gazociągów Przemysłowych GAZ-SYSTEM S.A., w związku z budową gazociągu wysokiego ciśnienia relacji Szczecin – Lwówek. Na wyższe od przewidywanego wykonanie planu dochodów wpływ miały również dochody uzyskane w dziale 700 - Gospodarka mieszkaniowa, rozdz. 70005 - Gospodarka gruntami i nieruchomościami, § 2350 z tytułu opłat za zarząd i użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa w kwocie 18.643,7 tys. zł (planowano 13.355 tys. zł) oraz w dziale 852 - Pomoc społeczna, rozdz. 85212 - Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, § 2350, głównie z tytułu wpłat na fundusz alimentacyjny – 5.263,9 tys. zł (planowano 3.354 tys. zł). Dochody niższe od planowanych uzyskano przede wszystkim w dziale 600 - Transport i łączność, rozdz. 60055 - Inspekcja Transportu Drogowego, § 0580 z tytułu grzywien i kar pieniężnych – 893,8 tys. zł (planowano 2.300 tys. zł).

Największy udział w dochodach stanowiły wykazane wyżej dochody uzyskane od firmy GAZ-SYSTEM S.A. (43,3%). Ponadto największe wpływy uzyskano w dziale 750 - Administracja publiczna, rozdz. 75011 - Urzędy wojewódzkie, § 0570 z tytułu grzywien, mandatów i kar pieniężnych – 18.728,4 tys. zł (18,5%) i w dziale 700, rozdz. 70005, § 2350 z tytułu opłat za zarząd i użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa – 18.643,7 (18,4 %).

(dowód: akta kontroli str. 101-124)

² Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Na koniec 2012 r. w części 85/08 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 188.825,6 tys. zł, w tym zaległości - 187.837,8 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 30.587,2 tys. zł (tj. o 19,3%), a zaległości wyższe o 32.016,6 tys. zł (tj. o 20,5%). Powodem zwiększenia kwoty zaległości, podobnie jak w roku ubiegłym, było niewyegzekwowanie przez gminy zaliczek alimentacyjnych.

W 2012 r. udzielono następujących ulg w spłacie należności:

- nadzór budowlany – umorzono 48,5 tys. zł, rozłożono na raty 27,5 tys. zł;
- mandaty – umorzono 64,3 tys. zł, odroczone termin płatności 2,4 tys. zł, rozłożono na raty 204,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 24-28, 101-124)

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

1. W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 85/08 – województwo lubuskie, zostały zaplanowane w wysokości 786.981 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta do projektu budżetu wyniosły 386.540 tys. zł, tj. 49,1% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń i ram finansowych przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Przy planowaniu uwzględniono następujące czynniki mające wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie kwot wydatków:

- wstępne kwoty wydatków wskazane przez Ministra Finansów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej,
- wskaźniki makroekonomiczne,
- tzw. regulę wydatkową, o której stanowi art. 112a ufp.

(dowód: akta kontroli str. 583-644, 688-715)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone o kwotę 160.600,4 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 160.546,3 tys. zł, z przeznaczeniem głównie na: dofinansowanie zadań realizowanych w ramach programu wieloletniego pn. *Narodowy program przebudowy dróg lokalnych*, zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej przez producentów rolnych, dofinansowanie programu pn. *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*, finansowanie utrzymania urządzeń melioracji wodnych podstawowych, dofinansowanie wypłat zasiłków stałych i okresowych oraz dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym,
- z przeniesień pomiędzy dysponentami części budżetowych, 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 2012³, o kwotę 54,1 tys. zł, z przeznaczeniem głównie na wynagrodzenia pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 645-683)

Stosownie do art. 171 ust. 3 ufp, na każde przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł uzyskano zgodę Ministra Finansów. Natomiast o przeniesieniach wydatków majątkowych dokonanych poniżej tej kwoty, informowano niezwłocznie Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 684-687)

2. Wydatki Urzędu, jako dysponenta III stopnia zaplanowane w kwocie 31.844,0 tys. zł zostały zwiększone w trakcie roku budżetowego ogółem o 4.046,3 tys. zł środkami pochodzącymi z:

- rezerw celowych o 1.398,5 tys. zł,
- rezerwy Wojewody Lubuskiego, utworzonej zgodnie z art. 140 ust. 4 ufp, o 510,2 tys. zł,

³ Dz. U. z 2012 r. poz. 718.

- przeniesienia dokonanego zgodnie z ww. rozporządzeniem z 21.06.2012 r. o 54,1 tys. zł,
- przeniesień dokonanych na podstawie art. 171 ust. 1 i 3 upo o 2.083,5 tys. zł.

Plan finansowy po zmianach wyniósł 35.890,3 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2012 r. wyniosło 35.359,3 tys. zł, tj. 98,5% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 1072-1075)

W wyniku badania wykorzystania przez Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wlkp. (dysponent III stopnia) środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 1.221,4 tys. zł (tj. 87,3% ogólnej kwoty wydatków przyznanych z rezerw celowych) ustalono, że zwiększenia te wynikały z potrzeb jednostki i przeznaczone zostały między innymi na realizację zadań związanych z utrzymaniem i funkcjonowaniem systemu powiadamiania ratunkowego (840,6 tys. zł) oraz sfinansowania skutków zmian systemowych w LUW, tj. przejścia zadań realizowanych do 2010 r. przez gospodarstwo pomocnicze (361,8 tys. zł).

Zwrot 176,5 tys. zł otrzymanych na utrzymanie i funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego związany był z niezatrudnieniem 10 operatorów numerów alarmowych (planowano zatrudnienie 20 operatorów), wskutek braku rekomendacji Centrum Projektów Informatycznych przy Ministrze Administracji i Cyfryzacji do rozszerzenia obszaru obsługi numerów alarmowych z uwagi na ograniczenia systemu informatycznego.

(dowód: akta kontroli str. 1115-1120)

Planowanie wydatków na utrzymanie LUW poprzedzone było analizą potrzeb oraz oceną niezbędności realizacji poszczególnych zadań, jak i funkcjonowania Urzędu. Ustalone w planie limity środków, przeznaczone na realizację zadań, wynikały między innymi z poziomu wydatków poniesionych w roku poprzednim, wysokości zaangażowanych środków przeznaczonych na zobowiązania umowne, zgłoszonych wniosków przez poszczególne wydziały Urzędu oraz przede wszystkim z ogólnej kwoty otrzymanego limitu wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 1091-1099)

W 2012 r. w Urzędzie podejmowano działania w celu racjonalizacji ponoszonych wydatków, prowadzące do zmniejszenia kosztów funkcjonowania jednostki i pozwalające na uzyskanie oszczędności. Wśród nich wskazać można w szczególności:

- inwestycję pn. *Termomodernizacja budynku LUW w Gorzowie Wlkp.*, prowadzoną celem poprawy stanu technicznego i efektywności energetycznej budynku. Działania o charakterze termomodernizacyjnym podjęto także w budynku LUW w Zielonej Górze (wyeliminowanie nieszczelności). Z przeprowadzonego audytu energetycznego wynika, że przewidywane oszczędności w eksploatacji ww. budynków, głównie w zakresie kosztów ogrzewania, wynieść mogą ponad 50%;
- korzystanie ze środków transportu publicznego przy odbywaniu podróży służbowych;
- zamówienia na prasę w formie elektronicznej, przy równoczesnej rezygnacji z prasy w formie papierowej (zmniejszenie kosztów zakupu z 48,5 tys. zł do 13,5 tys. zł);
- wdrożenie systemów elektronicznego obiegu korespondencji oraz wydruku sieciowego (oszczędności dotyczące materiałów eksploatacyjnych i obniżenie kosztów naprawy);
- udział w zamówieniu centralnym w zakresie telefonii komórkowej pozwoliło zaoszczędzić około 50% opłat w stosunku do roku ubiegłego.

(dowód: akta kontroli str. 1100-1103)

3. W styczniu 2012 r. Starosta Świebodziński, w związku z nakazem nałożonym decyzją Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Zielonej Górze (zwanego dalej „Konserwatorem Zabytków”) w sprawie przeprowadzenia prac konserwatorskich i robót budowlanych przy zabytkowym kościele pocysterskim p.w. św. Katarzyny w Chociulach (będącym własnością Skarbu Państwa), zwrócił się do Wojewody Lubuskiego o zwiększenie o kwotę 133,2 tys. zł⁴ dotacji celowej zaplanowanej w wysokości 40,0 tys. zł w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdziale 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami, §

⁴ Na wartość tę składa się kwota 129,5 tys. zł przeznaczona na wykonanie prac budowlanych związanych z rozbiórką więźby dachowej i wieży oraz wykonanie prowizorycznego zabezpieczenia – pokrycie dachu na obiekcie, oraz kwota 3,7 tys. zł przewidziana na sprawowanie nadzoru inwestorskiego podczas wykonywania ww. prac.

2110 – Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat. Wojewoda nie zwiększył dotacji powiatowi z przeznaczeniem na ww. cel.

Nakaz przeprowadzenia prac konserwatorskich i robót budowlanych w terminie do końca 2010 r. został wydany przez Konserwatora Zabytków w lipcu 2008 r., a następnie na wniosek Starosty Świebodzińskiego, motywowany koniecznością uzyskania od Wojewody środków finansowych na realizację zadania, prolongowany do końca 2012 r.

Stosownie do art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵, zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, a w szczególności zabezpieczają nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem.

Starosta Świebodziński zwracał się do Wojewody z wnioskiem o udzielenie dotacji na sfinansowanie ww. zadania również w 2009 oraz 2010 r., spotykając się z odmową. Wojewoda podając przyczyny nieudzielenia dotacji w oczekiwanej wysokości, wskazywał na szczupłość środków pozostających w jego dyspozycji (Wojewoda gospodaruje środkami przydzielonymi mu w ramach wstępnego limitu wydatków przyznawanego przez Ministra Finansów) oraz ogólną złą sytuację gospodarczą kraju.

W 2011 r. Wojewoda, na wniosek Starosty, zwiększył powiatowi świebodzińskiemu dotację w rozdziale 70005, § 2110 o 15,0 tys. zł z przeznaczeniem na wykonanie nowego projektu budowlanego, kosztorysu i specyfikacji technicznej, dotyczących kościoła w Chociulach. Zlecenie wykonania nowego projektu zostało uzasadnione koniecznością zmiany zakresu prac budowlanych, ograniczonego do niezbędnych czynności (wykonanie prowizorycznego przykrycia obiektu blachą lub deskami i papą).

(dowód: akta kontroli str. 380-387, 407)

Wojewoda podejmował działania zmierzające do uzyskania środków finansowych na realizację ww. inwestycji, występując w lutym 2012 r. do Ministra Finansów o zwiększenie budżetu w części 85/08 – województwo lubuskie o kwotę 133,2 tys. zł ze środków pochodzących z rezerwy celowej (cz. 83, poz. 41). Minister Finansów, pismem z kwietnia 2012 r., odmówił dofinansowania zadania, wskazując, iż decyzja Konserwatora Zabytków stanowiąca podstawę do zabezpieczenia środków na realizację inwestycji w ramach budżetu Wojewody została wydana w 2008 r., zaś ujęta w ustawie budżetowej na 2012 r. w cz. 83 poz. 41 rezerwa celowa przewidziana została na uzupełnienie wydatków, których nie można było zaplanować na etapie konstruowania budżetu na 2012 r. Minister Finansów wskazał, iż wydatki związane z przeprowadzeniem niezbędnych prac konserwatorskich w kościele w Chociulach powinny być sfinansowane ze środków wygoształdowanych w ramach budżetu Wojewody, w tym ewentualnie ze środków rezerwy utworzonej na podstawie art. 140 ust. 4 ufp, zgodnie z którym wojewodowie w części budżetu państwa, którego są dysponentami, mogą tworzyć rezerwę w wysokości do 1% planowanych wydatków.

W 2012 r. Wojewoda Lubuski utworzył taką rezerwę w kwocie 800,0 tys. zł, przy czym środki z tej rezerwy zostały przeznaczone na inne cele (przede wszystkim opracowanie dokumentacji projektowej dotyczącej przebudowy siedziby LUW – 369,0 tys. zł, oraz zakup nowego samochodu osobowego dla Wojewody – 141,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 388-393, 646-649)

W lutym 2013 r. Starosta Świebodziński zwrócił się do Ministra Finansów o przyznanie dodatkowych środków finansowych w wysokości 150,0 tys. zł w ramach dotacji celowej na 2013 r.⁶ z przeznaczeniem na sfinansowanie prac konserwatorskich i budowlanych w kościele w Chociulach, wskazując na niebezpieczeństwo związane z zawaleniem się wieży kościoła, który usytuowany jest w pobliżu zabudowań mieszkalnych.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

⁶ W 2013 r. w dz. 700, rozdz. 70005, §2110 Starostwu Powiatowemu w Świebodzińie przyznano środki w wysokości 40,0 tys. zł.

19 lutego br. Minister Finansów przekazał Wojewodzie do załatwienia zgodnie z właściwością ww. pismo Starosty, domagając się – z uwagi na zagrożenie katastrofy budowlanej – potraktowania sprawy jako pilnej.

(dowód: akta kontroli str. 394-396)

Dyrektor Wydziału Gospodarki Nieruchomościami LUW Grzegorz Dłubek, zapytany dlaczego Urząd, poczynawszy od 2009 r., nie planuje w budżecie środków na prace konserwatorskie i roboty budowlane przy zabytkowym kościele w Chociulach, skoro nakaz przeprowadzenia takich prac został wydany jeszcze w 2008 r., oraz zapytany jakie działania Urząd zamierza podjąć w kwestii finansowania ww. zadania, wskazał na szczupłość środków przyznawanych Urzędowi w ramach limitów określonych przez Ministra Finansów na dotacje przeznaczone na realizację zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami oraz na brak innych źródeł, z których można by sfinansować to zadanie. Dyrektor G. Dłubek zadeklarował *przeprowadzenie kolejnych rozmów celem wypracowania możliwości finansowania prac konserwatorskich zabytkowego kościoła.*

(dowód: akta kontroli str. 408-412)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej planowania wydatków budżetowych, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zaakceptowaniu w planach finansowych dysponentów III stopnia (Kuratorium Oświaty i Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków)⁷ wydatków w formie dotacji celowych w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

- dz. 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, rozdz. 85412 – Kolonie i obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej, a także szkolenia młodzieży, § 2820 – Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom (plan 350,0 tys. zł),

- dz. 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, rozdz. 92120 – Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami, § 2720 – Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych przekazane jednostkom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych (plan 323,0 tys. zł), § 2730 – Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych przekazane jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych (100,0 tys. zł), § 2810 – Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom (7,0 tys. zł), § 2820 – Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom (33,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 940-951)

Tymczasem, stosownie do § 7 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁸, dysponenci III stopnia przeznaczają otrzymane środki budżetu państwa na realizację wydatków objętych ich planem finansowym bez prawa ich dalszego przekazywania, chyba że przekazują dotacje celowe, o których mowa w art. 127 ust. 2 i art. 149 ust. 2 ufp.

W złożonych wyjaśnieniach dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu LUW Barbara Ziółkowska wskazała, że to dysponenci III stopnia ujmują w swoich planach finansowych kwoty dotacji, zaś LUW – na podstawie art. 146 ust. 1 ufp – jedynie informuje te podmioty m.in. o limitach wydatków. Składająca wyjaśnienia zaznaczyła, iż w przypadku Kuratorium Oświaty, środki z dotacji dla stowarzyszeń były przekazywane bezpośrednio przez LUW; z kolei Konserwator Zabytków ww. środkami dysponował sam, na podstawie upoważnienia udzielonego przez Wojewodę.

(dowód: akta kontroli str. 971-973)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli plany finansowe Kuratorium Oświaty i Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków, jako dysponentów III stopnia, nie mogą obejmować wydatków w formie dotacji celowych. Wynika to zarówno z treści cyt. wyżej przepisu § 7 ust. 4

⁷ Kwoty dotacji celowych zostały wykazane w sprawozdaniach z wykonania planu wydatków Rb-28 przez Kuratorium Oświaty w Gorzowie Wlkp. tylko jako planowane (wykonanie 0 zł), zaś w przypadku Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Zielonej Górze kwoty te wykazano zarówno jako planowane, jak i wykonane.

⁸ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, jak i – w przypadku Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków - art. 74 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁹, zgodnie z którym dotacja na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru może być udzielona przez wojewódzkiego konserwatora zabytków ze środków finansowych z budżetu państwa w części, której dysponentem jest wojewoda.

Projekt planu finansowego dysponenta III stopnia zawierający paragrafy dotacyjne, o których mowa wyżej, powinien być zatem zweryfikowany i odpowiednio zmieniony przez dysponenta części budżetowej, na podstawie § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹⁰.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli działania Urzędu w zakresie zapewnienia odpowiednich środków na gospodarkę nieruchomościami były niewystarczające. LUW przez pięć kolejnych lat (od 2009 do 2013 r.) nie ujmował w planie wydatków środków na przeprowadzenie niezbędnych prac konserwatorskich i budowlanych przy zabytkowym kościele pocysterskim w Chociulach (oszacowanych na 133,2 tys. zł), pomimo wydania przez Konserwatora Zabytków stosownego nakazu jeszcze w 2008 r. LUW co prawda podejmował działania zmierzające do uzyskania środków finansowych na realizację ww. inwestycji, bezskutecznie zabiegając o przyznanie dodatkowych środków z rezerwy celowej Ministra Finansów, jednak ostatecznie środki z rezerwy pozostające w dyspozycji Wojewody wydatkowane zostały na cele, które z punktu widzenia interesu publicznego należy uznać za mniej priorytetowe (np. zakup samochodu osobowego dla Wojewody za 141,2 tys. zł). Należy zaznaczyć, że Urząd dysponował m.in. dwoma samochodami (Hondy Accord) z 2009 r. i 2010 r., które wcześniej były użytkowane przez wojewodów.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, planowanie wydatków budżetowych.

Ocena cząstkowa

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

1. Zrealizowane w części 85/08 wydatki wyniosły 920.964,6 tys. zł, tj. 97,2% planu po zmianach. Wpływ na stopień wykonania wydatków miało między innymi zablokowanie przez Wojewodę środków na łączną kwotę 17.803,7 tys. zł, w tym 14.810,4 tys. zł (83,2%) stanowiły dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego, z których 11.199,1 tys. zł przeznaczone było na inwestycje i zakupy inwestycyjne.

(dowód: akta kontroli str. 774-828, 838)

W 2011 r. wykonanie wydatków wyniosło 930.513,6 tys. zł. Kwota wydatków zrealizowanych w roku 2012 była zatem niższa o 9.549,0 tys. zł, tj. o 1,0%.

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 852 – Pomoc społeczna (stanowiły 49,4% wydatków ogółem w części) i wyniosły 455.059,9 tys. zł, tj. 98,8% planu po zmianach. Dotyczyły one głównie wypłat świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (rozd. 85212, § 2010) – 313.124,3 tys. zł, wypłat zasiłków stałych (rozd. 85216, § 2030) – 31.414,8 tys. zł, oraz dofinansowania utrzymania mieszkańców domów społecznych i osiągania standardów w tych domach (rozd. 85202, § 2130) – 26.794,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 774-828, 1019-1037)

Na podstawie dokumentów sporządzanych w zakresie wykonania wydatków w układzie zadaniowym ustalono, że Wojewoda Lubuski finansował z budżetu państwa głównie następujące zadania: wsparcie rodziny, pomoc i integracja społeczna, ochrona przeciwpożarowa, działalność zapobiegawcza, ratownicza i gaśnicza, ratownictwo medyczne, wspieranie infrastruktury wsi, dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej i wspieranie transportu drogowego. W przypadku 5 spośród 9 zadań Wojewody objętych badaniem wraz ze zwiększeniem kwot przeznaczonych na finansowanie poszczególnych

⁹ Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 241, poz. 1616.

zadań w odniesieniu do roku 2011, następowało polepszenie wskaźników. W przypadku pozostałych 4 zadań porównanie osiągniętych efektów było niemożliwe ze względu na różne mierniki, które stosowane były w 2011 i 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 829-830)

2. Wydatki na utrzymanie Urzędu obsługującego Wojewodę Lubuskiego wyniosły 35.359,3 tys. zł i stanowiły 3,8% wydatków w części.

(dowód: akta kontroli str. 1072-1073)

Urząd, stosownie do art. 98 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹ (dalej zwanej „Pzp”), sporządził roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach, które przekazał w terminie określonym przez ww. ustawę Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych.

W 2012 r. Urząd udzielił łącznie 22 zamówień publicznych. Łączna wartość umów, zawartych w wyniku udzielonych zamówień, zamknęła się kwotą 4.036,1 tys. zł netto. Analiza trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego¹² wykazała, iż członkowie komisji przetargowej oraz inne osoby wykonujące czynności w postępowaniu złożyły oświadczenia o bezstronności (art. 17 ust. 2 Pzp), wartość zamówienia każdorazowo została określona w sposób przewidziany przepisami prawa (art. 32 oraz art. 35 Pzp), a specyfikacja istotnych warunków zamówienia w każdym przypadku została udostępniona na stronie internetowej LUW (art. 42 ust. 1 Pzp), zawierając m.in. informację o kryteriach oceny ofert i ich znaczeniu (art. 36 ust. 1 pkt 13 Pzp). Urząd każdorazowo zamieszczał ogłoszenia o zamówieniu w miejscu publicznie dostępnym w swojej siedzibie, na stronie internetowej (art. 40 ust. 1 Pzp) oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych (art. 40 ust. 2 Pzp) bądź Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (art. 40 ust. 3 Pzp); wszystkie ogłoszenia zawierały dane przewidziane przepisami prawa (art. 41 Pzp), a dowody ich publikacji są przechowywane przez zamawiającego (art. 12 ust. 3 Pzp). W każdym z analizowanych postępowań treść zwięzłej oferty odpowiadała treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia (art. 82 ust. 3 Pzp), a zamawiający każdorazowo dokonywał wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów określonych w siwz (art. 91 ust. 1 Pzp). Umowy zawarte z wykonawcami zostały zrealizowane w ustalonych terminach.

(dowód: akta kontroli str. 506-562)

3. W 2012 r. została zachowana reguła określona w art. 128 ust. 2 ufp, zgodnie z którą kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych jst nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania.

Wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej, określonych w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej, zamknęło się kwotą 550.866,2 tys. zł, tj. 96,8% planu po zmianach (568.833,8 tys. zł), w tym gmin 356.179,4 tys. zł (98,5%), powiatów 116.883,3 tys. zł (99,8%) i samorządu województwa 77.803,5 tys. zł (86,7%).

Nie na wszystkie zadania Wojewoda Lubuski planował środki finansowe. Dotyczyło to m.in. następujących zadań zleconych ustawami:

- gminom z zakresu zabezpieczenia społecznego na realizację rządowego programu wspierania osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (rozdział 85295, plan 0,00 zł, wykonanie 3.707,9 tys. zł),
- gminom z zakresu rolnictwa na zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej przez producentów rolnych (rozdział 01095, plan 0,00 zł, wykonanie 20.544,5 tys. zł),
- powiatom z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na budowę, modernizację i utrzymanie przejść granicznych, w tym na sfinansowanie zobowiązań wynikających z umów dwustronnych (rozdział 70005, plan 0,00 zł, wykonanie 848,3 tys. zł),

¹¹ Dz. U. z 2010 r., poz. 759 ze zm.

¹² Łączna wartość brutto wynikająca z badanych umów wyniosła 1.006,4 tys. zł; kwota ta w całości została wydatkowana w 2012 r.

- samorządowi województwa z zakresu rolnictwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych, głównie po powodzi z 2010 r., na odbudowę i remont urządzeń melioracji wodnych podstawowych (rozdział 01078, plan 0,00 zł, wykonanie 5.929,4 tys. zł).

Planowanie powyższych zadań oraz składanie stosownych wniosków do Ministra Finansów o zabezpieczenie środków z rezerw celowych budżetu państwa na ich realizację leżało w gestii właściwych ministrów.

Na zadania zlecone ustawami Wojewoda zablokował jst w trakcie roku budżetowego (bez środków z UE) kwotę 12.913,0 tys. zł, tj. 2,3% planu po zmianach, w tym głównie samorządowi województwa (10.789,7 tys. zł) i gminom (2.079,3 tys. zł).

Blokada dla samorządu województwa (rozdział 01008, §§ 6510 i 6519) dotyczyła dotacji na inwestycje i zakupy inwestycyjne w ramach środków na realizację zadania PROW 2007-2013 schemat II *Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi*. Główną przyczyną tych blokad były niższe od przewidywanych koszty wykonania nowych zadań inwestycyjnych w wyniku rozstrzygnięcia procedur przetargowych przy wyborze wykonawców. Ponadto występowały przesunięcia terminów wykonania niektórych inwestycji na rok 2013 z powodu niekorzystnych warunków pogodowych.

Blokada dla gmin (rozdział 85212 oraz 85295, § 2010) spowodowana została głównie przeszacowanym zapotrzebowaniem jst na skutek zmniejszenia się liczby osób pobierających:

- świadczenia rodzinne (część osób, które w poprzednim okresie zasiłkowym miały prawo do takiej pomocy, podjęło pracę za granicą; skala tego zjawiska, ze względu na przygraniczne położenie województwa lubuskiego, była trudna do oszacowania),
- świadczenia pielęgnacyjne (część uzyskanych orzeczeń o niepełnosprawności nie uprawniało do pobierania tych świadczeń, a część osób świadczenia takie utraciło po ponownych orzeczeniach lekarskich).

(dowód: akta kontroli str. 225-256)

Podział dotacji na poszczególne jst był dokonywany w oparciu o informacje otrzymywane z tych jednostek oraz o tematyczne analizy prowadzone przez Wojewodę w zakresie dotychczasowego i planowanego wykonania wydatków. Informacje o kwotach dotacji były przekazywane do jst z zachowaniem terminów, o których mowa w art. 143 ust. 1 oraz art. 148 ufp. Przekazując powyższe informacje Wojewoda nie w pełni uwzględnił w nich kwoty ujęte w ustawie budżetowej, podając jednocześnie, że w budżecie pozostały jeszcze kwoty niepodzielone, które zostaną rozdysponowane w trakcie roku budżetowego, na uzasadniony wniosek jst.

W informacjach tych nie podawano jednak wysokości kwot niepodzielonych dotacji¹³, naruszając w ten sposób postanowienia art. 148 ufp. Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu Barbara Ziółkowska wyjaśniła, że było to wynikiem niezrozumienia zapisu ustawowego i w związku z ustaleniami kontroli NIK, począwszy od 2014 r. wszystkie jst będą informowane o wysokości kwot niepodzielonych dotacji w szczególności dział - rozdział klasyfikacji budżetowej.

Ustalenie powyższe wskazuje, iż Wojewoda Lubuski nie zrealizował w pełni wniosku pokontrolnego sformułowanego po kontroli realizacji budżetu państwa w 2010 r. o konieczności informowania jst o pełnych kwotach dotacji celowych dla części 85/08 - województwo lubuskie, ujętych w ustawie budżetowej uchwalonej na dany rok budżetowy.

W 2012 r. nie wystąpiły przypadki, o których mowa w art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁴, tj. dochodzenia przez jst w postępowaniu sądowym należnych im dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami. Wojewoda Lubuski przestrzegał przepisu art. 169 ust. 6 ufp, tj. w przypadku niedokonania zwrotu dotacji w terminie wydawał decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki.

¹³ Kwoty niepodzielonych dotacji stanowiły niewielki procent wykonania budżetu, np. w rozdziale 70005 była to kwota 70,0 tys. zł, tj. 4,3% wykonania w 2012 r. (1.641,9 tys. zł).

¹⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

W 2012 r. Wojewoda występował do Ministra Finansów o dodatkowe środki z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej. Ogółem Wojewoda złożył 27 wniosków na łączną kwotę 14.170,3 tys. zł. Wszystkie kwoty zostały ustalone po weryfikacji i analizie informacji przekazanych przez jst. Ostatecznie do jst przekazano 12.172,0 tys. zł, a 1.998,3 tys. zł zablokowano. Ocena stopnia realizacji przez jst zadań finansowanych środkami z dotacji budżetu państwa była dokonywana w oparciu o składane informacje, sprawozdania i meldunki. W przypadkach stwarzających ryzyko niewykorzystania przekazanych środków budżetu państwa, jednostki były proszone o złożenie dodatkowych wyjaśnień.

Szczegółową kontrolą objęto 3 spośród 33 umów o udzielenie dotacji celowej, zawartych przez Wojewodę z beneficjentami w 2012 r., z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań własnych powiatu. Łączna wartość umów w badanej próbie wyniosła 1.837,9 tys. zł, tj. 55% wartości wszystkich umów (3.343,3 tys. zł). W wyniku kontroli stwierdzono, że przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 ufp, a rozliczenie zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 ufp. Nie stwierdzono przypadków, o których mowa w art. 152 ust. 3 ufp, tj. wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, pobrania nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Nadzór Wojewody nad celowością wydatkowania środków z budżetu państwa polegał na dokonywaniu kontroli i wizytacji, które dokumentowano w formie notatek służbowych lub fotografii (nieprawidłowości nie stwierdzono). Z dokumentacji rozliczeniowej beneficjentów wynika, że zadania zostały zrealizowane zgodnie z warunkami określonymi w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 257-275)

W 2012 r. Urząd analizował dane dotyczące wypłacania przez gminy świadczeń z funduszu alimentacyjnego i świadczeń rodzinnych, a także gromadził informacje o liczbie osób uprawnionych do świadczeń opieki zdrowotnej.

Urząd na bieżąco gromadził i analizował dane informujące o występowaniu niekorzystnych warunków wodnych w powiatach i gminach w latach 2010-2012, a także informacje o liczbie ulgowych przejazdów autobusowych, na podstawie których następnie dokonywano analizy zmian liczby tych przejazdów w przekroju czasowym i terytorialnym.

(dowód: akta kontroli str. 276-308)

Po kontroli wykonania przez Wojewodę części budżetu państwa w 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli wniosła o podjęcie działań w sprawie ponownej weryfikacji rozliczenia dotacji z budżetu państwa, przyznanej gminie Sulęcín w ramach *Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011*. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wyrażonym w wystąpieniu pokontrolnym z 19.04.2012 r.¹⁵, gmina naruszyła postanowienia umowy oraz przepisy zawarte w ufp, zgodnie z którymi termin wykorzystania dotacji nie mógł być dłuższy niż do końca 2011 r. Gmina z otrzymanej dotacji w kwocie 1.618,2 tys. zł, do końca 2011 r. wykorzystywała jedynie część środków, zaś pozostałe dopiero w styczniu 2012 r. Stosownie do art. 168 ust. 1 ufp, niewykorzystana do końca roku budżetowego część dotacji podlega zwrotowi do budżetu państwa.

Urząd, wykonując wniosek NIK, przeprowadził kontrolę prawidłowości realizacji ww. inwestycji, w wyniku której potwierdzono nieterminowe wydatkowanie części dotacji, w następstwie czego Wojewoda zażądał zwrotu części dotacji w kwocie 579,1 tys. zł wraz z odsetkami. W listopadzie 2012 r. Burmistrz gminy Sulęcín wniósł o umorzenie ww. kwoty należności, powołując się na trudną sytuację finansową gminy. Do dnia zakończenia kontroli NIK Wojewoda nie podjął decyzji w tej sprawie, zlecając jednocześnie pracownikom Urzędu dokonanie analizy sytuacji finansowej gminy Sulęcín i ewentualnych skutków dochodzenia zwrotu dotacji dla realizacji zaplanowanych przez gminę zadań publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 563-582)

4. Zrealizowane wydatki bieżące (bez środków z UE) wyniosły 122.981,7 tys. zł, tj. 96,8% planu po zmianach (127.047,7 tys. zł) i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 6.633,3 tys. zł, tj. o 5,7%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia wraz z

¹⁵ LZG- 4100-02-01/2012, P/12/188

pochodnymi, które wyniosły 82.469,2 tys. zł (67,1%) oraz zakup towarów i usług – 15.192,3 tys. zł (12,4%).

Niższe od 80% wykonanie wydatków bieżących wystąpiło w rozdziale 01022, § 4590 - Kary i odszkodowania na rzecz osób fizycznych: plan po zmianach wynosił 10.210,1 tys. zł, a wykonanie - 7.805,9 tys. zł (76,5%). Środki w tym paragrafie planowane były z rezerwy celowej budżetu państwa z przeznaczeniem na finansowanie badań monitoringowych oraz zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt. Przyczyną niewykonania planu była niższa od przewidywanej epizootia (pomór, zaraza). Decyzją z dnia 18.12.2012 r. Wojewoda zablokował kwotę 2.413,7 tys. zł.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 1.430,5 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach (1.436,1 tys. zł) i w porównaniu do 2011 r. były niższe o 207,6 tys. zł, tj. o 12,7%. Najwyższe świadczenia poniesiono na zasądzone renty - 404,9 tys. zł, w tym 351,3 tys. zł na sfinansowanie zobowiązań deliktowych Skarbu Państwa, wypłacanych osobom fizycznym na skutek chorób nabytych w szpitalach przed okresem usamodzielnienia się jednostek budżetowych ochrony zdrowia.

Zobowiązania w części 85/08 budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 6.516,6 tys. zł i były wyższe o 4,6% od kwoty zobowiązań na koniec 2011 r. (6.228,1 tys. zł). Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które wyniosły 5.855,5 tys. zł i w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 3,0% (5.684,5 tys. zł). Wzrosły także zobowiązania z tytułu zakupu energii (z 177,6 tys. zł w 2011 r. do 253,2 tys. zł w 2012 r., tj. o 42,6%) i zakupu usług pozostałych (z 79,3 tys. zł do 99,4 tys. zł, tj. o 25,3%). Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 309-324)

Przeciętne zatrudnienie (w przeliczeniu na pełne etaty) w 2012 r. w części 85/08 wyniosło 1.677 osób i było niższe w porównaniu z 2011 r. o 23 osoby, tj. o 1,4%. Największe zmiany wystąpiły w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (spadek z 720 do 702 osób, tj. o 2,5%), w tym w Inspekcji Sanitarnej o 17 osób (z 586 do 569 osób). Przyczyną tego zmniejszenia była naturalna fluktuacja kadr. W pozostałych rozdziałach klasyfikacji budżetowej przeciętne zatrudnienie - w odniesieniu do roku 2011 - nie ulegało zmianie albo różniło się maksymalnie o 3 osoby.

Wydatki na wynagrodzenia (bez pochodnych) wyniosły w 2012 r. 69.778,3 tys. zł i w porównaniu do 2011 r. wzrosły o 565,8 tys. zł, tj. o 0,8%. Wykonanie wynagrodzeń było zgodne z art. 24 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej¹⁶, tj. nie przekroczyło wielkości kwot zaplanowanych na rok 2011. Największy wzrost wynagrodzeń (o 2,5%) wystąpił w rozdziale 75011 i wiązał się z zatrudnieniem we wrześniu 2011 r. dziesięciu pracowników w nowo powstałym Centrum Powiadamiania Ratunkowego. Wynagrodzenia te w latach 2011-2012 sfinansowane zostały z rezerwy celowej budżetu państwa. Plan wydatków po zmianach w żadnej jednostce nadzorowanej przez Wojewodę Lubuskiego nie został przekroczony.

Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. wynosiło 3.467 zł i w porównaniu do 2011 r. było wyższe o 74 zł, tj. o 2,1%. Wzrost ten wiązał się głównie z wypłatą nagród jubileuszowych i dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych.

W ustawie budżetowej na rok 2012 zaplanowano wynagrodzenia bezosobowe w łącznej kwocie 1.285,0 tys. zł, tj. zgodnie z limitem określonym przez Ministra Finansów przy piśmie z dnia 23.03.2012 r. Plan po zmianach zamknął się kwotą 4.495,7 tys. zł, a wykonanie 4.264,5 tys. zł (94,9%). Największe zmiany wystąpiły w powiatowych inspektoratach weterynarii (ustawa budżetowa - 39,0 tys. zł, plan po zmianach - 2.786,5 tys. zł, wykonanie - 2.681,3 tys. zł). Zwiększenia powyższe nastąpiły w wyniku 5 decyzji Ministra Finansów, który w trakcie roku budżetowego przekazywał środki pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 57) z przeznaczeniem na finansowanie skutków zmian systemowych wynikających z art. 94 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę

¹⁶ Dz. U. Nr 291, poz. 1707.

o finansach publicznych¹⁷ oraz z tytułu wykonywania ustawowych zadań inspekcji weterynaryjnej przez osoby wyznaczone w trybie art. 16 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 325-344)

W 2012 r. zawarto łącznie 171 umów zleceń i umów o dzieło, w tym 13 z pracownikami LUW i 158 z osobami z zewnątrz, w wyniku których wypłacono 634,2 tys. zł, w tym 568,9 tys. zł z budżetu państwa i 65,3 tys. zł z budżetu środków europejskich. Kwoty wypłat ujęte były w planie finansowym Urzędu i zostały zaewidencjonowane w prawidłowym paragrafie klasyfikacji budżetowej.

Szczegółowym badaniem objęto 20 umów na kwotę 267,3 tys. zł, w tym 4 (45,6 tys. zł) sfinansowane z budżetu środków europejskich. W odniesieniu do 19 umów o wartości 243,3 zł (91% kwoty badanej) nie stwierdzono nieprawidłowości. Zakres prac zleczanych osobom z zewnątrz nie mieścił się w zakresie obowiązków pracowników Urzędu, a efekty tych prac były wykorzystywane przez Urząd w wypełnianiu jego statutowych obowiązków. Spośród zbadanych 20 umów, w przypadku jednej stwierdzono nieprawidłowości.

5. Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 47.255,3 tys. zł¹⁹, tj. 88,3% planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2011 r. o 37.258,5 tys. zł. Niższe niż w roku poprzednim wykonanie wydatków majątkowych wynikało z kwoty przekazanej w ramach *Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych* w 2011 r. (46.960,0 tys. zł), podczas gdy w roku 2012 z tytułu realizacji drugiego etapu *Programu* województwo lubuskie otrzymało zaledwie 8.427,2 tys. zł.

W ustawie budżetowej na 2012 r. w części 85/08 ujęto wydatki majątkowe w wysokości 17.407,0 tys. zł. Ich wykonanie stanowiło zatem 271,5% wydatków zaplanowanych w ustawie. Różnica wynikała głównie z faktu zwiększenia limitu wydatków w paragrafach majątkowych w wyniku podziału przez Ministra Finansów rezerw celowych w trakcie roku (głównie w rozdziałach: 60001 – Przewozy kolejowe, 60014 – Drogi publiczne powiatowe, 60016 – Drogi publiczne gminne, 60078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych).

(dowód: akta kontroli str. 982-992)

Wpływ na wykonanie wydatków majątkowych miało głównie:

- w dziale 600 – Transport i łączność – 21.430,3 tys. zł (45,4% wydatków majątkowych ogółem) – przebudowa, budowa i remonty dróg powiatowych i gminnych, zakup pojazdu szynowego służącego do przewozów pasażerskich oraz usuwanie skutków powodzi,
- w dziale 010 – Rolnictwo i łowiectwo – 12.389,0 tys. zł (26,2%) – utrzymanie urządzeń melioracji wodnych,
- w dziale 852 – Pomoc społeczna – 3.361,0 tys. zł (7,1%) – dostosowanie placówek opiekuńczo-wychowawczych do wymagań określonych w ustawie z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej²⁰ oraz finansowanie zadań związanych z rozwojem ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Powyższe wydatki majątkowe były uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 836, 1005-1015, 1039-1044)

Największy udział w wydatkach majątkowych zrealizowanych przez Urząd jako dysponenta III stopnia w 2012 r. (łącznie 3.220,4 tys. zł) miały inwestycje dotyczące przebudowy i rozbudowy budynku LUW (449,5 tys. zł) oraz adaptacja części pomieszczeń LUW w Gorzowie Wlkp. i Zielonej Górze (721,4 tys. zł), a także zakup systemu łączności radiowej (786,0 tys. zł) na potrzeby skoncentrowanych dyspozytorni Państwowego Ratownictwa Medycznego.

(dowód: akta kontroli str. 1143-1192)

6. Urząd w dziale 700, rozdziale 70005, § 2110, w 2012 r. oraz w 2013 r. zaplanował na wydatki dot. gospodarki gruntami i nieruchomościami, przekazywane powiatom w formie

¹⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 112, poz. 744 ze zm.

¹⁹ Analizy wykonania wydatków majątkowych dokonano w oparciu o dane wynikające z miesięcznego sprawozdania Rb-28 za grudzień 2012 r.

²⁰ Dz. U. Nr 147, poz. 887 ze zm.

dotacji celowych na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej kwotę 726,0 tys. zł (w 2011 r. – 678,0 tys. zł), podczas gdy zgłoszone przez powiaty i miasta na prawach powiatów zapotrzebowanie na realizację ww. celów było wielokrotnie większe (prawie 8 mln zł w 2012 r.).

Z powyższych środków finansuje się m.in. wyceny nieruchomości, będących własnością Skarbu Państwa, do celów aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu, co z kolei wpływa na zwiększenie dochodów budżetu państwa. W trakcie roku budżetowego zwiększono wysokość środków w dz. 700, rozdz. 70005, § 2110, m.in. o 60 tys. zł²¹ (łącznie dla powiatów nowosolskiego i gorzowskiego), z przeznaczeniem na sporządzanie operatów szacunkowych.

Powiaty oraz miasta na prawach powiatu składając zapotrzebowanie na środki na 2012 r. tylko w 3 przypadkach (powiat strzelecko-drezdenecki, powiat żarski oraz miasto Gorzów Wlkp.)²² wskazały kwotę jaką zamierzają przeznaczyć na dokonanie wycen nieruchomości, będących własnością Skarbu Państwa, do celów aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu (odpowiednio 20, 15 oraz 50 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 407, 413-426)

W grudniu 2012 r. Minister Administracji i Cyfryzacji skierował do wojewodów pismo, w którym zwrócił się o zintensyfikowanie działań nadzorczych nad starostami w zakresie prowadzonej przez nich ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oraz aktualizacji opłat rocznych z tytułu wieczystego użytkowania tych nieruchomości.

Pismo Ministra poprzedzał dezyderat Sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej (dalej jako „Komisja”) z 8.11.2012 r., w którym powołano się na wyniki kontroli NIK dotyczącej aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa. W dezyderacie stwierdzono, iż starostowie nie wykazali należytej staranności w zakresie przeszacowania wartości nieruchomości Skarbu Państwa, co świadczy o nieprawidłowym gospodarowaniu tymi nieruchomościami, skutkującym zaniżeniem dochodów. Komisja podkreśliła, że starostwie, wykonując zadania zlecone w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, powinni otrzymywać większą kwotę środków, gdyż wpływ na małą skalę przeszacowywania wartości nieruchomości miały zbyt niskie kwoty dotacji celowych z budżetu państwa przekazywane na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 397-399)

W ślad za pismem Ministra, Wojewoda w styczniu 2013 r. zwrócił się do starostów z województwa lubuskiego o podjęcie działań mających na celu uzyskanie pełnej wiedzy o nieruchomościach Skarbu Państwa, którymi gospodarują (uaktualnienie ewidencji tych nieruchomości); ma to pomóc w planowaniu zadań dotyczących aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa.

Począwszy od grudnia 2012 r., w ramach kontroli prowadzonych przez LUW w starostwach powiatowych, których przedmiotem była gospodarka nieruchomościami, poruszana jest problematyka aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste.

(dowód: akta kontroli str. 400-406)

Dyrektor Wydziału Gospodarki Nieruchomościami LUW, zapytany dlaczego w rozdziale 70005, § 2110, zaplanowano kwotę niewspółmierną do potrzeb, wskazał na szczupłość środków finansowych jakimi dysponuje Urząd na ten cel, a jednocześnie zwrócił uwagę, że tylko nieliczni starostowie ubiegali się o dotację na sfinansowanie aktualizacji wycen nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 408-412)

Miasta na prawach powiatu oraz powiaty województwa lubuskiego, realizując swoje budżety za 2012 r., przekazały do LUW łączną kwotę 11.383,2 tys. zł wpływów z tytułu opłat za trwałe zarząd, użytkowanie, służebności i użytkowanie wieczyste nieruchomości. Kwota ta została zaliczona w poczet dochodów budżetu państwa, związanych z realizacją zadań

²¹ 40 tys. zł dla powiatu nowosolskiego pochodziło ze środków rezerwy celowej budżetu państwa cz. 83, poz. 41.

²² W województwie lubuskim jest 12 powiatów oraz 2 miasta na prawach powiatu.

zlecanych jednostkom samorządu terytorialnego i stanowiła 11,2% wszystkich dochodów wykonanych w części 85/08 w 2012 r.²³

O znaczeniu aktualizacji wycen nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste dla uzyskiwanych dochodów świadczą wyniki kontroli przeprowadzonych przez Urząd na przełomie 2012 i 2013 r. Pracownicy LUW ustalili, iż w powiecie żagańskim roczne opłaty z tytułu użytkowania wieczystego przed aktualizacją wynosiły 6,8 tys. zł, zaś po aktualizacji – 70,5 tys. zł, podczas gdy łączny koszt sporządzonych operatów szacunkowych wyniósł 27,1 tys. zł. Z kolei w powiecie żarskim, z tytułu aktualizacji wartości tylko jednej nieruchomości, opłata roczna wzrosła z 61,5 tys. zł do 507,3 tys. zł (koszt sporządzenia operatu – 3,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 101-125, 403-406, 427)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatkowania środków stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) W 2012 r. p.o. Lubuskiego Kuratora Oświaty, zawarł ze stowarzyszeniami 45 umów o łącznej wartości 350,0 tys. zł w przedmiocie wsparcia realizacji zadania publicznego pod nazwą: organizacja wypoczynku letniego dla dzieci i młodzieży szkolnej. W związku z powyższym, środkami z budżetu Wojewody dofinansowano w formie dotacji celowych realizację zadań publicznych wskazanych w zawartych umowach (dz. 854, rozdz. 85412, § 2820).

W trakcie kontroli w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wlkp. stwierdzono brak upoważnienia udzielonego Kuratorowi Oświaty przez Wojewodę Lubuskiego do zawierania w jego imieniu umów ze stowarzyszeniami w opisanym wyżej zakresie, co potwierdziła w złożonych wyjaśnieniach aktualna Kurator Oświaty Bogna Ferensztajn.

(dowód: akta kontroli str. 839-939, 952-964)

Wyjaśniając podstawy wydatkowania przedmiotowych dotacji, Lubuski Wicekurator Oświaty – Radosław Wróblewski, który podpisywał przedmiotowe umowy (jako p.o. Kuratora) oraz Główny Księgowy Budżetu Wojewody – Ryszard Kołodziejcki (wykonujący dyspozycje środkami pieniężnymi) powołali się na tożsamo brzmiące przepisy statutu Kuratorium Oświaty (§ 6 ust. 2 pkt 13) oraz ustawy o systemie oświaty²⁴ (art. 31 ust. 1 pkt 13), zgodnie z którymi kurator, w imieniu wojewody, koordynuje, wspomaga i nadzoruje organizację wypoczynku dzieci i młodzieży na obszarze województwa. Ponadto Główny Księgowy wyjaśnił, że do dysponowania tymi środkami Kurator został upoważniony zarządzeniem Wojewody Lubuskiego ustalającym plan finansowy kuratorium na ww. zadanie.

Wyjaśnienia w powyższym zakresie nie zostały uwzględnione. Zgodnie bowiem z art. 151 ust. 1 ufp, do przekazywania dotacji organizacjom pozarządowym na realizację swoich zadań uprawniony jest wyłącznie dysponent części budżetowej, a nie dysponent III stopnia. W przytoczonych wyżej przepisach statutu kuratorium oraz ustawy o systemie oświaty brak jest wyrażonego *expressis verbis* upoważnienia kuratora do zawierania umów w przedmiocie dofinansowania dotacjami celowymi realizacji zadania publicznego.

Nie można również przyjąć, że upoważnienie do dysponowania przez kuratora tymi środkami wynika z zarządzenia Wojewody Lubuskiego ustalającego plan finansowy, ponieważ środki takie nie powinny zostać ujęte w przedmiotowym planie z przyczyn, o których mowa w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia.

Konkludując, umowy na dofinansowanie środkami z dotacji celowych wypoczynku dzieci powinny zostać podpisane przez Wojewodę bądź w jego imieniu przez osobę upoważnioną.

(dowód: akta kontroli str. 965-970, 974-975)

- 2) W odniesieniu do jednej umowy, skutkującej wydatkiem w 2012 r. w kwocie 24,0 tys. zł (9% kwoty badanej) ustalono, co następuje:

²³ 101.289,3 tys. zł

²⁴ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

W dniu 10.01.2012 r. zawarto z osobą spoza Urzędu umowę o dzieło z mocą obowiązywania od 2.01 do 31.12.2012 r. Taka sama umowa z ww. osobą zawarta była w 2011 r. oraz w II półroczu 2010 r. Zleceniobiorcy powierzone zostały czynności na rzecz Wydziału Infrastruktury polegające na przygotowaniu projektów odpowiedzi na skargi do WSA oraz projektów decyzji i postanowień kończących postępowania nadzwyczajne, a także na udzielaniu konsultacji specjalistycznych w zakresie stosowania „specustaw”.

W trakcie kontroli dowiedziono²⁵, że czynności wykonywane przez zleceniobiorcę nie spełniały przesłanek „umowy o dzieło”, o której mowa w art. 627 Kodeksu cywilnego, lecz umowy o świadczenie usług (art. 750), do której stosuje się odpowiednio przepisy „umowy zlecenia” (art. 734). Umowę ze strony zleceniodawcy podpisała dyrektor Wydziału Infrastruktury Anna Maćkowiak, która wyjaśniła, że projekt umowy został sprawdzony pod względem prawnym, a następnie podpisany przez radcę prawnego Urzędu.

W wyniku kontroli NIK w dniu 30.01.2013 r. sporządzono ze zleceniobiorcą nową umowę, bez określenia jej nazwy (usunięto sformułowanie „o dzieło”).

(dowód: akta kontroli str. 345-365)

W wyniku błędnego zakwalifikowania umowy zawartej ze zleceniobiorcą Urząd nie odprowadził w 2012 r. do ZUS składek na ubezpieczenia zdrowotne w kwocie 2.160 zł (5.400 zł w okresie lipiec 2010 r. – grudzień 2012 r.) wymaganych art. 66 ust. 1 lit e) ustawy z dnia 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²⁶.

W dniach 4-5 marca 2013 r. główna księgowa Urzędu dokonała korekt imiennych raportów ZUS P RZA za okres od lipca 2010 r. do grudnia 2012 r. na kwotę 5.400 zł (niedopłata składki zdrowotnej). Według stanu na dzień zakończenia kontroli, ZUS nie przekazał do Urzędu ostatecznego rozliczenia tej niedopłaty. Stwierdził bowiem nadpłatę składek emerytalnych i rentowych za rok 2012 wobec 3 pracowników Urzędu i przystąpił do ustalenia salda wzajemnych rozliczeń.

(dowód: akta kontroli str. 366)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

W 2012 r. Urząd w systemie realizacji NSRO²⁷ był beneficjentem następujących projektów realizowanych w ramach:

- Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska-Saksonia 2007-2013:
 - „Realizacja zadań związanych z kontrolą z art. 16 przez Lubuski Urząd Wojewódzki w ramach POWT Polska-Saksonia 2007-2013” (Pomoc Techniczna).
- Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska-Brandenburgia 2007-2013:
 - „Realizacja Kontroli I stopnia w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia 2007-2013”.
- Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013:
 - „Finansowanie kosztów zatrudnienia pracowników Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji oraz pracowników Kontroli I stopnia w Programach EWT w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wlkp. w 2012 roku”,
 - „Podnoszenie kwalifikacji pracowników Instytucji Certyfikującej oraz Instytucji Pośredniczących w Certyfikacji zaangażowanych w proces certyfikacji wydatków do Komisji Europejskiej w 2012 roku”,

²⁵ Ustalenie to zostało potwierdzone przez radcę prawnego Urzędu.

²⁶ Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

²⁷ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013.

- „Zakup infrastruktury informatycznej dla pracowników Instytucji Pośredniczących w Certyfikacji zaangażowanych w proces certyfikacji wydatków do Komisji Europejskiej w 2012 roku”,
- „Wsparcie funkcjonowania Instytucji Certyfikującej oraz Instytucji Pośredniczących w Certyfikacji w 2012 roku”.

(dowód: akta kontroli str. 29-59)

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Projekt budżetu na 2012 r. w zakresie wydatków środków europejskich części 85/08 został opracowany zgodnie z zasadami określonymi 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 2012²⁸.

Zgłoszone do projektu budżetu wydatki budżetu środków europejskich zostały rzetelnie zaplanowane w wysokości 59.825 tys. zł i w takiej kwocie ujęte w ustawie budżetowej. W trakcie roku plan wydatków został zwiększony środkami z rezerw celowych o 1.419,2 tys. zł, tj. do kwoty 61.244,2 tys. zł. Dokonane w trakcie roku zmiany w planie tych wydatków były celowe.

(dowód: akta kontroli str. 60-69)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 36.250,5 tys. zł i stanowiły 59,2% planu po zmianach i 60,6% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. Niskie wykonanie wydatków stwierdzono w *Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013* (dział 010 - Rolnictwo i łowiectwo, rozdz. 01008 - Melioracje wodne), realizowanym przez Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze (LZMiUW) w kwocie 24.080 tys. zł (52% planu) oraz w Lubuskim Regionalnym Programie Operacyjnym 2007-2013 (rozdz. 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa), realizowanym przez Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Gorzowie Wlkp. (plan – 2.055,6 tys. zł, wykonanie – 0 zł). Niewykorzystanie środków wynikało głównie z obniżenia wartości zadań po rozstrzygniętych procedurach przetargowych (LZMiUW) oraz opóźnień w realizacji zadania „Budowa Wojewódzkiego Stanowiska Kierowania przy Komendzie Wojewódzkiej PSP w Gorzowie Wlkp.”

W 2012 r. zablokowano łącznie 18.713,4 tys. zł planowanych wydatków budżetu środków europejskich, w tym 16.187,6 tys. zł (86,5%) z przyczyn wykazanych wyżej.

(dowód: akta kontroli str. 60-61, 70-78)

Do realizacji w 2012 r. złożono zlecenia płatności²⁹ na kwotę 18.910,2 tys. zł. W dniu 4.01.2013 r. LZMiUW zwrócił niewykorzystane środki w łącznej kwocie 24,8 tys. zł. Dotyczyły one 9 projektów realizowanych w ramach PROW 2007-2013. Kwota płatności była zgodna z wielkością wykonanych wydatków.

Opóźnienia w realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) zleceń płatności nie wystąpiły.

W 2012 r. nie składano zleceń płatności z terminem ich realizacji w roku 2013.

(dowód: akta kontroli str. 79-85)

Z budżetu środków europejskich finansowano głównie projekty realizowane przez LZMiUW w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013*, na które przeznaczono 29.485 tys. zł, tj. 81,3% ogółu wydatków. Największe kwotowo wydatki poniesiono w dziale 010 - Rolnictwo i łowiectwo, rozdz. 01008 - Melioracje wodne, w ramach którego wydatkowano 24.080 tys. zł (81,7%), w rozdziale 01041 - PROW (Pomoc techniczna): 4.306 tys. zł (14,6%) oraz w rozdziale 01005 - Prace geodezyjno-urzędzeniowe na potrzeby rolnictwa: 1.099 tys. zł (3,7%).

²⁸ Dz. U. Nr 56, poz. 290.

²⁹ Zlecenia płatności składał LZMiUW oraz starostwa powiatowe: zielonogórskie i żarskie.

W następnej kolejności największe wydatki w kwocie 2.676,6 tys. zł (7,4%) zrealizował Lubuski Urząd Wojewódzki w ramach *Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013* w dziale 750 - Administracja publiczna, rozdz. 75011 - Urzędy Wojewódzkie.

(dowód: akta kontroli str. 60-61, 70-77)

W 2012 r. Urząd prowadził dwa rachunki pomocnicze wydatków z budżetu środków europejskich w BGK (do obsługi PROW) oraz jeden w NBP (do obsługi POWT Polska-Saksonia i POWT Polska-Brandenburgia). W marcu i grudniu 2012 r. na rachunek w NBP wpłynęły środki w łącznej kwocie 201,4 tys. zł, stanowiące głównie refundację wydatków poniesionych na realizację projektu finansowanego z Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska-Saksonia 2007-2013, które zwrócono do budżetu państwa zgodnie z wymogiem § 14 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 86-97)

Urząd nie dokonywał zwrotu odsetek, o których mowa w § 4 ust. 7 ww. rozporządzenia, ponieważ środki na realizację projektów finansowanych z udziałem środków europejskich nie były przekazywane w formie zaliczek. Nie wystąpiły również przypadki zwrotu środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, wykorzystanych z naruszeniem procedur właściwych dla realizacji wydatków w ramach danego programu lub projektu, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

W kontrolowanym okresie Urząd nie korzystał z uprawnień wynikającego z § 14 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa i nie składał zleceń płatności do BGK w celu otrzymania środków.

W 2012 r. nie wystąpiły przypadki ujmowania w zleceniach płatności ze środków europejskich wydatków poniesionych wcześniej z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 98-99)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i realizacji wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

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

W Urzędzie nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym przez LUW jako dysponenta trzeciego stopnia. W wyniku analizy działań faktycznie podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez pracowników Urzędu w zakresie kontroli zarówno sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów, jak i sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez LUW (dysponenta III stopnia), stwierdzono, że działania te były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne.

(dowód: akta kontroli str. 98-99, 100)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia łącznych rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 oraz jednostkowych rocznych sprawozdań Urzędu (dysponenta III 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-Programy),

a także:

- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdanie 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),
- sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE WPR),
- 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).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁰ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³¹.

Sprawozdania jednostkowe kontrolowano pod względem formalno-rachunkowym oraz prawidłowo przeniesiono zawarte w nich dane do sprawozdań łącznych.

(dowód: akta kontroli str. 100-140, 774-828)

Sprawozdania jednostkowe Urzędu (dysponenta III stopnia) prezentują 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.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 66.924,2 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane w sprawozdaniu Rb-23 (35.359,3 tys. zł) były zgodne z danymi ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 oraz wynikały z ewidencji księgowej.

Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Zielonej Górze w dniu 31.01.2013 r.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 66.924,2 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 35.359,3 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, 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.

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 17.624,1 tys. zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta 240.

³⁰ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

³¹ Dz. U. Nr 43, poz. 24.

W Urzędzie nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli str. 141-195)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³². 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 w nim ujętych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości jego sporządzenia. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 196-204)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Lubuski Urząd Wojewódzki posiadał opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad (polityki) rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³³.

W Urzędzie ewidencja finansowo-księgowa była prowadzona w systemie księgowości komputerowej PROLIDER FK firmy UNIKOM Jerzy Szpakowski z siedzibą w Gorzowie Wlkp. (wersja 6.61.3). Stosownie do założeń kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. nie przeprowadzono kontroli systemu, gdyż nie był on w okresie ostatnich 3 lat zmieniany i modyfikowany, i jego funkcjonowanie nie było kwestionowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w poprzednich kontrolach.

(dowód: akta kontroli str. 205-212)

Analiza wydatków dokonanych w 2012 roku:

1) przegląd analityczny ksiąg rachunkowych

W celu zbadania prawidłowości zapisów księgowych w zakresie:

- okresu księgowania wpływającego na sprawozdawczość budżetową bieżącą lub roczną,
- właściwej sekwencji dat (operacji, dowodu, księgowania),
- błędnej interpretacji lub braku wymaganych przepisami dat (w szczególności daty dowodu i daty operacji gospodarczej),
- ciągłości zapisów w dzienniku,

dokonano przy pomocy programu Pomocnik Kontrolera v. 5.3 przeglądu analitycznego zapisów księgowych w postaci pliku dziennika księgowego wygenerowanego z systemu FK z datą księgowania do 31.12.2012 r. włącznie, stanowiących populację 66.183 zapisów.

Stwierdzono, że 13 dowodów księgowych na łączną kwotę 6.713,30 zł zaewidencjonowano w okresach innych niż data operacji gospodarczej.

³² Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

³³ Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

2) badanie wybranej losowo próby zapisów księgowych

Badanie przeprowadzono przy pomocy programu Pomocnik Kontrolera metodą monetarną (*Monetary Unit Sampling*)³⁴. Próbę 70 dowodów księgowych na łączną kwotę 3.912.815,23 zł wylosowano z populacji 8.160 dowodów o wartości 17.740.241,44 zł ujętych na kontach 080 „Inwestycje” i 400 „Koszty według rodzajów” (strona WN) z datą księgowania do 31.12.2012 r. włącznie, po wyłączeniu: kwot zaewidencjonowanych w paragrafach: 401, 402, 404, 405, 411, 412, 413, przeksięgowani i sprostowań, oraz wydatków poniżej 50 zł.

Analizy próby dowodów dokonano pod kątem:

- zgodności - poprawności dowodów księgowych, kompletności i poprawności w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji oraz kompletności i poprawności formalnej zapisu dowodu w urządzeniach księgowych,
- wiarygodności - prawidłowości wartości transakcji, okresu ich księgowania oraz prowadzenia kont syntetycznych i analitycznych w podziałkach klasyfikacji budżetowej, zgodnie z którymi wyniki transakcji znajdują potwierdzenie w bieżących i rocznych sprawozdaniach budżetowych.

Nie stwierdzono nieprawidłowości.

3) analiza wydatków dokonanych w styczniu 2013 r.

Analizie poddano 327 dowodów księgowych na łączną kwotę 673.197,90 zł zaewidencjonowanych w styczniu 2013 r. na koncie 400 „Koszty według rodzajów” (strona WN), po wyłączeniu kwot ujętych w paragrafach: 401, 402, 404, 405, 411, 412, 413. Analiza ta wykazała, że wszystkie dowody dotyczyły stycznia 2013 r. i zostały prawidłowo zaksięgowane.

(dowód: akta kontroli str. 213-221)

Ponadto, w odniesieniu do wydatków wybranych celowo podczas przeglądu analitycznego oraz wylosowanych ustalono, że:

- wydatki w poszczególnych paragrafach zrealizowane zostały zgodnie z planem finansowym i były celowe dla funkcjonowania jednostki,
- wszystkie zakupy poprzedzone były akceptacją głównego księgowego,
- dokonywano terminowych płatności za dostarczone towary i świadczone usługi,
- na sfinansowanie wszystkich zakupów i usług jednostka posiadała zabezpieczenie w środkach finansowych.

Ustalone
nieprawidłowości

W wyniku kontroli stwierdzono, że 13 dowodów księgowych (poleceń wyjazdu służbowego) na łączną kwotę 6.713,30 zł ujęto w niewłaściwych okresach sprawozdawczych. Dokumenty wpłynęły do Biura Gospodarczego LUW w terminach umożliwiających zaksięgowanie ich do okresów, których dotyczyły, tj. do 6 dnia następnego miesiąca³⁵. Zgodnie z art. 20 ust 1 ustawy o rachunkowości do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Powyższe księgowania nie miały wpływu na sprawozdawczość budżetową.

Główna Księgowa Danuta Przewięźlikowska wyjaśniła, że powyższa sytuacja wynikała z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 222-224)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie 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.

³⁴ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji.

³⁵ Załącznik nr 2 do zarządzenia nr 259a Wojewody Lubuskiego z dnia 25.07.2012 r. w sprawie ustalenia planu kont i zasad rachunkowości w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wlkp. oraz zarządzenia nr 242 z dnia 15.07.2011 r. o tej samej nazwie.

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

Opis stanu faktycznego

Wojewoda Lubuski dokonywał okresowych (kwartalnych) analiz wykonania dochodów i wydatków w cz. 85/08 w zakresie wymienionym w art. 175 ust. 1 i 2 ufp. Analizy te zawierały m.in. informacje o zaawansowaniu planów finansowych sporządzanych przez Wydziały LUW oraz jednostki podległe Wojewodzie pod względem ich zgodności z ustawą budżetową oraz planem zadań rzeczowych, a także oceny wykorzystania przekazywanych dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jst ustawami na podstawie sporządzonych i złożonych przez te jednostki kwartalnych sprawozdań Rb-50. W podsumowaniu analiz zawierano propozycje kierunkowych działań Wojewody, zmierzające do prawidłowego wykonywania budżetu.

W 2012 r. Oddział Kontroli Finansowej przeprowadził łącznie 22 kontrole problemowe (w 20 gminach i 2 powiatach) w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa w 2011 r. i w latach wcześniejszych. Wykorzystanie dotacji w roku budżetowym 2012 będzie podlegało kontroli w 2013 r. Zgodnie z planem zatwierdzonym 19.11.2012 r. przez dyrektora Wydziału FiB, kontrolą wykorzystania dotacji objętych będzie 19 gmin i 2 powiaty.

Wydział Gospodarki Nieruchomościami przeprowadził 3 kontrole dotyczące roku budżetowego 2012: w Lubuskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze w zakresie wykorzystania środków finansowych na realizację zadań objętych PROW 2007-2013 oraz w 2 Urzędach Miejskich w zakresie wykorzystania dotacji celowej dotyczącej zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego. We wszystkich 3 przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości i uchybień, ani nie sformułowano wniosków pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 367-379)

Ustalono nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

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

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 Kontroli³⁶, wnosi o weryfikację planów finansowych dysponentów III stopnia pod kątem respektowania ograniczenia wynikającego z § 7 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

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 Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze.

³⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Zielona Góra, dnia 15 kwietnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura
w Zielonej Górze

Kontrolerzy:

Henryk Kulczewski
główny specjalista k.p.

.....
podpis

Andrzej Misa
specjalista k.p.

.....
podpis

Dyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis