



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.001.01.2019
P/19/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.107.2019
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 20 maja 2019 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.
Jednostka Kontrolowana	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Plac Powstańców Warszawy 1, 50-153 Wrocław (dalej: „DUW” lub „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Hreniak, Wojewoda Dolnośląski (dalej: „Wojewoda”). (dowód: akta kontroli str. 128)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹ (dalej: „ustawa o NIK”).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura NIK we Wrocławiu.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/1/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)Lech Kowalczyk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/2/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)Anna Łuczak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/13/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)Paweł Potemski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/27/2019 z dnia 1 lutego 2019 r. (dowód: akta kontroli str. 7-8)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2018 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 85/02 – *województwo dolnośląskie*, w związku z wykonywaniem budżetu państwa i planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Celem kontroli było także dokonanie oceny wykonania przez DUW planu finansowego na 2018 r. pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,
- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych,
- prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych,

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- nadzór i kontrola sprawowane przez Wojewodę w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej: „ufp”), w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 85/02 – województwo dolnośląskie.

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

- dokonanie analizy wykonania planu dochodów,
- szczegółowa kontrola prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,
- dokonanie analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 85/02 – województwo dolnośląskie w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 85/02 – województwo dolnośląskie.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w rozdziale V. Wyniki kontroli. Do oceny wykonania budżetu państwa w części 85/02 – województwo dolnośląskie wykorzystano również wyniki kontroli wykonania przez DUW planu finansowego na 2018 r. i wykorzystania dotacji przez kontrolowanych beneficjentów.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

W ramach części 85/02 – województwo dolnośląskie sfinansowano przede wszystkim zadania z zakresu: funkcjonowania służb, inspekcji i straży tworzących administrację zespoloną, podległą Wojewodzie Dolnośląskiemu, a także, poprzez dotacje celowe, zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone odrębnymi ustawami, realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: „j.s.t.”). Wojewoda, jako dysponent części 85/02, był również dysponentem III stopnia środków budżetu państwa w zakresie dokonywania wydatków ujętych w planie finansowym DUW oraz pobierania dochodów. Realizację zadań w tym zakresie Wojewoda powierzył Dyrektorowi Generalnemu Urzędu³ (w tym zakresie obsługę finansową prowadził Wydział Organizacji i Rozwoju DUW), z wyłączeniem: [1] należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym; [2] należności Skarbu Państwa przejętych przez Wojewodę Dolnośląskiego, jako mienie pozostałe po

² Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

³ Na podstawie art. 53 ust. 2 *ufp* oraz art. 25 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1559).

zlikwidowanych państwowych jednostkach organizacyjnych lub spółkach z udziałem Skarbu Państwa, po rozwiązanych lub wygasłych umowach o oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania, po przedsiębiorstwach państwowych wykreślonych w rejestrze przedsiębiorców lub przejętych przez Skarb Państwa z innych tytułów oraz nieściągniętych należności zlikwidowanego Funduszu Skarbu Państwa; [3] wydatków budżetu państwa, będących zasądzonymi zobowiązaniami (z tytułu rent i odszkodowań) Skarbu Państwa – Wojewody Dolnośląskiego, oraz [4] wydatków związanych z obsługą mienia Skarbu Państwa (w tym zakresie obsługę finansową wykonywał Wydział Finansów i Budżetu DUW)⁴.

Z dniem 1 maja 2018 r. dokonana została zmiana w zakresie podziału obsługi finansowo-księgowej dochodów budżetowych. W Wydziale Organizacji i Rozwoju DUW obsługiwane były od tego momentu należności o charakterze cywilnoprawnym oraz niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym: koszty zastępstwa procesowego, koszty wydalenia cudzoziemców. Pozostałe niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym zostały przekazane do obsługi do Wydziału Finansów i Budżetu DUW⁵.

Zarówno dochody, jak i wydatki tego dysponenta (obsługiwane przez ww. wydziały) były odrębnie planowane, realizowane i sprawozdawane.

Wojewoda ustanowił⁶, w części 85/02, jedenastu bezpośrednio podległych dysponentów środków budżetu państwa trzeciego stopnia⁷ oraz dwóch bezpośrednio podległych dysponentów drugiego stopnia⁸, a także 52 dysponentów środków budżetu państwa trzeciego stopnia (powiatowi lekarze weterynarii i powiatowi inspektorzy sanitarni), bezpośrednio podległych dysponentom drugiego stopnia, tj. Dolnośląskiemu Wojewódzkiemu Lekarzowi Weterynarii oraz Dolnośląskiemu Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu.

W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym wykorzystano także wyniki kontroli przeprowadzonych w dwóch j.s.t.⁹ w zakresie planowania i wykorzystania wybranych dotacji celowych z budżetu państwa¹⁰.

Zrealizowane w 2018 r. w części 85/02 dochody budżetu państwa wyniosły 208 904,2 tys. zł, z czego 18 425,9 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez

⁴ Zarządzenie nr 11 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa, trybu uruchamiania środków budżetu państwa, rozliczania dotacji udzielonych z budżetu państwa oraz realizacji budżetu Wojewody Dolnośląskiego w układzie zadaniowym.

⁵ Zarządzenie nr 132 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa, trybu uruchamiania środków budżetu państwa, rozliczania dotacji udzielonych z budżetu państwa oraz realizacji budżetu Wojewody Dolnośląskiego w układzie zadaniowym.

⁶ Jw.

⁷ [1] Dolnośląski Komendant Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej, [2] Dolnośląski Kurator Oświaty, [3] Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, [4] Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa, [5] Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny, [6] Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, [7] Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej, [8] Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków, [9] Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, [10] Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego, [11] Komendant Państwowej Straży Rybackiej we Wrocławiu.

⁸ [1] Dolnośląski Wojewódzki Lekarz Weterynarii, [2] Dolnośląski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny.

⁹ Gminy: Dzierżonów i Stronie Śląskie.

¹⁰ [1] Dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego, [2] dofinansowanie zadań realizowanych w ramach programu wieloletniego pn. Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019.

DUW¹¹. Relacja dochodów w części 85/02 do dochodów budżetu państwa ogółem (379 688 152,1 tys. zł) wyniosła 0,05%. W 2018 r. w części 85/02 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 3 895 683,4 tys. zł, w tym 79 550,6 tys. zł stanowiły wydatki zrealizowane przez DUW. Relacja wydatków w części 85/02 do wydatków budżetu państwa ogółem (390 454 270,1 tys. zł) wyniosła 1,0%. Ponadto z budżetu środków europejskich w części 85/02 wydatkowano kwotę 26 226,1 tys. zł (stanowiące 0,04% ogółem wydatków budżetu środków europejskich), przy czym DUW nie realizował wydatków z tego budżetu.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹² wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 85/02 – województwo dolnośląskie.

W obszarze realizacji dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości. Badanie 50 dowodów księgowych na kwotę 1 411,9 tys. zł wykazało, że objęte nimi należności ujmowano terminowo w księgach rachunkowych, w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę tych zapisów. NIK skontrolowała także ustalanie, ewidencjonowanie i dochodzenie przez DUW należności (zaległości) ogółem w kwocie 272,2 tys. zł, nie stwierdzając nieprawidłowości w tym zakresie.

W ramach kontroli zbadano 9,7% wydatków budżetu państwa zrealizowanych przez DUW w części 85/02. NIK stwierdza, że (poza dwoma wyjątkami) zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w *ufp* i aktach wykonawczych do tej ustawy, nie stwierdzono również niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków publicznych osiągnięto cele zakładane w układzie zadaniowym wydatków dysponenta części 85/02.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne/łączne sprawozdania za 2018 r., sporządzone przez dysponenta części 85/02 – województwo dolnośląskie oraz sprawozdania jednostkowe DUW. Sprawozdania łączne dysponenta części 85/02 zostały sporządzone prawidłowo i rzetelnie, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe DUW na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: *sprawozdawczości budżetowej*¹³, *sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*¹⁴, a także *sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym*¹⁵.

¹¹ Na które złożyły się dochody w kwotach: 11 575,0 tys. zł zrealizowane przez Wydział Finansów i Budżetu DUW i 6 851,0 tys. zł zrealizowane przez Wydział Organizacji i Rozwoju DUW.

¹² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

¹³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej* (Dz. U. poz. 109.), dalej: „*rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej*”.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym* (Dz. U. Nr 298 poz. 1766, ze zm.).

Jednocześnie, w związku z realizacją budżetu w 2018 r., w DUW stwierdzono nieprawidłowości, które polegały na: [1] braku zaewidencjonowania należności budżetowych w kwocie 83,3 tys. zł z tytułu nienależnie wypłaconego wynagrodzenie firmie zewnętrznej; [2] nieprawidłowym zaewidencjonowaniu w księgach rachunkowych wydatku na kwotę 185,3 tys. zł.

Ujawnione nieprawidłowości nie wpływały jednak bezpośrednio w sposób negatywny na przedmiot kontrolowanej działalności.

V. Wyniki kontroli

1. Ocena realizacji dochodów budżetowych

1.1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. Wojewoda Dolnośląski, jako dysponent części 85/02-województwo dolnośląskie (dalej również część 85/02), opracował dokumenty planistyczne dotyczące dochodów budżetowych zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej¹⁶, w tym w szczególności: działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej. Istotną pozycję dochodów stanowiły kary i grzywny, których prognozowanie na tym etapie było utrudnione. W projekcie budżetu na 2018 r., przyjętym przez Radę Ministrów, dochody części 85/02 określono w kwocie 173 981 tys. zł¹⁷, co stanowiło 103,3% planu realizowanego w 2017 r., i w takiej też wysokości przyjęto je ustawą budżetową na rok 2018¹⁸. Dochody budżetowe zaplanowano w 16 działach klasyfikacji budżetowej. Na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 28 września 2018 r., plan został zmniejszony o 64,0 tys. zł, do kwoty 173 917,0 tys. zł.

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r., analizę dochodów przeprowadzono dla wszystkich działów klasyfikacji budżetowej, ze szczególnym uwzględnieniem sześciu z nich, tj.: 010 - Rolnictwo i łowiectwo, 700 - Gospodarka mieszkaniowa, 750 - Administracja publiczna, 852 - Pomoc społeczna, 851 - Ochrona zdrowia, oraz 855 - Rodzina, w których zaplanowane dochody budżetowe sięgały 96,1% planu dochodów ogółem, określonych ustawą budżetową.

(dowód: akta kontroli, str. 501-510)

1.1.2. Zrealizowane w 2018 r. dochody budżetu państwa, w części 85/02, wyniosły 208 904,2 tys. zł i były wyższe od uzyskanych w roku poprzednim o 7 472,3 tys. zł (o 3,7%) i wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 34 987,2 tys. zł (o 20,1%). W strukturze zrealizowanych dochodów największy udział miały dochody: (1) w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa – 63,2% (132 120,9 tys. zł), związane z realizacją zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego (§ 2350), głównie z tytułu gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, realizowane przez starostwa powiatowe i miasta na prawach powiatu; (2) w dziale 855-Rodzina – 16,0% (33 499,8 tys. zł), których głównym źródłem były dochody z tytułu zwrotu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego od dłużników

¹⁶ Dz. U. poz. 1154.

¹⁷ Decyzja Ministra Finansów nr MF/BP6.4143.18.1.2018.UB z dnia 28 września 2018 r., wydana zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 września 2018 r. w sprawie przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, na rok 2018.

¹⁸ Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 291, ze zm.), dalej: „ustawa budżetowa”.

oraz wpływy z tytułu odzyskanych zaliczek alimentacyjnych; (3) w dziale 750 - *Administracja publiczna* – 8,4% (17 614,0 tys. zł), których główne źródło stanowią wpływy z opłat paszportowych i pozostałych opłat konsularnych oraz za zezwolenie pracę cudzoziemców.

Dochody uzyskano w 20 działach klasyfikacji budżetowej, przy 16 zaplanowanych ustawą budżetową. Dochody nieplanowane (łącznie 79,7 tys. zł), uzyskano głównie w dziale 854 -*Edukacyjna opieka wychowawcza* (38,7 tys. zł) oraz w działach 755 -*Wymiar sprawiedliwości* (15,5 tys. zł) i 630 -*Turystyka* (11,9 tys. zł).

Wyższe od planowanych dochody uzyskano w 13 działach (łącznie o 34 987,2 tys. zł), w tym w dziale 855 wyższe o 66,5% (o 13 375,8 tys. zł), w dziale 750 wyższe o 7,4% (o 1 209,0 tys. zł) i w dziale 700 wyższe o 9,7% (o 11 661,9 tys. zł). Źródłem ich wzrostu były wyżej wymienione tytuły. Natomiast nie zrealizowano planowanych dochodów (mniej o 62,5 tys. zł) w dwóch działach:

- a) 500 – *Handel* (mniej o 52,5 tys. zł, tj. o 18,7%), głównie wskutek zmniejszenia wpływów z tytułu grzywien, mandatów i kar pieniężnych;
- b) 150 – *Przetwórstwo przemysłowe* (zaplanowano 10,0 tys. zł, realizacja wyniosła „0” zł), gdyż należności dotyczyły przedsiębiorstwa, które uległo likwidacji, a postępowanie wobec dłużników zostało umorzone przez organy egzekucyjne, pomimo należycie prowadzonych przez Urząd postępowań mających na celu przymusowe ściąganie należności.

(dowód: akta kontroli str. 523-532)

1.1.3. Na uzyskane w 2018 r. przez dysponenta trzeciego stopnia dochody budżetu państwa w kwocie 18 425,9 tys. zł złożyły się dochody w kwocie 11 575,0 tys. zł, zrealizowane przez Wydział Finansów i Budżetu DUW (dalej: „Wydział FiB”) oraz w kwocie 6 851 tys. zł, wykonane przez Wydział Organizacji i Rozwoju DUW (dalej: „Wydział OiR”). W związku z dokonanymi w Urzędzie, z dniem 1 maja 2018 r., zmianami w zakresie podziału obsługi finansowo-księgowej dochodów budżetowych, pomiędzy Wydziałem FiB oraz Wydziałem OiR, analiza porównawcza do roku poprzedniego odniesiona została do dochodów uzyskanych przez Wydział OiR w kwocie 16 439,7 tys. zł. Tym samym uzyskane przez dysponenta trzeciego stopnia w 2018 r. dochody budżetu państwa były wyższe o 1 986,2 tys. zł, tj. o 10,8%.

Największe, bo sięgające 95,6% wielkości zrealizowanych dochodów, były dochody w dziale 750 - *Administracja publiczna* (17 614,0 tys. zł), w tym w rozdziale 75011 - *Urzędy wojewódzkie*, w którym wykonanie w 2018 r. wyniosło 17 573,6 tys. zł i było wyższe od planu po zmianach o 1 258,6 tys. zł, tj., o 7,7%, ale niższe od wykonania w 2017 r. o 680,1 tys. zł, tj. o 3,7%. Dominujące w tym rozdziale dochody w § 0930¹⁹ na kwotę 11 666,3 tys. zł (wyższe od planu o 663,1 tys. zł, tj. o 6,1%), stanowiły 66,4% udziału w dochodach rozdziału ogółem i dotyczyły *wpływów z opłat paszportowych oraz pozostałych opłat konsularnych*. Z kolei zrealizowane dochody w § 0690²⁰ na kwotę 3 454,1 tys. zł (wyższe od planu o 910,0 tys. zł, tj. o 35,8%), stanowiły 19,7% udziału w dochodach rozdziału ogółem i dotyczyły *wpływów z różnych opłat*. Zajmujące trzecią pozycję w strukturze dochodów rozdziału ogółem dochody zrealizowane w § 0750²¹ na kwotę 650,5 tys. zł (niższe od planowanych o 17,5 tys. zł, tj. o 2,6%), stanowiły 3,7% udziału w dochodach rozdziału ogółem i dotyczyły wpływów z najmu i dzierżawy składników majątkowych.

¹⁹ § 0930 - wpływy z opłat paszportowych oraz pozostałych opłat konsularnych.

²⁰ § 0690 – wpływy z różnych opłat.

²¹ § 0750 – wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych.

O 79,4% przekroczono realizację planowanych dochodów w dziale 710 – *Usługi*, w którym na zaplanowane 691,0 tys. zł wykonanie wyniosło 1 239,4 tys. zł. Główne dochody uzyskano w rozdziale 71015 - *nadzór budowlany* (1 055,1 tys. zł), w § 0690-*wpływy z różnych opłat* (549,8 tys. zł) oraz w § 0580 - *wpływy z tytułu grzywien i kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych* (226,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 543-553)

1.1.4. Badanie 50 dowodów księgowych na kwotę 1 411,9 tys. zł, stanowiącą 19,7% populacji dochodów²² i odpowiadających im zapisów księgowych po stronie Wn konta 221 „*Należności z tytułu dochodów budżetowych* – wytypowanych do kontroli w sposób losowy na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów odpowiadających dochodom budżetowym o wartości powyżej 0,5 tys. zł²³, spośród zapisów księgowych na ogólną kwotę 7 165,7 tys. zł wykazało, że należności te przypisano terminowo, w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę tych zapisów. W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych potwierdzono, iż wielkości liczbowe wykazane w przedłożonych do kontroli sprawozdaniach, sporządzonych przez Wydział OiR, były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowych tej jednostki organizacyjnej DUW, co stanowiło o realizacji § 9 ust. 2 - rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁴, w świetle których kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Analiza wylosowanych do kontroli szczegółowej dochodów (należności) nie wykazała nieprawidłowości. Zbadane dochody budżetowe ustalono w wysokości określonej w przepisach lub decyzjach Wojewody, a należności ustalano terminowo, ewidencjonowano na odpowiednich kontach księgowych (w zależności od przypadającego terminu ich płatności) i zaliczono do właściwych okresów sprawozdawczych, pozyskane dochody terminowo odprowadzono na rachunek budżetu państwa. Jednocześnie jednak, w Urzędzie w 2018 r. nie zaewidencjonowano, w księgach rachunkowych Wydziału OiR, realizującego dochody dla dysponenta III stopnia, kwoty 83,3 tys. zł. Stanowiła ona roszczenie DUW wobec dłużnika, powstałe w dniu 10 sierpnia 2018 r., a wynikające z żądania zwrotu środków finansowych, które DUW zapłacił komornikowi sądowemu (w następstwie wyroku sądowego), pomimo iż wcześniej uregulował zobowiązanie wobec innego podmiotu (podwójna płatność). Sporną należność wprowadzono w dniu 21 marca 2019 r. do ksiąg rachunkowych roku obrotowego 2018. Naruszało to art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁵ (dalej: „uor”), który obliguje do wprowadzania do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

(dowód: akta kontroli, str. 554-564)

²² Realizowanych przez Wydział Organizacji i Rozwoju DUW dla dysponenta III stopnia, co stanowiło 0,07% ogółu dochodów części 85/02.

²³ Próba ta została wylosowana metodą monetarną PPS/MUS - z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wielkości, przy założeniu interwału losowania na poziomie 2%, po pomniejszeniu o zapisy księgowe dotyczące transakcji o małej wartości (poniżej 500 zł). Saldo 6 591 527,40 zł. Po usunięciu zapisów mniejszych od 500 zł i usunięciu storn czerwonych, populacja do losowania wyniosła 7 165 735,31 zł.

²⁴ Dz. U. poz. 109, zmienione rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 21 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 138).

²⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 351.

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

1.2.1. Według stanu na 31 grudnia 2018 r. należności pozostałe do zapłaty w części 85/02 – województwo dolnośląskie wyniosły 1 179 086,7 tys. zł i wzrosły w stosunku do należności w roku poprzednim o 72 736,9 tys. zł tj. o 6,4%. Na wysokość należności wpłynęły przede wszystkim należności występujące w trzech działach: [1] dział 855 – *Rodzina*, gdzie należności (m.in. z tytułu świadczeń z funduszu alimentacyjnego) wyniosły 1 055 535,2 tys. zł, co stanowiło 89,5% należności ogółem i wzrosły w stosunku do należności roku poprzedniego o 85 335 tys. zł, tj. o 8,8%, [2] dział 700 – *Gospodarka mieszkaniowa*, gdzie należności z tytułu nieterminowego regulowania należnych Skarbowi Państwa opłat za użytkowanie wieczyste, przekształcenie użytkowania wieczystego oraz za najem i dzierżawę nieruchomości wyniosły 84 734,3 tys. zł, co stanowiło 7,2% należności ogółem i wzrosły w stosunku do należności roku poprzedniego o 1 359,7 tys. zł, tj. o 1,6% oraz [3] dział 758 – *Różne rozliczenia*, gdzie należności (najwięcej z tytułu naliczonych i niezapłaconych pozostałych odsetek w rozdziale 75820 - *Prywatyzacja*), wyniosły 8 472,9 tys. zł, co stanowiło 0,7% należności ogółem i wzrosły w stosunku do należności roku poprzedniego o 41,1 tys. zł, tj. o 0,5%.

(dowód: akta kontroli str. 819-823)

1.2.2. Zaległości netto, tj. należności, których termin zapłaty już upłynął i które mogą być dochodzone, wyniosły 1 172 040,0 tys. zł. Nastąpił ich przyrost o 70 537,2 tys. zł, tj. o 6,4% w stosunku do zaległości z roku 2017. Zaległości przewyższały zrealizowane w 2018 r. dochody o 963 135,8 tys. zł, tj. o 461,0%. NIK, uwzględniając podejmowane przez służby Wojewody, a także kierowników jednostek administracji zespolonej, działania zmierzające do zmniejszenia wielkości zaległości zauważa, że rzutowała na nie przede wszystkim niska skuteczność prowadzonych egzekucji, zwłaszcza komorniczych (wobec dłużników alimentacyjnych), a więc przez podmioty, których skuteczność działań była niezależna od Wojewody.

NIK przeanalizowała zaległości obejmujące § 0570 - *grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych* - 4 011,2 tys. zł, oraz § 0950 - *wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów* - 1 843,3 tys. zł i § 0959 - *wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów – współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*²⁶ (dalej: „ufp”) - 444,8 tys. zł.

Ustalono, że 95,8% ogółu zaległości z tytułu *grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych* (§ 0570), generowały zaległości z tytułu dochodów należnych administracji zespolonej, w tym: Inspekcji Sanitarnej (1 907,1 tys. zł)²⁷, Inspekcji Ochrony Środowiska (578,2 tys. zł), Inspekcji Weterynaryjnej (110,8 tys. zł)²⁸ oraz Nadzoru budowlanego (229,0 tys. zł)²⁹. Z kolei 92,3% ogółu zaległości z tytułu *kar i odszkodowań wynikających z umów* (§ 0950), generowały zaległości Inspekcji Ochrony Środowiska (1 701,7 tys. zł)³⁰, a 100% *należności i zaległości z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów - współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy ufp* (§ 0959), stanowiły zaległości Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej (444,8 tys. zł). W świetle informacji pozyskanych od Dolnośląskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego (dalej: „DPWIS”),

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

²⁷ Według sprawozdania łącznego WSS-E.

²⁸ Według sprawozdania łącznego KW PSP.

²⁹ Według sprawozdania INB.

³⁰ Według sprawozdania łącznego WIOŚ.

Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej (dalej: „KW PSP”) oraz Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu (dalej: „DWIOŚ”) wynika, że podmioty te, jako przedstawiciele administracji zespolonej w województwie dolnośląskim, w przypadku braku zapłaty niezwłocznie podejmowały działania informacyjne wobec dłużnika zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku zapłaty należności, a gdy to nie nastąpiło, podejmowały działania zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Wobec nieuiszczenia płatności, zarówno DWIOŚ, jak KW PSP, zawiadomili Prokuratorię Generalną RP o powstaniu roszczenia, w związku z obligatoryjnym zastępstwem procesowym Prokuratorii w tych sprawach³¹. Na wykazany przez Wojewódzkie Stacje Sanitarно-Epidemiologiczne poziom zaległości z *tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych* (§ 0570), jak i ich przyrost w stosunku do zaległości w roku 2017, rzutowało wejście w życie, z dniem 21 sierpnia 2018 r., ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o *zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej*³², a w konsekwencji radykalny wzrost wartości orzekanych kar³³. DPWIS, jako dysponent II stopnia środków budżetowych, zobowiązywał podległe Powiatowe Stacje Sanitarно-Epidemiologiczne (26) do wzmożenia nadzoru i kontroli nad prawidłowością i terminowością pobieranych dochodów budżetowych, w tym poprzez intensyfikację działań windykacyjnych.

(dowód: akta kontroli, str. 807-818)

1.2.3. NIK zbadała szczegółowo 100% zaległości z *tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych* (§ 0570) na łączną kwotę 167,0 tys. zł oraz zaległości z *tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów* (§ 0950) na łączną kwotę 104,2 tys. zł – generowanych w DUW. Kontrola dokumentacji dotyczącej tych zaległości wykazała, że Urząd prowadził wobec zobowiązanych czynności zmierzające do ich wyegzekwowania, przewidziane przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w *sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych*³⁴. Również w tych przypadkach wobec braku zapłaty w DUW podejmowano działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku zapłaty należności, a w przypadku braku zapłaty, podejmowano działania zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych.

W procesie ustalania, ewidencjonowania i dochodzenia objętych badaniem dochodów (należności/ zaległości) nie stwierdzono nieprawidłowości.

W 2018 r. umorzono należności na kwotę 5,4 tys. zł³⁵, odroczone termin płatności kary w wysokości 2 tys. zł, rozłożono na raty zapłatę 41,8 tys. zł³⁶ oraz odpisano należności przedawnione na kwotę 70,0 tys. zł³⁷.

³¹ Do dnia otrzymania przedmiotowych informacji, tj. 22 marca 2019 r., sprawy nie zostały prawomocnie zakończone.

³² Dz. U. poz. 1490.

³³ Od tej pory dopalacze są traktowane jak narkotyki, a art. 52a przedmiotowej ustawy przewiduje karę pieniężną od 20 tys. do 1 mln zł dla osoby wprowadzającej dopalacze do obrotu.

³⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 2367, ze zm.

³⁵ Dotyczyły one opłaty legalizacyjnej (5,0 tys. zł) oraz wynagrodzenia za sporządzenie opinii biegłego w związku z ustaleniem zdarzenia medycznego (0,4 tys. zł).

³⁶ Dotyczyły one kar pieniężnych za prowadzenie bez stosownego zezwolenia Wojewody Dolnośląskiego działalności gospodarczej w formie placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym lub przewlekle chorym (16,8 tys. zł) oraz opłaty legalizacyjnej (25,0 tys. zł).

Tryb postępowania zarówno przy umorzeniu należności, odroczeniu terminu płatności kary, rozłożeniu zapłaty na raty, czy zdjęcia z ewidencji księgowej należności przedawnionych, prowadzony był zgodnie z przyjętą w DUW procedurą i przepisami, a decyzje podejmowano po uprzednim ustaleniu stanu faktycznego i wyjaśnieniu wszystkich okoliczności sprawy.

(dowód: akta kontroli, str. 807-818)

1.2.4. Nie stwierdzono nieprawidłowości związanych ze sprawowaniem nadzoru i kontroli przez Wojewodę w zakresie dochodów budżetowych, bowiem w szczególności: prawidłowo i terminowo pobierano dochody w DUW, zrealizowano zaplanowane dochody przez dysponenta części 85/02, prawidłowo sporządzano sprawozdawczość w zakresie dochodów budżetowych oraz rzetelnie sprawowano nadzór nad podległymi jednostkami w zakresie realizacji ich planów finansowych dotyczących dochodów budżetowych.

(dowód: akta kontroli, str. 2197-2199)

*Ustalona
nieprawidłowość*

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

W trzecim kwartale 2018 r. nie zaewidencjonowano w księgach rachunkowych DUW kwoty 83,3 tys. zł, stanowiącej należność od Lidera Konsorcjum wobec DUW, pomimo, że Dyrektor Generalny Urzędu, w związku z bezpodstawnym wzbogaceniem się Lidera Konsorcjum, w dniu 10 sierpnia 2018 r. skierował do niego pismo z żądaniem zwrotu środków, które DUW zapłacił komornikowi sądowemu w ramach zajęcia wierzytelności Lidera Konsorcjum, wobec innego podmiotu z wynagrodzenia należnego mu od DUW.

Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, że stan należności prezentowany jest w kwartalnych sprawozdaniach, a w ocenie DUW, formalno-prawną podstawą ujęcia należności był pozew o zapłatę złożony dnia 5 października 2018 r., tj. w IV kwartale 2018 r., a łączny stan należności za 2018 r. będzie prawidłowo wykazany w bilansie. Według Dyrektora Generalnego takie wyjaśnienie, a także dokonanie korekty sprawozdania rocznego Rb-27 i kwartalnego Rb-N (za IV kwartał), które to sprawozdania odzwierciedlają stan narastający, w tym również ewentualne zdarzenia gospodarcze niezaksięgowane w poprzednich okresach sprawozdawczych – potwierdzają, że księgi rachunkowe DUW na dzień 31 grudnia 2018 r. były rzetelne.

W ocenie NIK dokumentem stanowiącym o powstaniu należności było jednak pismo Dyrektora Generalnego Urzędu, kierujące wobec Lidera Konsorcjum, roszczenia finansowe na kwotę 83,3 tys. zł, a za datę powstania należności należy uznać dzień 10 sierpnia 2018 r. Złożony pozew był natomiast konsekwencją pierwotnego działania. W trakcie czynności kontrolnych wykazano brak ujęcia powyższej należności w księgach rachunkowych, wprowadzono ją do ksiąg rachunkowych za 2018 r. dopiero w dniu 21 marca 2019 r. Było to niezgodne z art. 20 ust. 1 *uor*, który obliuguje do wprowadzania do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym oraz art. 24 ust. 2 *uor*, według którego księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan faktyczny.

(dowód: akta kontroli str. 1707,1711,1744-1749)

³⁷ Dotyczące należności publicznoprawnych z tytułu kosztów wydalenia cudzoziemców. Przyczyną ich odpisania był brak możliwości ściągnięcia należności w postępowaniu egzekucyjnym skutkującym ich przedawnieniem z dniem 31 grudnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2018 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów.

Dokumenty planistyczne z zakresu dochodów budżetowych opracowano zgodnie z obowiązującymi zasadami. Zrealizowane dochody były wyższe od uzyskanych w roku poprzednim i wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej. Zbadane dochody budżetowe ustalano w wysokości wynikającej z przepisów lub decyzji Wojewody. Należności, z jednym wyjątkiem, ustalano terminowo, ewidencjonowano na odpowiednich kontach księgowych (w zależności od przypadającego terminu ich płatności) i zaliczono do właściwych okresów sprawozdawczych, a pozyskane dochody terminowo odprowadzono na rachunek budżetu państwa. Przypadek niezawidencjonowania w terminie należności w kwocie 83,3 tys. zł, stanowiącej 0,04% udziału w dochodach ogółem, był incydentalny. Na wysoki stan zaległości ogółem rzutowała przede wszystkim niska skuteczność prowadzonych egzekucji komorniczych wobec dłużników alimentacyjnych.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2018 wydatki budżetu państwa w części 85/02 zostały zaplanowane w wysokości 3 322 250,0 tys. zł. W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. zwiększono je *per saldo* o 653 024,7 tys. zł³⁸, tj. do łącznej wysokości 3 975 274,7 tys. zł, co stanowiło wzrost o 19,7% w odniesieniu do wydatków ustalonych w ustawie budżetowej. Źródłem wzrostu wydatków były zwiększenia środków otrzymane: [1] z części 83 – *rezerwy celowe* w wysokości 661 082,2 tys. zł; [2] z części 81 – *rezerwa ogólna budżetu państwa* w wysokości 744,5 tys. zł; [3] z części 42 – *Sprawy wewnętrzne* w wysokości 3 000,0 tys. zł oraz zmniejszenie środków o 12 069,5 tys. zł wynikające z decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 września 2018 r.³⁹ (z przeniesień między częściami, działami i rozdziałami klasyfikacji budżetowej wynikały zmniejszenia w kwocie 12 586,0 tys. zł i zwiększenia w kwocie 516,5 tys. zł).

Wydatki budżetu państwa w części 85/02 zostały zrealizowane w kwocie 3 895 683,4 tys. zł⁴⁰, co stanowiło 98,0% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2017 nastąpił spadek wydatków o 25 754,3 tys. zł, tj. o 0,7%.

Przeprowadzona analiza wydatków w podanych poniżej ośmiu działach klasyfikacji budżetowej wykazała, iż w 2018 r.:

[1] w dziale 010 – *Rolnictwo i łowiectwo* – wydatkowano 118 343,0 tys. zł (3% wydatków w części 85/02 ogółem), o 55% mniej niż w roku poprzednim (262 712,1 tys. zł), co stanowiło 98,3% zaplanowanych (po zmianach) w tym dziale środków (120 384,7 tys. zł). Na istotne zmniejszenie wydatków w tym dziale wpływ miała przede wszystkim zmiana przepisów prawnych⁴¹, gdyż wydatki na zadania związane z melioracją (*Projekt ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry*) od 1 stycznia 2018 r. nie były już finansowane z części 85/02;

[2] w dziale 600 – *Transport i łączność* – wydatkowano 223 369,1 tys. zł (5,7% wydatków w części 85/02), o 39,4% więcej niż w roku poprzednim (160 247,2 tys. zł), co stanowiło 96,9% zaplanowanych (po zmianach) w tym dziale środków (230 479,9 tys. zł). Istotne zwiększenie wydatków w tym dziale wynikało

³⁸ W kwocie tej mieści się zwiększenie planu o wydatki niewygasające, które wyniosły 267,5 tys. zł.

³⁹ Nr MF/BP6.4143.10.7.2018.PRM - wydanej na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 września 2018 r. w sprawie przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, na rok 2018 (Dz. U. poz. 1774).

⁴⁰ Z czego 262,4 tys. zł stanowiły wydatki niewygasające.

⁴¹ Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm.).

przede wszystkim z realizacji od początku 2018 r. *Rządowego Programu na Rzecz Rozwoju oraz Konkurencyjności Regionów poprzez Wsparcie Lokalnej Infrastruktury Drogowej* oraz z wyższych wydatków związanych z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych;

[3] w dziale 750 – *Administracja publiczna* – wydatkowano 109 170,8 tys. zł (2,8% wydatków w części 85/02), o 10,9% więcej niż w roku poprzednim (98 421,9 tys. zł), co stanowiło 99,8% zaplanowanych (po zmianach) w tym dziale środków (110 441,5 tys. zł);

[4] w dziale 754 – *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* – wydatkowano 217 200,8 tys. zł (5,5% wydatków w części 85/02), o 2,3% więcej niż w roku poprzednim (188 288,6 tys. zł), co stanowiło prawie 99,2% zaplanowanych (po zmianach) w tym dziale środków (212 327,0 tys. zł);

[5] w dziale 801 *Oświata i wychowanie* – wydatkowano 143 496,1 tys. zł (3,7% wydatków w części 85/02), o 5% mniej niż w roku poprzednim, co stanowiło 98,6% zaplanowanych (po zmianach) w tym dziale środków (145 481,9 tys. zł),

[6] w dziale 851 – *Ochrona zdrowia* – wydatkowano 290 696,8 tys. zł (7,5% wydatków w części 85/02), o 0,5% mniej niż w roku poprzednim (292 064,6 tys. zł), co stanowiło 99,4% zaplanowanych (po zmianach) w tym dziale środków (292 064,6 tys. zł);

[7] w dziale 852 – *Pomoc społeczna* – wydatkowano 301 828,5 tys. zł (9,0% wydatków w części 85/02), o 2,8% mniej niż w roku poprzednim (310 596,0 tys. zł), co stanowiło 97,1% zaplanowanych (po zmianach) w tym dziale środków;

[8] w dziale 855 – *Rodzina* – wydatkowano 2 346 631,9 tys. zł (60,2% wydatków w części 85/02), o 2% więcej niż w roku poprzednim (2 300 153,4 tys. zł), co stanowiło 98,4% zaplanowanych (po zmianach) w tym dziale środków (2 395 523,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 169-199, 2053-2054)

Wydatki dysponenta środków budżetu państwa III stopnia, dotyczące jednostki budżetowej (DUW), w 2018 r. wyniosły 79 550,6 tys. zł i były o 13 788,9 tys. zł, tj. o 21% wyższe od wydatków w 2017 r. oraz niższe o 2 321,5 tys. zł, tj. o 2,8% od planu po zmianach. Najwięcej, bo 35 501,0 tys. zł (44,6%) wydatkowano w § 4020 – *Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej*, następnie – 8 623,0 tys. zł (10,8%) w § 4010 – *Wynagrodzenia osobowe pracowników* oraz 7 123,0 tys. zł (8,9%) w § 4110 – *Składki na ubezpieczenia społeczne*. Największy udział w finansowaniu wydatków DUW, wynoszący 88,7%, miały środki przeznaczone na zadania zaliczane do działu 750 – *Administracja publiczna* w kwocie 70 541,0 tys. zł. Ustalony ustawą budżetową na 2018 r. plan wydatków w tym dziale w kwocie 62 217,0 tys. zł, w ciągu roku został zwiększony do wysokości 71 680,0 tys. zł, tj. o 9 463,0 tys. zł (o 15,2%). Wykonanie wydatków w tym dziale było niższe od planu po zmianach o 1 139,0 tys. zł, tj. o 1,5% i wyższe o 10 683 tys. zł, tj. o 17,8% w stosunku do wydatków z 2017 r. Największą pozycję w tym dziale zajmował rozdział 75011 – *Urzędy wojewódzkie*, w ramach którego wydatkowano 65 227,0 tys. zł (92,5% wydatków działu 750), a największe zmiany wynikały ze znacznego wzrostu wydatków inwestycyjnych DUW.

(dowód: akta kontroli str. 98-111)

2.1.1. Rezerwy budżetowe

Źródłem zwiększenia planu wydatków części 85/02 były głównie środki przyznane z rezerw celowych pochodzące z części 83 budżetu państwa (48 tytułów), przyznane na podstawie decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2018, w kwocie ogółem 661 082,2 tys. zł. Struktura tych wydatków

według grup ekonomicznych przedstawiała się następująco: [1] dotacje – 439 970,2 tys. zł (udział w wysokości 66,5%); [2] świadczenia na rzecz osób fizycznych – 660,0 tys. zł (udział 0,1%); [3] wydatki bieżące jednostek budżetowych – 18 504,6 tys. zł (udział w wysokości 2,7%) oraz [4] wydatki inwestycyjne 201 947,4 tys. zł (udział w wysokości 30,5%). Ponadto plan wydatków zwiększono o środki pochodzące z rezerwy ogólnej (część 81) w kwocie 744,6 tys. zł.

Szczegółowe badanie NIK w zakresie rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej w kwocie 744,6 tys. zł oraz z sześciu rezerw celowych⁴² o wartości ogółem 364 013,1 tys. zł (stanowiących 55,1% zwiększenia planu wydatków środkami pochodzącymi ze wszystkich rezerw) wykazało, że: [1] zwiększenia wydatków w części 85/02 wynikały z faktycznych potrzeb i były celowe, wprowadzono je po otrzymaniu decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2018; [2] środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem; [3] poziom wykorzystania środków pochodzących z rezerw celowych kształtował się w pięciu przypadkach w przedziale od 86,8 do 100%, a jedna rezerwa (poz. 33⁴³) została wykorzystana w 66%⁴⁴, [4] w przypadku jednej rezerwy (pozycja nr 33) w związku z niewykorzystaniem środków z niej pochodzących dysponent części 85/02 wystąpił do Ministra Finansów z wnioskiem o korektę decyzji przyznającej środki z rezerwy celowej⁴⁵, w wyniku której Minister Finansów dnia 8 października 2018 r. wydał decyzję⁴⁶ korygującą podział rezerwy; [5] przy wykorzystaniu dwóch z sześciu poddanych szczegółowemu badaniu rezerw celowych (pozycja. 26 i 77) Wojewoda wydał na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 *ufp*, ze względu na nadmiar posiadanych środków pięć decyzji o zablokowaniu realizacji planowanych wydatków w kwocie ogółem 345,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 86-87, 451-459, 470-472, 501-506)

⁴² Rezerwy celowe: [1] nr 83/04 – Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczach Odry i górnej Wisły w kwocie 85 656,1 tys. zł, [2] nr 83/26 – Środki na wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, zapewnienie uczniom objętym obowiązkiem szkolnym dostępu do bezpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych w kwocie 48 320,8 tys. zł, [3] nr 83/33 – Środki na realizację programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” ustanowionego na podstawie ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”, z wyłączeniem art. 10 tej ustawy” w kwocie 3 603,2 tys. zł, [4] nr 83/52 – Zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego w kwocie 97 067,2 tys. zł, [5] nr 83/70 – Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019 w kwocie 46 870,2 tys. zł oraz [6] nr 83/77 – Środki na realizację ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz środki na realizację dodatku wychowawczego i dodatku do zryczałtowanej kwoty, o których mowa w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w kwocie 82 495,6 tys. zł.

⁴³ Środki na realizację programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” ustanowionego na podstawie ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”, z wyłączeniem art. 10 tej ustawy – z zaplanowanych 3 603,2 tys. zł wykorzystano 1 422,4 tys. zł.

⁴⁴ Powodem niewykorzystania 39% środków tej rezerwy było m.in: zwroty dotacji przez gminy: Bielawa, Wrocław i Złotoryja ze względu na niepełne wykonanie zadań polegającego na adaptacji i modernizacji pomieszczeń z przeznaczeniem na środowiskowe domy samopomocy (problemy na etapie wyboru wykonawcy robót budowlanych lub realizacji inwestycji), oraz mniejszego niż planowano wykorzystania dotacji przez Gminę Miejską Oleśnica przy tworzeniu mieszkań chronionych (możliwość odliczenia niektórych wydatków zakwestionowano na etapie złożenia wniosku o dofinansowanie, z kolei na etapie rozliczenia dotacji okazało się, że gmina nieprawidłowo zaklasyfikowała wydatki na pierwsze wyposażenie mieszkań chronionych i nie zgodziła się na zawarcie aneksu do umowy dotacyjnej zmieniającego klasyfikację budżetową tych wydatków z bieżących na majątkowe).

⁴⁵ Pismem nr ZP-PS.3146.293-8.2017.MG z dnia 28 września 2018 r.

⁴⁶ Nr MF/FS4.4143.3.234.2018.MF.1448.K01.

2.1.2. Blokowanie planowanych wydatków

W przypadku stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków Wojewoda Dolnośląski, działając w oparciu o przepisy art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 *ufp*, podejmował decyzje o blokowaniu planowanych wydatków, co oznaczało obowiązujący do końca roku zakaz dysponowania nimi. W 2018 r. na podstawie złożonych wniosków wydano 34 takie decyzje, na łączną kwotę 22 811,0 tys. zł⁴⁷, z tego 3 945,0 tys. zł z rezerw celowych oraz 18 866,0 tys. zł ze środków przyznanych w ustawie budżetowej. Spośród wszystkich wydanych decyzji, 30 datowanych było na okres od listopada do grudnia 2018 r., a ostatnia decyzja wydana została 28 grudnia 2018 r. Najwyższe kwoty blokad to 1 537,9 tys. zł i 13 749,8 tys. zł. Dotyczyły one zadań realizowanych przez Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej DUW (odpowiednio z rezerwy celowej nr 58 oraz ze środków przyznanych w ustawie). Wniosek o blokowanie środków z rezerwy celowej Dyrektor Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej uzasadniła rezygnacją gmin z realizacji Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH+”. Przyczyną były trudności w wyłonieniu wykonawcy w drodze przetargu, gdyż składane oferty przekraczały możliwości finansowe gmin. Natomiast uzasadnieniem dla niewykorzystania środków przyznanych w planie było m.in. przeszacowanie potrzeb przez Ośrodki Pomocy Społecznej oraz Centra Pomocy Rodzinie. Kolejne blokady środków z przyznanych rezerw związane były z działalnością na rzecz pomocy społecznej, jak również edukacji i razem wyniosły 2 268,9 tys. zł⁴⁸. Powody uzasadniające niewykorzystanie środków w przypadku edukacji to aktualizacje i korekty składanych przez gminy wniosków (w tym związanych z wyrównywaniem szans edukacyjnych), a także zwrot niewykorzystanej dotacji⁴⁹. Blokady dotyczące pomocy społecznej spowodowane były przeszacowaniem potrzeb przez Ośrodki Pomocy Społecznej i Centra Pomocy Rodzinie (w tym w ramach programu Pomoc Państwa w zakresie dożywiania) oraz złożenie mniejszej ilości wniosków zarówno do programu, 500+ jaki i innych świadczeń. Pozostała kwota blokad w wysokości 138,1 tys. zł wyniknęła z niewykorzystania środków i powstałych oszczędności przy realizacji m.in. projektów „Integracja, adaptacja, akceptacja. Wsparcie obywateli państw trzecich zamieszkałych na Dolnym Śląsku”⁵⁰ i „Bezpieczne Pogranicze”⁵¹. W 2018 r. nie wystąpiły przypadki blokowania wydatków ze względu na stwierdzoną niegospodarność (art. 177 ust. 1 pkt 1 *ufp*). Bez zbędnej zwłoki, tj. w terminie do 30 dni od dnia złożenia wniosku, wydano 33 decyzje. Jedna decyzja, nr 3/2018, wydana została po 122 dniach od złożenia wniosku o objęcie blokadą środków, w wysokości 20,0 tys. zł, a przyczyną takiego stanu była próba przeniesienia środków pomiędzy paragrafami. Ostatecznie ubiegający się o środki pozyskał je z innego źródła.

(dowód: akta kontroli str. 501-510)

2.1.3. Wykonanie zaplanowanych wydatków według grup ekonomicznych

Struktura wydatków w części 85/02 (w tym budżet środków europejskich), według grup ekonomicznych przedstawiała się w 2018 r. następująco: [1] dotacje

⁴⁷ Największe blokady, tj. przekraczające 100,0 tys. zł) dotyczyły takich działów klasyfikacji budżetowej jak: *Rodzina* (18 345,2 tys. zł.), *Transport i łączność* (2 695,0 tys. zł), *Rolnictwo i łowiectwo* (442,0 tys. zł), *Obrona narodowa* (231,6 tys. zł), *Pomoc społeczna i pozostałe zadania w zakresie pomocy społecznej* (216,0 tys. zł), *Edukacja opiekuńczo-wychowawcza* (133,0 tys. zł) oraz *Administracja publiczna* (101,7 tys. zł).

⁴⁸ Blokady środków z rezerw 25 (kwota 920,2 tys. zł), 26 (325,2 tys. zł), 27 (115,7 tys. zł), 34 (886,0 tys. zł), 37 (1,1 tys. zł), 77 (20,7 tys. zł).

⁴⁹ Gmina Góra.

⁵⁰ Rezerwa nr 8.

⁵¹ Rezerwa nr 68.

i subwencje – 3 404 463,5 tys. zł (86,8% wydatków ogółem); [2] świadczenia na rzecz osób fizycznych – 3 128,8 tys. zł (0,1%); [3] wydatki bieżące jednostek budżetowych – 265 765,4 tys. zł (6,7%); [4] wydatki majątkowe – 200 247,4 tys. zł (5,1%); [5] środki własne Unii Europejskiej – 26 226,0 tys. zł (0,7%); [6] współfinansowanie projektów z udziałem UE (wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 *ufp*, w tym wydatki budżetu środków europejskich) – 21 815,8 tys. zł (0,6%). Powyższe wydatki ogółem w stosunku do roku poprzedniego zwiększyły się: o 3 747,1% w grupie środki własne Unii Europejskiej (co wynikało w wykorzystania rezerwy celowej budżetu środków europejskich – poz. 98 na realizację projektów w ramach *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020*⁵²), o 56,5% w grupie współfinansowanie projektów z udziałem UE, oraz o 0,5% w grupie dotacje i subwencje. Natomiast zmniejszenia wydatków miały miejsce: o 12,9% w grupie wydatków majątkowych, o 5,9% w grupie świadczenia na rzecz osób fizycznych, oraz o 2,8% w grupie wydatki bieżące jednostek budżetowych. W stosunku do kwot planowanych (budżet po zmianach), wykonanie wydatków w części 85/02 wyniosło ogółem 98,4%, z tego: **a)** dotacje i subwencje – 98,1%, **b)** świadczenia na rzecz osób fizycznych – 99,3%, **c)** wydatki bieżące jednostek budżetowych – 98,7%, **d)** wydatki majątkowe – 95,7%, **e)** środki własne Unii Europejskiej – 100% oraz **f)** wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 *ufp*, w tym wydatki budżetu środków europejskich – 95%.

(dowód: akta kontroli str. 84)

Struktura wydatków dysponenta środków budżetu państwa III stopnia, w odniesieniu do jednostki budżetowej (DUW), według grup ekonomicznych przedstawiała się w 2018 r. następująco: [1] świadczenia na rzecz osób fizycznych – 95,0 tys. zł (0,1% wydatków ogółem); [2] wydatki bieżące jednostek budżetowych – 65 149,0 tys. zł (81,9%)⁵³; [3] wydatki majątkowe – 6 016,0 tys. zł (7,5%); [4] wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 *ufp*, w tym wydatki budżetu środków europejskich – 8 291,0 tys. zł (10,42%). Powyższe wydatki ogółem (79 551,0 tys. zł), w stosunku do roku poprzedniego zwiększyły się o 13 789,0 tys. zł, tj. o 21%. Na przestrzeni lat 2017-2018 nie zmienił się poziom wydatków przeznaczonych na świadczenia na rzecz osób fizycznych. W pozostałych grupach w roku 2018 nastąpił wzrost wydatków, największy, bo prawie sześciokrotny w grupie wydatków na programy realizowane ze środków pochodzących z budżetu UE (ze 1 451,0 tys. zł do 8 291,0 tys. zł), o 30,3% wydatków majątkowych oraz o 9,3% w grupie wydatków bieżących jednostek budżetowych. W stosunku do planowanych (budżet po zmianach w kwocie 81 872,0 tys. zł), wykonanie wydatków przez dysponenta III stopnia – DUW (79 551,0 tys. zł) wyniosło ogółem 97,1%, z tego: **a)** świadczenia na rzecz osób fizycznych – 84,8%, **b)** wydatki bieżące jednostek budżetowych – 98,1%, **c)** wydatki majątkowe – 91,3%, **d)** wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 *ufp*, w tym wydatki budżetu środków europejskich – 94,7%.

(dowód: akta kontroli str. 85)

Dotacje budżetowe

Zaplanowana w ustawie budżetowej na rok 2018 wysokość dotacji w części 85/02 w kwocie 3 052 680,0 tys. zł (łącznie z dotacjami na wydatki majątkowe

⁵² Realizowane projekty to: Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych, oraz Usprawnienie systemu ratownictwa w transporcie kolejowym – etap I.

⁵³ Z których 51 484,0 tys. zł (79%) wynosiły środki przeznaczone na wynagrodzenia i pochodne, a 13 665,0 tys. zł (21%) pozostałe wydatki.

i na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE), stanowiąca 91,8% ogółem zaplanowanych wydatków, została w ciągu roku zwiększona do kwoty 3 664 745,8 tys. zł (o 612 065,8 tys. zł, tj. o 20,1%). Zrealizowana, w ramach części budżetu państwa, wartość dotacji łącznie z dotacjami na wydatki majątkowe i na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE wyniosła 3 591 264,2 tys. zł, co stanowiło 91,6% planu po zmianach. Na ogólną wartość dotacji składały się⁵⁴: **[1]** dotacje celowe dla j.s.t. – 3 230 749,1 tys. zł (94,9%); **[2]** dotacje celowe dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych – 165 581,1 tys. zł (4,2%); **[3]** dotacje podmiotowe – 3 006,9 tys. zł (0,1%); **[4]** dotacje celowe na dofinansowanie zadań zleconych fundacjom, stowarzyszeniom oraz pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych – 5 126,4 tys. zł (0,1%).

Zaplanowane dla j.s.t. dotacje celowe⁵⁵ w kwocie 2 893 295,0 tys. zł, zwiększone w ciągu roku budżetowego do 3 472 923,7 tys. zł, tj. o 20%, wykonano w wysokości 3 406 396,5 tys. zł (98,0% planu po zmianach), z czego: **[1]** dla gmin w kwocie 2 864 567,5 tys. zł (98% planu) **[2]** dla powiatów w wysokości 468 912,0 tys. zł (99% planu) **[3]** dla samorządu województwa w kwocie 71 917,0 tys. zł (96% planu). Na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone wydatkowano 2 838 763,2 tys. zł (83,4% ogółu dotacji dla j.s.t.), na dofinansowanie zadań własnych j.s.t. – 562 685,4 tys. zł (16,5% ogółu dotacji dla j.s.t.) i na zadania realizowane przez j.s.t. na podstawie porozumień – 3 947,9 tys. zł (0,1% ogółu dotacji dla j.s.t.).

Badanie dotacji przeprowadzone dla ośmiu działów klasyfikacji budżetowej wykazało, że⁵⁶:

[1] wydatkowanie dotacji było zgodne z planem (po uwzględnieniu zmian), wypłacono je przede wszystkim w formie dotacji dla j.s.t. (97,1%);

[2] suma kwot dotacji przekazanych j.s.t. była zgodna z kwotami ujętymi w ustawie budżetowej na 2018 r. (z uwzględnieniem zmian wynikających m.in. z rozdysonowania rezerw budżetowych);

[3] zadania dotowane z budżetu państwa zostały zrealizowane;

[4] zatwierdzenie rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym nastąpiło w terminie wynikającym z art. 152 ust. 2 *ufp*;

[5] żadna z j.s.t. w 2018 r. nie wystąpiła na drogę sądową w celu dochodzenia należności z tytułu dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych;

[6] w 2018 r. nie wystąpił przypadek opóźnienia j.s.t. ze zwrotem dotacji, powodującego konieczność wydania przez Wojewodę decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu, o której mowa w art. 169 ust. 6 *ufp*;

[7] zmian kwot dotacji celowych na zadania zlecone j.s.t. oraz na dofinansowanie zadań własnych tych jednostek dokonywano w terminach wynikających z art. 170 ust. 1 *ufp*, tj. odpowiednio do dnia 15 i 30 listopada 2018 r.;

⁵⁴ Dotyczy wydatków na dotacje ogółem w kwocie 3 404 463,5 tys. zł – bez wydatków majątkowych i współfinansowania projektów z udziałem UE.

⁵⁵ Wraz z dotacjami na wydatki majątkowe oraz na współfinansowanie projektów z udziałem UE.

⁵⁶ Ogółem w kwocie 3 418 539,6 tys. zł, na którą składały się wydatki w następujących działach klasyfikacji budżetowej: **[1]** 010 *Rolnictwo i łowiectwo* – kwota wypłaconych dotacji wyniosła 62 397,4 tys. zł, **[2]** 851 *Ochrona zdrowia* – kwota wypłaconych dotacji wyniosła 199 445,9 tys. zł, **[3]** 600 *Transport i łączność* – kwota wypłaconych dotacji wyniosła 214 623,4 tys. zł, **[4]** 750 *Administracja publiczna* – kwota wypłaconych dotacji wyniosła 38 097,8 tys. zł, **[5]** 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* – kwota wypłaconych dotacji wyniosła 191 283,7 tys. zł, **[6]** 801 *Oświata i wychowanie* – kwota wypłaconych dotacji wyniosła 129 977,1 tys. zł, **[7]** 855 *Rodzina* – kwota wypłaconych dotacji wyniosła 2 343 996,4 tys. zł, **[8]** 852 *Pomoc społeczna* – kwota wypłaconych dotacji wyniosła 301 717,9 tys. zł.

[8] cyklicznie (za II, III i IV kwartał 2018 r.) dokonywano ocen wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa poprzez analizę danych ujętych w dokumentach sprawozdawczych o realizacji budżetu w układzie zadaniowym;

[9] przeprowadzono 18 zaplanowanych kontroli wykorzystania dotacji udzielonych przez dysponenta części 85/02.

(dowód: akta kontroli str. 84, 208, 2001-2052, 2056-2159, 2304-2496)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Środki zaplanowane na ten cel w budżecie (po zmianach) w części 85/02 w kwocie 3 152,0 tys. zł, zostały wykonane w wysokości 3 128,8 tys. zł, tj. 99,3%, w tym przez Urząd (dysponenta III stopnia), który z zaplanowanych 112,0 tys. zł zrealizował 95,0 tys. zł, tj. 84,8%. Najwięcej środków w części 85/02 przeznaczono na: zasądzone renty (972,11 tys. zł), wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń (775,6 tys. zł), stypendia dla uczniów (639,3 tys. zł) oraz nagrody o charakterze szczególnym niezaliczone do wynagrodzeń (467,5 tys. zł). Powyższe wydatki ogółem w stosunku do roku poprzedniego zmniejszyły się *per saldo* o 195,4 tys. zł (o 5,9%).

(dowód: akta kontroli str. 85, 460)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Według ustawy budżetowej na rok 2018 (po zmianach) zaplanowane na ten cel wydatki w części 85/02 w kwocie 269 180,6 tys. zł, w tym dla Urzędu (jako dysponenta środków budżetu państwa III stopnia) w kwocie 66 442,0 tys. zł, zostały wykonane odpowiednio na poziomie: 98,7% (265 765,4 tys. zł) i 98,1% (65 149,0 tys. zł⁵⁷). W budżecie Wojewody 77,2% wydatków tej grupy stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, a pozostałe 22,8% wydatkowano na zakup materiałów i usług.

Przeciętne zatrudnienie⁵⁸ w części 85/02 w 2018 r. wyniosło 3 257 osób i było wyższe niż w 2017 r. o 20 osób. Natomiast mieszczące się w ww. wielkości przeciętne zatrudnienie w DUW wynoszące 769,4 osoby, zwiększyło się w stosunku do 2017 r. o 26,6 osób (tj. o 3,6%). Powstała różnica wynikała ze zmian organizacyjnych dokonanych w DUW⁵⁹, a przede wszystkim z przejścia przez Wojewodę Dolnośląskiego od 1 stycznia 2018 r. zadań związanych z koordynacją świadczeń rodzinnych i wychowawczych wraz z pracownikami, zatrudnionymi do końca 2017 r. w Dolnośląskim Ośrodku Polityki Społecznej we Wrocławiu (zwiększenie o 38,25 etatów).

W podziale na status zatrudnienia pracowników, przeciętne zatrudnienie u dysponenta części 85/02 w 2018 r. kształtowało się następująco: [1] osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (status 01) – 1 604 osoby, w tym 168,6⁶⁰ w DUW; [2] osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe (status 02) – 2 osoby (DUW), [3] członkowie korpusu służby cywilnej (status 03) – 1 575 osób, w tym 618,1⁶¹ w DUW, [4] żołnierze i funkcjonariusze (status 11) – 76 osób

⁵⁷ Z czego 257,3 tys. zł, tj. 0,4% wydatków bieżących wyniosły środki przeznaczone na obchody stulecia odzyskania przez Polskę niepodległości.

⁵⁸ W przeliczeniu na pełne etaty.

⁵⁹ M.in.: zmniejszenie w stosunku do roku poprzedniego przeciętnego zatrudnienia w rozdziale 75011. Urzędy wojewódzkie w statusie 01 osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 18,3 etatu spowodowane wyodrębnieniem z ww. statusu i przesunięciem do rozdziału 85321 Zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności pracowników Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w liczbie 11 etatów oraz przekazanie dwóch etatów do Izby Administracji Skarbowej.

⁶⁰ W przeliczeniu na etaty.

⁶¹ Vide przypis jw.

(Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu). W stosunku do roku poprzedniego nastąpił spadek o 27 osób (o 1,6%) w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Z kolei w korpusie służby cywilnej zatrudnienie wzrosło z 1 530 do 1 575 osób (tj. o 2,9%), nie zmieniła się liczba osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, natomiast zwiększyła się o dwie osoby liczba żołnierzy i funkcjonariuszy.

Wydatki na wynagrodzenia w 2018 r. wyniosły 176 546,7 tys. zł, co stanowiło 99,7% wielkości planowanej po zmianach i były wyższe w porównaniu do wydatków z roku poprzedniego o 10 255,6 tys. zł, tj. o 6,1%. Wydatki DUW na wynagrodzenia wyniosły 45 098,0 tys. zł i były wyższe niż w 2017 r. o 4 146,6 tys. zł, tj. o 10,1%. W podziale na status zatrudnienia pracowników wydatki na wynagrodzenia w 2018 r. kształtowały się następująco: [1] osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (status 01) – 78 084,2 tys. zł, w tym DUW – 8 888,0 tys. zł; [2] osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe (status 02 – DUW) – 258,8 tys. zł; [3] członkowie korpusu służby cywilnej (status 03) – 91 727,5 tys. zł, w tym DUW – 35 051,3 tys. zł; [4] żołnierze i funkcjonariusze (status 11) – 6 476,2 tys. zł. W podziale na status zatrudnienia pracowników, wzrost przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń odnotowano w trzech grupach (ze statusem: 01, 03 i 11), największy dotyczył osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń (status 01), gdzie przeciętne miesięczne wynagrodzenie wzrosło o 6,2% (z 3,8 tys. zł na 4,0 tys. zł), w pozostałych grupach o statusie 03 i 11 wzrost przeciętnego wynagrodzenia wyniósł odpowiednio 4,8% i 0,9%. Nie przekroczono planu wydatków na wynagrodzenia w części 85/02. Wielkość wydatkowanych środków na wynagrodzenia w dziale 750 – *Administracja publiczna*, była zgodna z ewidencją księgową, planem i zmianami dokonanymi w trakcie roku budżetowego.

Zaplanowane w 2018 r. (u dysponenta III stopnia – DUW) środki na wynagrodzenia bezosobowe (w tym umowy zlecenia, umowy o dzieło i honoraria) w kwocie ogółem 1 326,4 tys. zł zostały zrealizowane w 91,3% (1 208,5 tys. zł), przy czym były nieznacznie (tj. o 0,4% większe) niż w roku ubiegłym (1 204,0 tys. zł). Największy, tj. o 25,6% wzrost wystąpił w rozdziale 75046 – *Komisje egzaminacyjne* (działające w systemie oświaty)⁶², gdzie wydatki w latach 2017-2018 wyniosły odpowiednio: 18,8 tys. zł i 23,6 tys. zł. Z analizy struktury wydatków poniesionych w 2018 r. w DUW na umowy zlecenia i umowy o dzieło ogółem w kwocie 1 208,3 tys. zł (§ 417 *Wynagrodzenia bezosobowe*) wynikało, że najwięcej wydatkowano w rozdziale 85321 *Zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności* (481,0 tys. zł) oraz rozdziale 75011 *Urzędy wojewódzkie*⁶³ (452,8 tys. zł).

W 2018 r. w DUW zawarto 110 umów zleceń⁶⁴ z osobami wykonującymi zadania podstawowe⁶⁵, z czego cztery z własnymi pracownikami⁶⁶. Przeprowadzone w tym zakresie badanie szczegółowe wykazało, że zakresy obowiązków tych pracowników różnią się od zakresów przedmiotowych zawartych z nimi umów zleceń. Poniesione

⁶² Dotyczące uprawnień nadawanych na podstawie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o *kierujących pojazdami* (Dz. U. z 2017 r. poz. 978 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 7 października 2016 r. w *sprawie uzyskiwania uprawnień przez instruktorów i wykładowców, opłat oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach, a także stawek wynagrodzenia członków komisji* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1791, ze zm.).

⁶³ Z czego najwięcej, tj. 87% (394,6 tys. zł) na podstawie ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o *konsultantach w ochronie zdrowia* (Dz. U. z 2017 r. poz. 890).

⁶⁴ Umowa zlecenie trwająca sześć miesięcy lub dłużej, lub powtarzana nieprzerwanie przez ten okres.

⁶⁵ Rozumiane, jako zadania wykonywane w komórkach merytorycznych.

⁶⁶ W 2018 r. nie zawarto żadnych umów z agencjami pracy tymczasowej.

na umowy zlecenia wydatki wyniosły 450,7 tys. zł i były o 4,6% większe niż w roku poprzednim, w którym zawarto 105 umów zleceń.

(dowód: akta kontroli str. 21-69, 84, 210-212, 441-450)

Wydatki majątkowe

Według planu finansowego na rok 2018 kwota wydatków majątkowych dokonywanych bezpośrednio przez DUW wyniosła 3 215,0 tys. zł. W jej ramach zaplanowano do realizacji cztery zadania, z czego dwa były to inwestycje budowlane polegające na przebudowie dziedzińca środkowego (atrium) w budynku DUW na potrzeby Punktu Obsługi Klientów (2 810,0 tys. zł) oraz poprawie standardu i zwiększeniu przepustowości obsługi cudzoziemców w Delegaturze DUW w Legnicy (141,0 tys. zł) a pozostałe dwa to zakupy inwestycyjne: pierwszy dotyczył wzrostu świadczonych usług poprzez wdrożenia nowoczesnych rozwiązań teleinformatycznych w ramach *Urzędu przyjaznego cudzoziemcom* (104,0 tys. zł) a drugi nabycia samochodu terenowego na potrzeby DUW (160,0 tys. zł). W ciągu roku budżetowego zmieniono plan wydatków majątkowych o 8 476,0 zł, z czego 2 109,0 tys. zł dotyczyło zwiększenia wartości ujętych w planie pierwotnym zadań inwestycyjnych a pozostała kwota 6 367,0 tys. zł wynikała z wprowadzenia do planu wydatków 12 nowych zadań. Były to:

- 1) *Wykonanie instalacji klimatyzacyjnej w serwerowni głównej w budynku DUW (25,0 tys. zł),*
- 2) *Poprawa standardu i zwiększenie przepustowości obsługi cudzoziemców w Delegaturze DUW w Legnicy (109,0 tys. zł),*
- 3) *Wykonanie instalacji wentylacyjno-klimatyzacyjnej w pomieszczeniach DUW (60,3 tys. zł),*
- 4) *Poprawa standardu i zwiększenie przepustowości obsługi cudzoziemców w budynku DUW (5 555,5 tys. zł),*
- 5) *Rozbudowa sieci LAN w budynku Dolnośląskiego DUW (15,0 tys. zł),*
- 6) *Zakup oprogramowania na potrzeby Kancelarii Ogólnej DUW (11,5 tys. zł),*
- 7) *Dostawa biblioteki taśmowej na potrzeby DUW (39,0 tys. zł),*
- 8) *Zakup dodatkowego urządzenia wielofunkcyjnego na potrzeby Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Dolnośląskiego DUW (22,0 tys. zł),*
- 9) *Aktualizacja i rozbudowa systemu Rejestracji Czasu Pracy (7,3 tys. zł)⁶⁷,*
- 10) *Dostawa dwóch sztuk maszyn czyszczących z automatycznym dozownikiem środka chemicznego na potrzeby DUW (40,1 tys. zł),*
- 11) *Rozbudowa systemu kolejkowego – uruchomienie dodatkowych 22 stanowisk obsługi klientów w siedzibie DUW (21,0 tys. zł),*
- 12) *Urząd przyjazny cudzoziemcom - wzrost poziomu świadczonych usług poprzez wdrożenie nowoczesnych rozwiązań teleinformatycznych (461,3 tys. zł).*

Wprowadzone do planu finansowego zmiany odnoszące się do wydatków majątkowych były celowe i wynikały z uwzględnienia przepisów ochrony przeciwpożarowej a także bezpieczeństwa i higieny pracy. W 2018 r. dokonano przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków na ogólną kwotę 318,0 tys. zł. Wojewoda Dolnośląski, stosując się do art. 171 ust. 3 i ust. 4 *ufp*, każdorazowo występował do Ministra Finansów o zgodę na zwiększenie lub zmniejszenie wydatków majątkowych o kwotę powyżej 100,0 tys. zł lub wydatków na inwestycje budowlane (trzy razy) i w każdym przypadku taką zgodę otrzymał. Uzyskane w wyniku przeniesień środki zostały w pełni wykorzystane,

⁶⁷ Rozbudowa i podwyższenie wartości zakupionego w 2012 r. środka trwałego.

a dysponent części 95/02 dokonał wymaganej zmiany planu wydatków. Kwota wydatków majątkowych wg planu finansowego po zmianach wyniosła więc 11 691,0 tys. zł, z czego na 16 zadań wydatkowano 11 607,4 tys. zł (99,3%). Wszystkie zaplanowane zadania zostały zrealizowane, stąd założone na rok 2018 efekty w ramach wydatków majątkowych zostały osiągnięte.

(dowód: akta kontroli str. 123-168)

2.1.4. Zobowiązania

Zobowiązania budżetu państwa w części 85/02 na koniec 2018 r. wyniosły 13 994,0 tys. zł, stanowiły 0,4% zrealizowanych wydatków i utrzymywały się na poziomie z końca roku poprzedniego (13 351,4 tys. zł), związane były przede wszystkim z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym wraz z pochodnymi (13 572,9 tys. zł). Zobowiązania wymagalne w części 85/02 na koniec 2018 r. nie wystąpiły.

Zobowiązania (niewymagalne) dysponenta III stopnia (DUW) na koniec 2018 r. wyniosły 3 225,8 tys. zł i były zgodne z prowadzoną ewidencją finansowo-księgową. Dotyczyły przede wszystkim wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz pozostałych bieżących zakupów towarów i usług, których termin płatności przypadał w kolejnym roku.

Powstałe w 2018 r. (i wykazane w miesięcznych oraz rocznym sprawozdaniu Rb-28 DUW) odsetki od nieterminowych płatności ogółem w kwocie 13,5 tys. zł wynikały przede wszystkim z wyroków Sądu Okręgowego we Wrocławiu IX Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych⁶⁸ (kwota odsetek 2,8 tys. zł) oraz Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieście we Wrocławiu IX Wydziału Cywilnego⁶⁹, (kwota odsetek 10,7 tys. zł). Obowiązek zapłaty odsetek na podstawie wyroku Sądu Okręgowego nie wynikał ze zwłoki w terminowej realizacji zobowiązań przez DUW⁷⁰. Wypłata odsetek wynikająca z wyroku Sądu Rejonowego została szczegółowo opisana w sekcji dotyczącej nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 214-440)

2.1.5. Wydatki niewygasające

Środki na wydatki przeniesione z roku 2017⁷¹ w kwocie ogółem 267,5 tys. zł (w dziale 754 – *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*), przeznaczone na zakup sprzętu i wyposażenia niezbędnego do podjęcia działań związanych z likwidacją zagrożeń w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego lub działań związanych z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, zostały przez Ministerstwo Finansów przekazane w kwocie 264,5 tys. zł, z czego do końca marca 2018 r. w części 85/02 wykorzystano 262,4 tys. zł. Kwota ta została wydatkowana w wyznaczonym terminie i zgodnie z przeznaczeniem, tj. na planowane zadania. Prawidłowo była prowadzona ewidencja środków przeniesionych do wydatkowania na rok 2018. Niewykorzystane (ze względu na uzyskania w postępowaniu przetargowym niższych niż zakładano cen) środki w wysokości 2,1 tys. zł zostały zwrócone do budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 490-500)

⁶⁸ Sygnatura akt VIII Pa/18.

⁶⁹ Sygnatura akt IX C 563/16.

⁷⁰ Sygn. akt VIII Pa 25/16.

⁷¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2426).

2.1.6. Wydatki, które w 2018 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego

W sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za rok 2018 w części 85/02 wykazano zobowiązania, które nie wygasły z upływem roku budżetowego w kwocie 1 565,0 tys. zł. Obejmowały one wydatki inwestycyjne na zadanie *Zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych z zabudową systemu gaśniczo-tnącego do gaszenia pożarów wewnętrznych* w dziale 754 – *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*. Ze względu na nowoczesny charakter urzędnika, jego późne dopuszczenie do zastosowania w ochronie przeciwpożarowej, co przełożyło się na zwiększenie konkurencyjności wśród jego dostawców oraz prowadzenie długoterminowych postępowań przetargowych dostawa samochodów mogła nastąpić dopiero w I kwartale 2019 r. Mając więc na względzie konieczność wyposażenia jednostek Państwowej Straży Pożarnej w planowany sprzęt w celu prowadzenia skutecznych działań, uwzględniając również celowość i gospodarność dokonywania wydatków Wojewoda, na podstawie art. 181 *ufp* wystąpił do Ministra Finansów o ujęcie tych wydatków w wykazie do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2018 r. nie wygasają z upływem roku budżetu⁷². Na koniec marca 2019 r. wydatki, które nie wygasły z upływem 2018 r. zostały wykorzystane w kwocie 1 564,0 tys. zł (99,9%), a niewykorzystane (z powodu uzyskania w postępowaniu przetargowym niższych cen niż prognozowano) 1,0 tys. zł zostało zwrócone.

(dowód: akta kontroli str. 473-479, 2055)

2.1.7. Wyniki szczegółowego badania wydatków

a) Dotacje

Szczegółowym badaniem NIK objęła wydatki na dotacje w łącznej kwocie 579 943,9 tys. zł, które zostały przeznaczone na realizację zadań w części 85/02 w czterech działach klasyfikacji budżetowej (stanowiące 16,1% ogółem wydatkowanych dotacji), tj.: 852 - *Pomoc Społeczna*⁷³, 801 - *Oświata i wychowanie*⁷⁴, 854 - *Edukacyjna opieka wychowawcza*⁷⁵ oraz 600 - *Transport*

⁷² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2018 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2346).

⁷³ W którym poniesiono wydatki w kwocie ogółem 301 717,9 tys. zł na następujące zadania: [1] Prowadzenie i rozwój środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w tym realizacja programu „Za życiem” Działanie 1.4 Rozwój sieci domów dla matek z małoletnimi dziećmi oraz Działanie 3.2 Rozwój sieci Środowiskowych Domów Samopomocy, [2] Finansowanie specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz programy edukacyjne i szkolenia, [3] Oplacanie składek i na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej oraz niektóre świadczenia rodzinne, [4] Wypłata zasiłków stałych i okresowych, [5] Wypłata zasiłków celowych dla osób lub rodzin poszkodowanych w wyniku niekorzystnych zjawisk atmosferycznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz zdarzeń losowych [6] Realizacja programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” przyjętym uchwałą nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. - Działanie 4.7 Tworzenie mieszkań chronionych, [7] Świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz usługi opiekuńcze opieka 75+, [8] Utrzymanie mieszkańców w domach pomocy społecznej, [9] Dofinansowanie ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie, [10] Pomoc państwa w zakresie dożywiania, [11] Dofinansowanie zadań wynikających z programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020, [12] Sfinansowanie wypłat zryczałtowanych dodatków energetycznych dla odbiorców wrażliwych energii elektrycznej oraz kosztów obsługi tego zadania realizowanego przez gminy w wysokości 2%, [13] Pomoc dla cudzoziemców oraz [14] Wynagrodzenie opiekuna prawnego.

⁷⁴ W którym poniesiono wydatki w kwocie ogółem 127 985,7 tys. zł na następujące zadania: [1] Wyposażenie szkół w podręczniki i materiały edukacyjne, zakup nowości wydawniczych, [2] Dofinansowanie zakupu nowości wydawniczych (książek niebędących podręcznikami) do bibliotek szkolnych i bibliotek pedagogicznych - zgodnie z uchwałą NR 180/2015 Rady Ministrów z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Narodowy Program Rozwoju

*i Łączność*⁷⁶. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazywanie i rozliczenie dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w *ufp* i obowiązującymi przepisami. Dysponent części 85/02 na bieżąco weryfikował stopień realizacji dotowanych zadań i efekty rzeczowe udzielonych dotacji na podstawie przesyłanej do DUW dokumentacji. Odnośnie realizacji dotowanych zadań przeprowadzono też kontrole: 80 planowych i 20 doraźnych w dziale 852 *Pomoc Społeczna*⁷⁷ oraz 10 kontroli planowych w dziale 600 *Transport i Łączność*⁷⁸.

(dowód: akta kontroli str. 84, 2160-2295)

b) Wydatki dysponenta środków budżetu państwa III stopnia (DUW)

Szczegółowym badaniem NIK objęła realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 7 571,2 tys. zł, stanowiącej 9,7% całości wydatków tego dysponenta (obejmujących 91 dowodów księgowych). Wydatki te wytypowano do kontroli w sposób losowy na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym w ramach pozostałych grup ekonomicznych (wydatki bieżące jednostek budżetowych, wydatki majątkowe oraz wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych) o wartości powyżej 0,5 tys. zł. Próba ta została wylosowana metodą monetarną (MUS⁷⁹) spośród 2 857 zapisów księgowych na ogólną kwotę 16 612,9 tys. zł.

Realizacja objętych badaniem wydatków w wysokości 7 571,2 tys. zł, była zgodna z art. 44 ust. 3 *ufp*), gdyż wydatki były celowe, zostały rzetelnie skalkulowane i zaplanowane.

Badanie NIK wykazało również, że zakupione środki trwale prawidłowo ujęto w ewidencji środków trwałych i poprawnie sklasyfikowano, tj. zaliczono do właściwej kategorii środków trwałych, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie *Klasyfikacji Środków Trwałych*⁸⁰. W przypadku zakupów inwestycyjnych, przy nabyciu środków trwałych dokonywana była ich kontrola funkcjonalna, a dokumenty zakupu były poddawane kontroli merytorycznej, obejmującej datę rozpoczęcia eksploatacji. Zakupione urządzenia zostały niezwłocznie przekazane do użytkowania. Zadania inwestycyjne zostały zrealizowane – roboty i dostawy protokolarnie odebrano. Inwestycje te, związane były z zapewnieniem funkcjonowania Urzędu.

Czytelnictwa" - Priorytet 3, [3] Realizacja działań wynikających z Rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na lata 2017-2019 – „Aktywna tablica”, [4] Realizacja zadań własnych w zakresie wychowania przedszkolnego w 2018 r.

⁷⁵ W którym 13 507,8 tys. zł wydatkowano na zadanie: Pomoc materialna o charakterze socjalnym.

⁷⁶ W którym poniesiono wydatki w kwocie ogółem 136 732,5 tys. zł na następujące zadania: [1] Wyrównywanie przewoźnikom wykonującym krajowe pasażerskie przewozy autobusowe utraconych przychodów, [2] Wydawanie zaświadczeń ADR oraz ich wórników kierowcom przewożącym towary niebezpieczne, [3] Utrzymanie stanowisk pracy - prowadzenie rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców, [4] Dofinansowanie zadań realizowanych w ramach programu wieloletniego pn.: „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”, [5] Dofinansowanie zadań realizowanych w ramach „Rządowego Programu na rzecz Rozwoju oraz Konkurencyjności Regionów poprzez Wsparcie Lokalnej Infrastruktury Drogowej”, oraz [6] Dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi.

⁷⁷ Wyniki tych kontroli przedstawiały się następująco: 19 ocen pozytywnych, 72 oceny pozytywne z nieprawidłowościami, cztery oceny negatywne, 3 decyzje o nałożeniu kary finansowej za prowadzenie placówki całodobowej bez zezwolenia, dwa postępowania kontrolne na dzień 26 marca 2019 r. nie zostały zakończzone.

⁷⁸ Wyniki tych kontroli przedstawiały się następująco: osiem ocen pozytywnych, jedna pozytywna z uchybieniem i jedna negatywna.

⁷⁹ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

⁸⁰ Dz. U. poz. 1864.

(dowód: akta kontroli str. 1651-1729)

c) Zamówienia publiczne

Stosownie do obowiązków wynikających z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (dalej: „Pzp”)⁸¹ w wyznaczonym terminie, na stronie internetowej Urzędu zamieszczono plan postępowań na 2018 r.

Do Urzędu Zamówień Publicznych terminowo, tj. zgodnie z art. 98 *Pzp*, przekazano roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach.

Szczegółowym badaniem w przedmiocie oceny prawidłowości stosowania lub wyłączenia *Pzp*, objęto siedem postępowań o szacunkowej wartości 7 042,0 tys. zł, z czego: [1] dwa prowadzone były w trybie przetargu nieograniczonego⁸², [2] jedno w trybie z wolnej ręki⁸³, [3] jedno dotyczyło usług społecznych⁸⁴, a [4] trzy przeprowadzono w oparciu o regulacje wewnętrzne DUW⁸⁵. Polegało to na ocenie prawidłowości stosowania lub wyłączenia *Pzp*. W przebiegu analizowanych postępowań nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1616-1631)

2.1.8. Realizacja działań nadzorczych dysponenta części 85/02

Opis stanu
faktycznego

W obszarze wydatków przeprowadzono okresowe analizy, o których mowa w art. 175 ust. 2 pkt 2-5 *ufp* (za I półrocze, III kwartały i rocznie), co dokumentowano w zbiorczych podsumowaniach. W wyniku przeprowadzonych analiz formułowano zalecenia i wnioski (m.in. wzywano beneficjentów dotacji do korekty rozliczeń), stanowiły one też podstawę do podjęcia kontroli zewnętrznych. Kontrole przeprowadzone w podległych i nadzorowanych przez dysponenta części 85/02 jednostkach obejmowały m.in. problematykę wydatkowania środków publicznych. Przed przekazaniem środków (dotacji) w DUW oceniano rzeczywiste zapotrzebowania, a nadzór sprawowany był na bieżąco. Cyklicznie monitorowano realizację planu w układzie zadaniowym, a efektywność mierzono za pomocą mierników stopnia realizacji celów. Dysponent części 85/02, w oparciu o wewnętrzne procedury, sprawował również nadzór nad prawidłowością sporządzania sprawozdań, w celu ich weryfikacji prowadzone były czynności sprawdzające.

(dowód: akta kontroli str. 2197-2199)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Niezgodnie z załącznikiem nr 3 pkt II „Opis kont” ppkt 55 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie *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*

⁸¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986.

⁸² Roboty budowlane w DUW we Wrocławiu - adaptacja dziedzina środkowego o wartości szacunkowej 6 051,4 tys. zł oraz w Delegaturze DUW w Legnicy - przebudowa wnętrza budynku na potrzeby Punktu Obsługi Klienta o wartości szacunkowej 363,2 tys. zł.

⁸³ Zamówienie uzupełniające, do przetargu na publikację ogłoszeń w dzienniku o ogólnopolskim zasięgu o wartości szacunkowej 28,3 tys. zł.

⁸⁴ Usługi ochrony o wartości szacunkowej 552,6 tys. zł.

⁸⁵ Postępowania związane z wyłonieniem trzech inspektorów nadzoru, tj. w branży elektrycznej, instalacji sanitarnej oraz budowlanej, w związku z szacowaną wartością zamówienia nieprzekraczającą kwoty 30 tys. EURO – o wartościach szacunkowych odpowiednio: 20,0 tys. zł, 10,5 tys. zł oraz 16,0 tys. zł.

poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁶, zaewidencjonowano na koncie 403 „Podatki i opłaty”, zamiast na koncie 761 „Pozostałe koszty operacyjne”, łączną kwotę 185,3 tys. zł⁸⁷, wynikającą z wypłaty odszkodowania w związku z utratą prawa wieczystego użytkowania.

Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, że w dotychczasowej praktyce Wydziału OiR powyższe zdarzenia gospodarcze traktowane były, jako opłaty w działalności podstawowej, jednak z uwagi na przeprowadzoną weryfikację kont w celu sporządzenia sprawozdania finansowego za rok 2018, w tym rachunku zysków i strat, wypłata odszkodowania i grzywny na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, jak również osób fizycznych oraz koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego będą ewidencjonowane na koncie 761 „Pozostałe koszty operacyjne”, natomiast dla operacji księgowanych w paragrafie 4580 „pozostałe odsetki” posłuży konto 751 „Koszty finansowe”. Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, że zostaną dokonane stosowne przeksięgowania, oraz wskazał, że dane te, do dnia udzielenia wyjaśnień, tj. do 18 marca 2019 r., nie były nigdzie prezentowane, ponieważ termin sporządzenia sprawozdania finansowego przypada na dzień 31 marca 2019 r.

W ocenie NIK zaewidencjonowanie powyższych operacji było niezgodne z art. 4 ust. 2 *uor*, który obliguje do ujmowania zdarzeń, w tym operacji gospodarczych, zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

(dowód: akta kontroli str. 1648, 1679, 1704-1705, 1739-1742)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2018 r. zrealizowano wydatki budżetu środków europejskich w części 85/02 w kwocie 26 226,1 tys. zł, co stanowiło 100,0% planu po zmianach. W ustawie budżetowej nie zaplanowano wydatków w części 85/02 w budżecie środków europejskich, zmiany do planu w tej części w kwocie 26 226,1 tys. zł (w dziale 754 – *Bezpieczeństwo Publiczne i Ochrona Przeciwpożarowa*), na realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 wynikały z sześciu decyzji Ministra Finansów⁸⁸. Ze sprawozdania RB-28UE wynikało, że środki te zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem. Zmianę w planie wprowadzono po otrzymaniu ww. decyzji Ministra Finansów. Realizacja wydatków budżetu

⁸⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1911, ze zm.

⁸⁷ Tj. 94,5 tys. zł, stanowiącą wypłatę należności głównej wraz z odsetkami i kosztami zastępstwa procesowego, dokonaną na podstawie wyroku sądowego oraz 90,8 tys. zł, będącą odszkodowaniem z tytułu utraty prawa wieczystego użytkowania gruntu.

⁸⁸ Były to decyzje w sprawie zmian w budżecie środków europejskich na 2018 r. z dnia: [1] 29 stycznia 2018 r. nr IP6.972.9.2018.25BE.ZIQ na zwiększenie wydatków o 8 771,7 tys. zł o środki pochodzące z rezerwy celowej budżetu środków europejskich (poz. 98) przeznaczone na realizację projektu pn. *Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych*, [2] 9 lutego 2018 r. nr IP6.972.16.2018.25BE.8.ZIQ na zwiększenie wydatków w kwocie 3 131,0 tys. zł pochodzące z rezerwy celowej budżetu środków europejskich (poz. 98) przeznaczone na realizację projektu pn. *Usprawnienie systemu ratownictwa w transporcie kolejowym – etap I*, [3] 29 marca 2018 r. nr IP6.972.54.2018.25BE.25.ZIQ na zwiększenie wydatków w kwocie 4 762,7 tys. zł pochodzące z rezerwy celowej budżetu środków europejskich (poz. 98) przeznaczone na realizację projektu pn. *Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych*, [4] 29 marca 2018 r. nr IP6.972.50.2018.25BE.22.ZIQ na zwiększenie wydatków w kwocie 7 585,8 tys. zł pochodzące z *Usprawnienie systemu ratownictwa w transporcie kolejowym – etap I*, [5] 27 kwietnia 2018 r. nr IP6.972.108.2018.25BE.46.ZIQ na zwiększenie wydatków w kwocie 1 631,4 tys. zł pochodzące z rezerwy celowej budżetu środków europejskich (poz. 98) przeznaczone na realizację projektu pn. *Usprawnienie systemu ratownictwa w transporcie kolejowym – etap I*, [6] 13 lipca 2018 r. nr IP6.972.186.2018.25BE.80.ZIQ na zwiększenie wydatków w kwocie 342,5 tys. zł pochodzące z rezerwy celowej budżetu środków europejskich (poz. 98) przeznaczone na realizację projektu pn. *Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych*.

środków europejskich w 2018 r. znacznie wzrosła i wyniosła 3 747% wydatków roku poprzedniego (w 2017 r. wykonanie wydatków budżetu środków europejskich w części 85/02 wyniosło 699,9 tys. zł).

W 2018 r. DUW (dysponent III stopnia) nie realizował projektów finansowanych z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 96, 200-206)

Wydatki w zakresie programów realizowanych ze środków europejskich w 2018 r. w części 85/02 wyniosły 48 041,7 tys. zł, z czego wkład Budżetu Państwa 9 923,9 tys. zł, a wydatki ze środków Unii Europejskiej 38 117,8 tys. zł. W ramach tych wydatków 8 291,0 tys. zł dotyczyło DUW (dysponenta III stopnia), z czego 1 608,0 tys. zł Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 (241,0 tys. zł był to wkład budżetu państwa, a 1 367,0 tys. zł wkład Unii Europejskiej), 83,0 tys. zł Programu Europejskiej Współpracy Terytorialnej 2014-2020 (12,0 tys. zł był to wkład budżetu państwa, a 71,0 tys. zł wkład Unii Europejskiej), 6 600,0 tys. zł Funduszu azylu, Migracji i Integracji (1 650,0 tys. zł był to wkład budżetu państwa, a 4 950,0 tys. zł wkład Unii Europejskiej).

(dowód: akta kontroli str. 97 113, 461-469)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W 2018 r. Wojewoda zrealizował 131 działań w ramach 74 podzadań, 41 zadań i 19 funkcji państwa. Wykonanie budżetu, łącznie ze środkami z budżetu Unii Europejskiej (UE) wyniosło 3 921 647,0 tys. zł, tj. 98% planu po zmianach. Szczegółową kontrolą NIK objęła pięć podzadań wybranych na podstawie sprawozdania z wykonania wydatków w układzie zadaniowym (Rb-BZ1), na które wydatkowano 586 056,6 tys. zł, tj.:

[1] podzadanie 2.3.1. – *Funkcjonowanie systemu ratowniczego i gaśniczego*, którego celem było zwiększenie efektywności funkcjonowania systemu ratowniczego oraz poprawa skuteczności przeciwdziałania zagrożeniom;

[2] podzadanie 13.1.1. – *Wsparcie jednostek realizujących zadania pomocy społecznej w realizacji zadań*, którego celem było przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez realizację działań z zakresu pomocy społecznej;

[3] podzadanie 19.5.1. – *Wspieranie transportu przyjaznego środowisku*, którego celem było zapewnienie dostępności przejazdów komunikacją publiczną;

[4] podzadanie 20.1.1. – *Kształtowanie warunków funkcjonowania i rozwoju systemu opieki zdrowotnej*, którego celem była poprawa warunków funkcjonowania i rozwoju systemu opieki zdrowotnej;

[5] podzadanie 20.5.1. – *Profilaktyka zdrowotna i promocja zdrowego trybu życia*, którego celem było upowszechnianie wiedzy dotyczącej zachowań bezpiecznych dla zdrowia oraz promowania zdrowego trybu życia.

Określone dla powyższych podzadań cele były spójne z celami zadań, a mierniki przyjęte do pomiaru podzadań, zostały określone prawidłowo i były adekwatne oraz wystarczające do oceny skuteczności realizowanych zadań. W ciągu ostatnich trzech lat zachowano stałość mierników dla podzadań i sposobów ich wyliczenia. Plan działalności DUW na rok 2018 był dokumentem zbieżnym w zakresie celów i mierników dla wybranych podzadań określonych w budżecie zdaniowym. Za pierwsze półrocze, trzy pierwsze kwartały oraz za dła całego roku monitorowano - za pomocą kart ewaluacji - stopień realizacji określonych dla podzadań celów. Stanowiły one źródło informacji na temat uzyskiwana efektów z danych nakładów.

W wyniku wydatkowania środków osiągnięto zamierzone dla podzadań cele, ale tylko w przypadku podzadania 20.1.1. *Kształtowanie warunków funkcjonowania i rozwoju systemu opieki zdrowotnej*, którego celem była poprawa warunków funkcjonowania i rozwoju systemu opieki zdrowotnej w 2018 r. nastąpiła nieznaczna (o 16%) poprawa efektywności wykorzystania środków na realizację tego zadania w stosunku do roku poprzedniego.

(dowód: akta kontroli str. 76-83, 1026-1041, 2296-2303)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2018 r. budżetu państwa i budżetu środków europejskich ponoszonych przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Wydatki budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich zostały wykonane na zaplanowanym poziomie (ich realizacja wyniosła odpowiednio 98% i 100%) i zgodnie z przeznaczeniem. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w ustawie budżetowej i ujęte w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 z realizacji wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Stwierdzone nieprawidłowe ewidencjonowanie wydatków na kwotę 185,3 tys. zł, nie miało bezpośrednio negatywnego wpływu na przedmiot kontrolowanej działalności.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2018 r. przez dysponenta części 85/02 - *województwo dolnośląskie* i sprawozdań jednostkowych urzędu obsługującego Wojewodę:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania p wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE WPR),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1), oraz
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r., tj. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 85/02 – *województwo dolnośląskie* na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób

racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli, str. 982-988)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

Sprawozdania łączne dysponenta części 85/02 zostały sporządzone prawidłowo i rzetelnie, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe DUW na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK*, wnosi o zorganizowanie prawidłowego, zgodnego ze stanem faktycznym, ewidencjonowania w księgach rachunkowych powstałych należności oraz wydatków.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora NIK we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61 b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Wrocław, dnia 17 kwietnia 2019 r.

Kontrolerzy:

Małgorzata Jakubiec-Dzielańdzia
Główny specjalista kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor
Radosław Kujawiński

/-/

.....
Podpis

Lech Kowalczyk
Doradca ekonomiczny

/-/

.....
podpis

Paweł Potemski
Główny specjalista kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Anna Łuczak
Starszy inspektor kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał Radosław Kujawiński, Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu.

Radosław Kujawiński
DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
..... we Wrocławiu

podpis
Radosław Kujawiński

