



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

P. H. Gąsalski - Skrytka

22.04.10

[Signature]

Wrocław, dnia 20 kwietnia 2010 r.

W P Ł Y N Ę Ł O	
Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu KANCELARIA BIURA WOJEWODY	
22 -04- 2010	
Ilość załączników	32846/10
LWR-410001P/2010..... (1)	

NK

FS Pan

[Signature]

**Rafał Jurkowlaniec
Wojewoda Dolnośląski**

W P Ł Y N Ę Ł O	
Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu WYDZIAŁ NADZORU I KONTROLI	
22 -04- 2010	
Ilość załączników	32846/10
LWR-410001P/2010..... (1)	

LWR-410001P/2010..... (1)
P/09/189

Szanowny Panie Wojewodo!

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała wykonanie w 2009 r. budżetu państwa w części 85/02 – województwo dolnośląskie.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 9 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w części 85/02-województwo dolnośląskie.

Poprawnie wykonywano redystrybucję środków budżetowych oraz efektywnie gospodarowano tymi środkami w podległych Wojewodzie Dolnośląskiemu jednostkach budżetowych. Działania służb finansowo-budżetowych pozwalały w znacznym stopniu regulować przebieg wykonania budżetu. Między innymi w ich wyniku, podczas prac nad nowelizacją ustawy budżetowej zaktualizowano plan wydatków, dostosowując go do realizowanych zadań. Zastrzeżenia NIK dotyczą nie zakończenia likwidacji Państwowego Zakładu Budżetowego „Stawy Milickie”. Nie uniknięto też nieprawidłowości dotyczących m.in. obiegu dokumentów podlegających ewidencji księgowej, czy klasyfikowania wydatków budżetowych. Uchybienia i nieprawidłowości rzutujące na ogólną ocenę wykonania budżetu w kontrolowanej części stwierdzono także w objętych kontrolą jednostkach podległych Panu

¹ Dz.U. z 2007 r. nr 231, poz. 1701 ze zm.

Wojewodzie². Szczegółowe ustalenia z tych kontroli ujęto w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek budżetowych, w tym do Dyrektora Generalnego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego.

1. Działania służb finansowo-budżetowych, wykonujących obsługę dysponenta głównego były w ocenie Najwyższej Izby Kontroli prawidłowe. Sporządzane okresowe analizy stopnia realizacji zadań oraz dochodów i wydatków budżetowych pozwalały monitorować i regulować przebieg wykonania budżetu, zwłaszcza wobec j.s.t. W 2009 r. podejmowano działania ukierunkowane na zintensyfikowanie kontroli gospodarki finansowej podległych jednostek organizacyjnych oraz wykorzystania dotacji celowych z budżetu państwa przez j.s.t. W 2009 r. pracownicy DUW przeprowadzili 52 takie kontrole, o 4 więcej niż w roku poprzednim, którymi objęto 48 jednostek, również o 4 więcej niż w 2008 r.

2. Wielkość i struktura dochodów, wydatków, należności i zobowiązań w części 85/02 budżetu, a nadto środków na rachunkach bankowych jednostek budżetowych w sporządzonych terminowo rocznych sprawozdaniach łącznych³ wynikała z ewidencji księgowej Wydziału Finansów i Budżetu DUW oraz danych wykazanych w jednostkowych sprawozdaniach budżetowych. Stwierdzono jednakże nieprawidłowości dotyczące ewidencji księgowej prowadzonej w Wydziale Finansów i Budżetu DUW (nie mające wpływu na sprawozdawczość roczną 2009 r.), jak i Biurze Organizacyjno-Administracyjnym DUW, wpływające na sprawozdawczość budżetową 2009 r.

2.1. Ustalono m.in., iż w wyniku niedostarczenia w latach 2007-2008 do Wydziału Finansów i Budżetu dokumentu z 20 sierpnia 2007 r., którym dyrektor ówczesnego Wydziału Środowiska i Rolnictwa DUW ustalił ekwiwalent w kwocie 12 tys. zł z tytułu szkody spowodowanej przez mieszkańca Jeleniej Góry w wyniku odstrzału 6 saren, wzmiankowana należność została zaewidencjonowana w systemie rachunkowym dopiero w dniu 6 kwietnia 2009 r. Nie dochowano zatem obowiązku wynikającego z art. 24 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴. W wyniku tego należność ta nie została wykazana w sprawozdaniach budżetowych za 2007 r., a także 2008 r.

² Kuratorium Oświaty, Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej, Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Zakład Obsługi Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego.

³ - z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń (Rb-Z).

⁴ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

2.2. Stwierdzono przypadek realizacji przez DUW w 2009 r. zaciągniętego bez wolnego limitu zobowiązania w roku poprzednim w § 4390-zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii, nie ujmując go dodatkowo w sprawozdawczości budżetowej za 2008 r. Dyrektor Wydziału Programu dla Odry-2006 podpisał w grudniu 2008 r. 3 umowy na wykonanie kosztem 45 tys. zł opracowań związanych tematycznie z zadaniami „Programu dla Odry-2006” z terminem realizacji w roku 2009, co było sprzeczne z przepisami art. 36 ust. 1 oraz 138 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Izba nie podziela wyjaśnień złożonych w tej sprawie przez Dyrektora Wydziału Programu dla Odry-2006, jakoby dopuszczalne było zaciąganie wszelkich zobowiązań wieloletnich na zadania realizowane w ramach Programu dla Odry-2006, z uwagi na ujęcie go w projekcie ustawy budżetowej na 2009 r. w załączniku nr 12 „Programy wieloletnie w układzie zadaniowym”. W wymienionym załączniku ujęto bowiem wyłącznie wydatki majątkowe Programu dla Odry-2006, a nie bieżące, z jakich finansowane mogłyby być przedmiotowe opracowania.

3. Osiągnięte w 2009 r. dochody budżetu części 85/02 w kwocie 158.872 tys. zł były wyższe od uzyskanych w roku poprzednim o 5.378 tys. zł (o 3,5%), ale niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 3.122 tys. zł (o 1,9%). Głównymi źródłami dochodów były wpływy z tytułu gospodarowania gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa – 84.178 tys. zł (53,0% ogólnych wpływów części), grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych – 38.280 tys. zł (24,1%) oraz należności odzyskiwanych od dłużników alimentacyjnych – 9.733 tys. zł (6,1%). Do sposobu prognozowania na 2009 r. większości znaczących dochodów w części 85/02 Izba nie zgłasza uwag. Z wyjątkiem wpływów od dłużników alimentacyjnych, odchylenia pomiędzy prognozą dochodów na etapie prac nad ustawą budżetową, a faktycznym wykonaniem wynikały z przyczyn trudnych do przewidzenia. Plan natomiast dochodów z tytułu odzyskiwanych należności od dłużników alimentacyjnych w wysokości 2.114 tys. zł ustalony został na poziomie niedoszacowanych kwot zgłoszonych przez dochodzące te należności jednostki samorządu terytorialnego. Na potrzebę wnikliwszego weryfikowania zgłaszanych przez j.s.t. wskaźników planistycznych dotyczących zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych im ustawami Izba zwróciła już uwagę po zakończeniu kontroli wykonania budżetu w części 85/02 w roku poprzednim. Z uwagi na terminy sporządzania dokumentów planistycznych, wykorzystanie przedmiotowej uwagi w procesie planowania dochodów na 2009 r. w dziale 852-Pomoc społeczna, rozdziale 85212-Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego – nie było możliwe.

Istotny wpływ na wykonanie budżetu miał wzrost zaległości w realizacji dochodów z 204.720 tys. zł w końcu 2008 r. do 272.344 tys. zł na 31 grudnia 2009 r., tj. o 67.624 tys. zł. Wymieniona kwota zaległości przewyższała zrealizowane w 2009 r. dochody o 113.472 tys. zł, tj. o 71,4%. Najwyższy przyrost zaległości w 2009 r. wystąpił w dziale 852-Pomoc Społeczna (o 56.723 tys. zł stanowiące 45,1%) i wynikał z niskiej ściągальności przez j.s.t świadczeń od dłużników alimentacyjnych (mimo wzrostu dochodów z tego tytułu z 2.969 tys. zł w 2008 r. do 9.733 tys. zł w 2009 r.). W porównaniu do 2008 r. odnotowano również wysoki wzrost zaległości klasyfikowanych w dziale 750-Administracja publiczna, z tytułu dochodzonych przez DUW grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych – o 6.486 tys. zł, do kwoty 47.847 tys. zł oraz w dziale 700-Gospodarka mieszkaniowa z tytułu gospodarowania przez starostwa powiatowe nieruchomościami Skarbu Państwa – o 3.820 tys. zł, do kwoty 33.007 tys. zł.

4. DUW aktywnie uczestniczył w pracach nad nowelizacją ustawy budżetowej, co umożliwiło w połowie roku budżetowego urealnienie planu wydatków części 85/02. Przy ustalonej przez Ministra Finansów globalnej kwocie zmniejszenia planu o 79.009 tys. zł, ograniczono zaplanowany pierwotnie limit wydatków łącznie o 107.803 tys. zł, z tego największa redukcja dotyczyła dotacji dla gmin na wypłatę świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz pokrycie kosztów obsługi świadczeniobiorców – 100.000 tys. zł. Pozwoliło to na zwiększenie w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej planu pierwotnie niedoszacowanych wydatków w kwocie 28.794 tys. zł, w tym przede wszystkim w dziale 851-Ochrona zdrowia na dotacje dla powiatów na opłacenie składek na ubezpieczenie zdrowotne za bezrobotnych bez prawa do zasiłku – 25.944 tys. zł.

5. Ustalony w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej limit wydatków dla części 85/02 w kwocie 1.321.236 tys. zł, w trakcie 2009 r. został zwiększony do 1.751.997 tys. zł, tj. o 32,6%. Na wzrost planu wydatków wpłynęły przeniesienia z budżetu centralnego z części 83 - rezerwy celowe w kwocie 450.270 tys. zł, rezerwy ogólnej – 364 tys. zł oraz części 29 – obrona narodowa – 8 tys. zł. Jednocześnie odnotowano zmniejszenie limitu wydatków o 19.881 tys. zł w związku z przeniesieniem decyzjami Ministra Finansów do nowo utworzonych rezerw celowych budżetu państwa niektórych zablokowanych przez Wojewodę Dolnośląskiego środków.

Prawidłowo, tj. zgodnie z art. 148 ust.1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁵ dokonano zmian (przeniesień) w ramach działów klasyfikacji budżetowej decy-

⁵ Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

zjami Pana Wojewody lub w ramach rozdziałów tej klasyfikacji przez upoważnionych kierowników państwowych jednostek budżetowych. Zmiany te były celowe i wynikały z potrzeby dostosowania wydatków do realizowanych zadań.

6. Wojewoda Dolnośląski w wyniku dokonanych okresowo analiz wykonania budżetu województwa, wykorzystał uprawnienia wynikające z art. 154 ustawy o finansach publicznych do blokowania w trakcie roku budżetowego planowanych wydatków w przypadkach nadmiaru środków, głównie na skutek opóźnień w realizacji zadań. W wyniku 13 decyzji zablokowano plan wydatków w łącznej kwocie 24.589 tys. zł, tj. równowartość 1,4% ostatecznie ukształtowanego planu wydatków na 2009 r. Wymieniona kwota blokad obejmowała 23.245 tys. zł dotacji dla j.s.t., tj. 1,6% kwoty dotacji dla j.s.t. zaplanowanych w ostatecznej wersji budżetu części 85/02.

Ostatnie decyzje o zablokowaniu zaplanowanych wydatków w kwocie 1.130 tys. zł Pan Wojewoda podjął w ostatnich dniach 2009 r. (pomiędzy 28, a 30 grudnia), już po przelaniu przez Ministerstwo Finansów środków na sfinansowanie wydatków objętych tymi decyzjami. Decyzje te zatem nie miały wpływu na przepływy finansowe pomiędzy rachunkami DUW i Ministerstwa Finansów, a tym samym na przebieg realizacji budżetu województwa dolnośląskiego.

7. Na realizację wydatków budżetowych Ministerstwo Finansów przekazywało do dyspozycji Pana Wojewody na bieżąco środki w kwotach umożliwiającym finansowanie zadań społeczno-gospodarczych objętych planem wydatków na 2009 r., łącznie 1.748.400 tys. zł.

Po uwzględnieniu dokonanych blokad oraz zwrotów niewykorzystanych dotacji umożliwiło to wykonanie wydatków w wysokości 1.735.085 tys. zł. Wydział Finansów i Budżetu DUW gospodarując tymi środkami budżetowymi – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli zapewnił efektywne ich wykorzystywanie przez podległe Panu Wojewodzie jednostki, w wyniku czego wywiązywały się one terminowo z zaciągniętych zobowiązań i nie przetrzymywały w ciągu roku na swoich rachunkach nadmiernych kwot przeznaczonych na wydatki.

Przed zakończeniem roku jednostki budżetowe zwróciły niewykorzystane środki w łącznej kwocie 2.473 tys. zł, w tym 1.111 tys. zł pobrane przez DUW przed zablokowaniem wydatków decyzjami z 28, 29 oraz 30 grudnia 2009 r. Na rachunku bankowym DUW jako dysponenta III stopnia (Biura Organizacyjno-Administracyjnego) w dniu 31 grudnia 2009 r. pozostawała niewielka kwota 2,4 tys. zł (zwrócona na rachunek dysponenta głównego w wymaganym prawem terminie 11 stycznia 2010 r.). Na rachunku bankowym dysponenta głównego i

pozostałych dysponentów części 85/02 w dniu 31 grudnia 2009 r. wystąpił natomiast zerowy stan środków, co Izba ocenia pozytywnie.

7.1. W 2009 r. w części 85/02 zrealizowano wydatki w wysokości 1.735.085 tys. zł, tj. 99,0% planu po zmianach. Poniesione wydatki w stosunku do wykonania 2008 r. były wyższe o 53.631 tys. zł, tj. o 3,2%. Największy udział miały wydatki w dziale 852-Pomoc społeczna, które w kwocie 838.858 tys. zł stanowiły 48,3% zrealizowanych wydatków ogółem części 85/02.

7.2. W ogólnej kwocie zrealizowanych wydatków części 85/02, wydatki majątkowe w wysokości 130.725 tys. zł, stanowiły 7,5%, a uwzględniając kwotę na finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej 135.250 tys. zł – 7,8%. Kwota zrealizowanych wydatków majątkowych (bez przeznaczonych na finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej) była niższa od ustalonej w ostatecznej wersji budżetu o 0,9%, natomiast wykonane wydatki na finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej w wysokości 4.525 tys. zł, były niższe od zaplanowanych o 9,2%. Z wymienionych środków – na finansowanie 7 inwestycji budowlanych jednostek budżetowych, łącznie z błędnie zakwalifikowanymi do § 6050 wydatkami na zakupy sprzętu dla DUW, wykorzystano 1.696 tys. zł (98,3% planu po zmianach), a na 304 inwestycje budowlane dofinansowane z dotacji dla j.s.t., uwzględniając wydzielone w budżecie środki z pożyczek i kredytów zagranicznych – wykorzystano 120.872 tys. zł (98,8% planu po zmianach). Ustalono, że wszystkie wnioski jednostek budżetowych ubiegających się o sfinansowanie z budżetu w 2009 r. inwestycji budowlanych (w liczbie 7) zawierały uzasadnienie celowości podjęcia inwestycji, ich planowany koszt, lokalizację i zakres rzeczowy. Nadto dla objętych tymi wnioskami inwestycji opracowano programy inwestycyjne wymagane przepisem § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁶. Uwzględniono zatem wniosek Izby zawarty w wystąpieniu pokontrolnym przekazanym Panu Wojewodzie po zakończeniu kontroli wykonania budżetu w 2008 r. dotyczący wymogu posiadania dla inwestycji budowlanych programów inwestycyjnych.

W trakcie roku budżetowego przy realizacji jednej z inwestycji odnotowano odstępstwo od zatwierzonego przez Pana Wojewodę programu inwestycji. Dyrektor Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii we Wrocławiu zleciła opracowanie projektu budowlanego (kosztem 226 tys. zł) dla zakresu rzeczowego innego niż wynikającego z zatwierzonego programu inwestycyjnego „Rozbudowy budynku lecznicowo-biurowego na cele laboratoryjne Zakładu

⁶ Dz.U. z 2006 r. Nr 120, poz. 831

Higieny Weterynaryjnej we Wrocławiu”. W wyniku tego wartość kosztorysowa zmienionego zakresu rzeczowego tej inwestycji zwiększyła się z 8.400 tys. zł do 16.330 tys. zł (o 94,4%), o czym nie poinformowano Pana Wojewody. Pomimo to na wykonanie prac wynikających z dokumentacji projektowej wydatkowano 550 tys. zł.

7.3. Z dotacji dla j.s.t. na realizację m.in. zadań objętych programem wieloletnim pn. „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011” wykorzystano 62.114 tys. zł, tj. 99,4% wydatków planowanych na ich realizację, w tym: na zadania o charakterze remontowym - 13.116 tys. zł, a na zadania inwestycyjne - 48.997 tys. zł. W ramach 82 zadań przebudowano łącznie 95,85 km dróg powiatowych lub gminnych, wybudowano 11,80 km nowych, oraz wyremontowano 28,97 km takich dróg.

7.4. Na inwestycje budowlane wieloletniego „Programu dla Odry-2006”, w budżecie województwa dolnośląskiego zaplanowano 16.305 tys. zł, w tym realizowane przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego – 16.178 tys. zł. Z przyznanych środków Urząd Marszałkowski wykorzystał 15.805 tys. zł, tj. 97,6%, z czego 9.186 tys. zł przeznaczył na roboty związane z budową wałów przeciwpowodziowych i regulację potoku Płóczka w Lwówku Śląskim, usunięcie wysiłeków poniżej zapory w Przewornie oraz budowę przepustu wałowego rzeki Odry w Gminie Żukowice, a 2.164 tys. zł na dokumentację projektowo-techniczną 11 przyszłych inwestycji. Pozostałe środki w kwocie 4.455 tys. zł przeznaczono dla Konsultanta Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w Dorzeczu Odry, który wydatkował je na opracowanie wniosków na nowe decyzje środowiskowe zgodne z wymogami funduszy europejskich.

Ze środków zaplanowanych w budżecie DUW na inwestycje budowlane „Programu dla Odry-2006” (w § 6050), dokonano zakupu urządzenia wielofunkcyjnego (skaner, drukarka, kopiarka) oraz wydajnej drukarki dla Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry za kwotę 25,1 tys. zł. Zakup powyższych urządzeń zrealizowany być mógłby w § 6060-wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych w przypadku posiadania wolnego limitu środków na ten cel. Dodać przy tym należy, że DUW w 2009 r. nie podjął bezpośredniej realizacji jakiegokolwiek inwestycji budowlanej objętej „Programem dla Odry-2006”, co wykluczało możliwość wykorzystania limitu wydatków zaplanowanych na inwestycje budowlane.

8. W części 85/02 budżetu państwa stan zobowiązań ogółem na 31 grudnia 2009 r. zwiększył się w porównaniu ze stanem w roku poprzednim o 241 tys. zł (o 3,6%) i osiągnął poziom 6.931 tys. zł. Najistotniejszy przyrost zobowiązań w stosunku do roku ubiegłego dotyczył dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz składek na ubezpieczenia społeczne i fun-

dusz pracy. Zobowiązania z tego tytułu wzrosły bowiem z 6.554 tys. zł na koniec 2008 r. do 6.838 tys. zł na 31 grudnia 2009 r., o 4,3%. Zobowiązania z innych tytułów zmniejszyły się natomiast w tym okresie ze 132 tys. zł do 89 tys. zł, o 32,6%. Na koniec 2009. r. w części 85/02 nie odnotowano wymagalnych (przeteterminowanych) zobowiązań, co Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie.

9. Izba pozytywnie ocenia realizację w 2009 r. wydatków, które nie wygasły z upływem 2008 r. W załączniku nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2008 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego 2008 r.⁷ ujęto dla części 85/02 - 2.199,1 tys. zł na realizację 14 zadań ze środków Unii Europejskiej. Wprawdzie wymienione środki wykorzystano w 2009 r. do kwoty 1.817,9 tys. zł, jednakże wynikało to wyłącznie z oszczędności przetargowych przy realizacji 3 zadań (w ramach Programu Likwidacja Miejsc Niebezpiecznych na Drogach - 224,6 tys. zł) oraz nieuznania części poniesionych przez beneficjentów wydatków za kwalifikowalne (156,6 tys. zł na 7 zadań realizowanych w ramach ZPORR).

10. Wydatki na dotacje celowe dla j.s.t. zostały w 2009 r. zrealizowane w kwocie 1.437.648 tys. zł, tj. 99,0% planu po zmianach. Kwota zrealizowanych dotacji stanowiła 82,9% wszystkich wykonanych wydatków części 85/02. W wyniku stwierdzonego w ciągu roku budżetowego nadmiaru środków planowanych dotacji (na skutek opóźnionej realizacji zadań), co zasygnalizowano w pkt 6 niniejszego wystąpienia, Pan Wojewoda zablokował ich przekazanie j.s.t. w wysokości 23.245 tys. zł. Znaczna część zablokowanej kwoty dotacji dla j.s.t., tj. 19.604 tys. zł została przy tym decyzjami Ministra Finansów przeniesiona do nowo utworzonych rezerw celowych budżetu państwa.

10.1. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w województwie dolnośląskim nie realizowano w pełni dyspozycji wynikających z art. 125 oraz art. 128 powołanej już w niniejszym wystąpieniu ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a nadto § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań⁸. Przepisy te zobowiązują dysponentów części budżetowych do informowania jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) o kwotach dotacji przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, a po jej uchwaleniu i opracowaniu układu wykonawczego, o kwotach dotacji

⁷ Dz.U. Nr 224, poz. 1478

⁸ Dz.U. z 2006 r. Nr 135, poz. 955

wynikających z tej ustawy. Tymczasem zarówno na etapie projektu ustawy budżetowej jak i układu wykonawczego do uchwalonej ustawy budżetowej, nie powiadomiono j.s.t. o wszystkich zaplanowanych na 2009 r. dotacjach związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej. Z ogólnej kwoty 1.045.503 tys. zł dotacji na finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej ujętych w układzie wykonawczym budżetu części 85/02 nierozdysponowano 66 tys. zł dotacji zaplanowanych na refundację kosztów wydawania przez gminy decyzji potwierdzających niektórym osobom prawo do świadczeń opieki zdrowotnej oraz na wypłatę przez powiaty świadczeń dla cudzoziemców kwalifikujących się do objęcia indywidualnym programem integracji. Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu DUW uzasadniała to brakiem możliwości racjonalnego podzielenia przedmiotowych dotacji przed opracowaniem układu wykonawczego budżetu oraz stanowiskiem wyrażonym w tej sprawie przez Ministerstwo Finansów, dopuszczającym nierozdzielnie takich dotacji. W świetle tych wyjaśnień Izba zwraca uwagę, że obowiązujący do końca 2009 r. stan prawny wynikający z powołanej ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, uniemożliwiał gromadzenie środków mających *de facto* charakter rezerw budżetowych, powstałych w wyniku nierozdysponowanych dotacji, poza rezerwami przewidzianymi art. 102 ust. 4 tej ustawy. Zatem przytoczone wcześniej stanowisko Ministerstwa Finansów – zdaniem Izby - nie może usprawiedliwić nie wykonania obowiązków powołanych w niniejszym punkcie wystąpienia.

Choć Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu DUW udzielając przedmiotowych wyjaśnień powołała nadto przepis art. 157 nowej ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.⁹, w jej ocenie legalizujący nierozdzielanie pełnych kwot zaplanowanych dotacji z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych j.s.t. ustawami, NIK zauważa, że przepis powołanego art. 157 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2010 r., nie miał zatem zastosowania do planowania i wykonywania budżetu w 2009 r.

10.2. Izba pozytywnie ocenia weryfikowanie przez służby finansowo-budżetowe harmonogramów przekazywania dotacji j.s.t. na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami na podstawie przedkładanych przez j.s.t. sprawozdań oraz innych wymaganych informacji, co było zbieżne z wnioskami NIK sformułowanymi po zakończeniu kontroli wykonania budżetu w roku poprzednim.

Wydział Finansów i Budżetu dodatkowo informował j.s.t. o skutkach nieterminowego zwrotu niewykorzystanych dotacji. Efektem tych działań było wyższe niż w latach poprzednich wy-

⁹ Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240

korzystywanie przekazywanych j.s.t. dotacji celowych, o czym świadczą znacząco niższe zwroty pobranych, a niewykorzystanych dotacji. Z dotacji przekazanych j.s.t. w 2009 r. do 10 marca 2010 r. j.s.t. zwróciły na rachunek dysponenta głównego 10.842 tys. zł, tj. kwotę niższą niż w analogicznym okresie roku poprzedniego o 14.038 tys. zł¹⁰. Zauważyć przy tym należy, że z wymienionej kwoty niewykorzystanych w 2009 r. dotacji, po terminie wyznaczonym na to przepisami prawa (po dniu 15 lutego 2010 r.) zwrócono niespełna 3 tys. zł, podczas gdy w roku poprzednim 273 tys. zł.

10.3. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do wykonywania zadań określonych dla urzędów wojewódzkich Podręcznikiem Operacyjnym Programu Integracji Społecznej Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich.

Ze środków na realizację tego Programu w 2009 r. DUW przyjął środki z budżetu państwa i przekazał właściwym gminom w oparciu o procedury ustalone wymienionym podręcznikiem, łącznie 921,5 tys. zł, w tym 95,1 tys. zł na wydatki, które nie wygasły w 2008 r. Zauważyć należy, że 108,9 tys. zł tych dotacji, przekazano gminom od 15 do 48 dni po terminie określonym w podręczniku, na co jednak DUW nie miał wpływu. W tych przypadkach, do chwili upływu określonego w podręczniku terminu przekazania dotacji gminom, DUW nie otrzymał bowiem decyzji w sprawie przeniesienia do budżetu województwa dolnośląskiego środków na wypłatę przedmiotowych dotacji z rezerwy celowej budżetu państwa.

11. Zrealizowane w 2009 r. wydatki ze środków Unii Europejskiej w kwocie ogółem 15.164 tys. zł stanowiły 90,7% budżetu po zmianach. Z wydatkowanej przez DUW kwoty 4.133 tys. zł (79% planu po zmianach) sfinansowano m.in. projekty w ramach Pomocy Technicznej ZPORR mające na celu dofinansowanie kosztów osobowych i rzeczowych pracowników DUW przygotowujących i wdrażających nowe projekty w ramach środków przyznanych dla województwa dolnośląskiego z nadkontraktacji z tzw. „starej perspektywy”, dla której Wojewoda Dolnośląski pełnił funkcję Instytucji Pośredniczącej jak również pracowników Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji oraz kontrolerów EWT. W ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska-Saksonia 2007-2013 i Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska-Rzeczpospolita Polska 2007-2013 realizowano wydatki osobowe i rzeczowe w związku z realizacją zadań wynikających z pełnienia przez Wojewodę funkcji Kontrolera I stopnia. Pozostałe wydatkowane środki przeznaczone zostały na projekty w ramach Zamykania Programu Inicjatywy Wspólnotowej INTERRRG IIIA Wolny Kraj Związkowy Saksonia-Rzeczpospolita Polska, Zamykania Programu Inicjatywy

¹⁰ W analogicznym okresie roku poprzedniego zwroty niewykorzystanych dotacji dotyczyły 24.880 tys. zł.

Wspólnotowej INTERRRG IIIA Czechy-Polska oraz Programu Inicjatywy Wspólnotowej INTERRRG IIIA Saksonia-Polska. Przyczyną niewykorzystania przez DUW kwoty 1.089 tys. zł było m.in. niższe niż zakładano pierwotnie zatrudnienie pracowników związane z opóźnieniami we wdrażaniu projektów w ramach nowej perspektywy. Niższe zatrudnienie miało wpływ zarówno na niższe koszty osobowe jak i rzeczowe (zakup mniejszej ilości mebli, zestawów komputerowych, materiałów biurowych, podróży służbowych). W ocenie NIK ograniczenie zatrudnienia nie wpłynęło na obniżenie efektywności pracy miało jednak wpływ na mniejszą liczbę przeprowadzonych kontroli projektów.

Niepełne wykorzystanie środków UE odnotowano również przy realizacji zadań przez innych niż DUW beneficjentów w ramach programów: Pomocy Technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 w kwocie 261 tys. zł (tj. 9,3% zrealizowanych wydatków), ZPORR, Priorytet 2 Wzmacnianie rozwoju zasobów ludzkich w regionach – kwota 167 tys. zł (tj. 2,9%) oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet VII Promocja integracji społecznej – kwota 6 tys. zł (tj. 3,6%).

12. Opracowany przez DUW projekt budżetu części 85/02 w układzie zadaniowym (oraz jego uaktualnienie po uchwaleniu ustawy budżetowej) uwzględniał katalog funkcji i zadań określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009¹¹, a nadto ujednoczony zestaw zadań i podzadań wypracowany w resorcie finansów w sierpniu 2008 r. Jednakże wymieniony układ zadaniowy i jego aktualizacja nie odpowiadały w pełni zasadom sporządzania określonym w powołanym rozporządzeniu. I tak:

- nie podawano roku, którego dotyczy wartość bazowa poszczególnych mierników,
- nie dla wszystkich zadań (podzadań) określono wartości bazowe mierników oraz nie ustalono docelowych wartości mierników układu wydatków projektu budżetu w latach 2008-2009,
- nie określono wydatków budżetu państwa zaplanowanych w ramach rezerw celowych ujętych w projekcie ustawy budżetowej, a w uaktualnionym zadaniowym układzie wydatków, w uchwalonej ustawie budżetowej na 2009 r.

W opracowanym układzie zadaniowym budżetu nie we wszystkich przypadkach zachowano korelację pomiędzy określonymi zadaniami (podzadaniami), a wydatkami zaplanowanymi na ich realizację. Na przykład:

¹¹ Dz.U. z 2008 r. Nr 87, poz. 537.

- w funkcji „Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny” planując zwiększenie zakresu podzadania 13.1.5 „pomoc państwa w zakresie dożywiania” wyrażającego się wzrostem planowanej liczby osób objętej wsparciem ze 154,4 tys. w 2008 r. do 169,8 tys. w 2009 r., zmniejszono kwotę wydatków planowanych na dofinansowanie tego zadania (będącego zadaniem własnym gmin) – z 27.660 tys. zł w 2008 r. do 18.367 tys. zł w 2009 r.
- w funkcji „Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa” dla podzadania 5.1.2 „Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych i nadzór właścicielski” ustalając miernik mający umożliwić ocenę stopnia realizacji celu (przekształcania przedsiębiorstw państwowych) wyrażony liczbą „0” planowanych do przekształcenia przedsiębiorstw, Wydział Infrastruktury DUW zaplanował wydatki w wysokości 57,3 tys. zł.

Nadto nie wszystkie ustalone mierniki oraz wyrażone dla nich jednostki miary umożliwiały ocenę stopnia realizacji celów zakładanych przez dysponenta części 85/02 – województwo dolnośląskie dla zaplanowanych zadań lub podzadań. Na przykład:

- dla zadania 7.2. „Wspieranie rozwoju budownictwa” podzadania 7.2.1 „Zadania administracji architektoniczno-budowlanej na terenach zamkniętych” lub zadania 19.1. „Rozwój infrastruktury dróg i bezpieczeństwo transportu drogowego”, podzadania 19.1.3 „Bezpieczeństwo ruchu drogowego” – jako mierniki mające umożliwić kolejno cele: zapewnienia przestrzegania prawa na etapie przygotowania inwestycji do realizacji oraz zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego – określono „liczby złożonych wniosków” nie wyjaśniając wpływu działań administracji rządowej na liczbę złożonych wniosków, w szczególności planowanego wzrostu tej liczby w podzadaniu 19.1.3 z bazowych 1000 do 1500 zaplanowanych w 2008 r. oraz 1700 zaplanowanych w 2009 r.,
- dla zadania 4.1. „Opracowanie i wykonanie budżetu państwa” określono m.in. miernik mający umożliwić zabezpieczenie finansowania funkcjonowania jednostek organizacyjnych i wykonania zadań – wskaźniki uzyskania środków z rezerw budżetu państwa oscylujące w granicach 97% do 98% bez wyjaśnienia do czego te wskaźniki procentowe miałyby być odniesione, a dla podzadania 4.1.1 „Opracowanie i wykonanie budżetu Wojewody” celem oceny realizacji budżetu Wojewody zgodnie z obowiązującymi przepisami ustalono miernik „poziom wykonania planu” – bazowy – 63, a planowany na 2008 r. – 85, a na 2009 r. – 90, bez sprecyzowania czy wartości miałyby dotyczyć dochodów, wydatków, czy też łącznie dochodów i wydatków.

Powyższe uchybienia zdaniem NIK uniemożliwiają pełne rozliczenie wydatków poniesionych w 2009 r. w układzie zadaniowym.

13. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do informacji Pana Wojewody w sprawie realizacji wniosków z kontroli wykonania budżetu za 2008 r.

DUW przystąpił do realizacji wszystkich 10 wniosków pokontrolnych, choć nie we wszystkich przypadkach uzyskano oczekiwane efekty. Podejmowane w 2009 r. działania nie doprowadziły do przekształcenia Państwowego Zakładu Budżetowego Stawy Milickie.

Izba od 2007 wskazała na potrzebę wdrożenia procesu restrukturyzacji gospodarki rybackiej, będącej przedmiotem działalności Państwowego Zakładu Budżetowego w Miliczu, przez przeniesienie tej działalności poza sektor finansów publicznych. Systematycznie bowiem pogarszały się wyniki gospodarowania tego Zakładu. Narastający niedobór środków obrotowych, wynoszący na początku 2009 r. 5.707 tys. zł w trakcie tego roku wzrósł do 8.164 tys. zł, co zdaniem NIK zwiększy w przyszłości obciążenie budżetu państwa (w związku z koniecznością pokrycia nieuregulowanych zobowiązań Zakładu).

Niezależnie od podnoszonych w poprzednich latach przesłanek ekonomicznych, konieczność zlikwidowania gospodarki rybackiej w formie państwowego zakładu budżetowego, wynika wprost z ustawy z 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych¹². Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli budzi koncepcja likwidacji Zakładu Budżetowego przez przekazanie gospodarki rybackiej, przewidzianej do utworzenia spółce z udziałem Samorządu Województwa Dolnośląskiego. Porozumienie w tej sprawie z Prezesem Agencji Nieruchomości Rolnych, wykonującej w imieniu Skarbu Państwa prawo własności w stosunku do mienia użytkowanego przez Zakład Budżetowy oraz przedstawicielem Zarządu Województwa Dolnośląskiego, Pan Wojewoda podpisał w dniu 11 sierpnia 2009 r. Przejęcie gospodarki rybackiej przez spółkę z udziałem kapitału Samorządu Województwa kolidowałoby z przepisem art. 13 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹³. Trudno bowiem hodowlę ryb (karpia) nawet prowadzoną na obszarze ornitologicznego rezerwatu przyrody „Stawy Milickie”, uznać za sferę użyteczności publicznej. Powołany przepis ogranicza natomiast możliwość przystępowania samorządu województwa do spółek w sferze użyteczności publicznej albo prowadzących czynności promocyjne, edukacyjne i wydawnicze służące rozwojowi województwa. Jednocześnie Izba zwraca uwagę, iż przedłużanie zakończenia likwidacji Zakładu Budżetowego Stawy Milickie może zwiększyć zobowiązania tego Zakładu, tym samym dalsze obciążenie budżetu.

¹² Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241

¹³ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

Przedstawiając Panu Wojewodzie powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. *Egzekwowanie sprawnego obiegu dokumentów ustalających należności budżetu państwa celem terminowego ewidencjonowania w księgach rachunkowych.*
2. *Podjęcie działań zapewniających prawidłową klasyfikację wydatków ponoszonych w podległych jednostkach budżetowych.*
3. *Rozliczenie Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii z poniesionych w 2009 r. wydatków na rozbudowę budynku lecznicowo-biurowego na cele laboratoryjne Zakładu Higieny Weterynaryjnej we Wrocławiu w wysokości 776 tys. zł, bez uzyskania akceptacji prawie dwukrotnego wzrostu wartości kosztorysowej inwestycji.*
4. *Doskonalenie prac związanych z wdrażaniem budżetu zadaniowego.*
5. *Podjęcie działań ukierunkowanych na przyspieszenie zakończenia likwidacji Państwowego Zakładu Budżetowego Stawy Milickie z jednoczesną weryfikacją działań zadeklarowanych w porozumieniu z Prezesem Agencji Nieruchomości Rolnych oraz przedstawicielem Zarządu Województwa Dolnośląskiego w dniu 11 sierpnia 2009 r.*
6. *Objęcie nadzorem realizacji wniosków pokontrolnych przez jednostki podległe, objęte kontrolą budżetową za 2009 r. (dysponentów III stopnia).*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu oczekuje od Pana Wojewody w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego ma Pan Wojewoda prawo zgłosić na piśmie do Dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu umotywowane zastrzeżenia w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały stosownej Komisji NIK o ich rozpatrzeniu.

Z poważaniem
DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
[Podpis]
mgr Ewa Kierbiś
WICEDYREKTOR