



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD-4100-003-01/2012
P/12/133

Gdańsk, dnia 23 kwietnia 2012 r.

Pan
Ryszard Stachurski
Wojewoda Pomorski

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 w Gdańsku skontrolowała Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku (zwany dalej Urzędem) w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 85/22 – województwo pomorskie.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 11 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie w 2011 r. budżetu państwa w części 85/22 – województwo pomorskie w zakresie realizowanym przez Pana Wojewodę oraz przez Dyrektora Generalnego Urzędu (jako dysponenta środków budżetu państwa trzeciego stopnia).

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń:

1. Zgodnie z założeniami przyjętymi przez NIK do kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. realizacja dochodów w części 85/22 nie była objęta badaniem. Badaniem objęto natomiast realizację wniosków z poprzedniej kontroli budżetowej, odnoszących się do realizacji dochodów budżetu państwa przez dysponenta części 85/22² (zwanego dalej dysponentem głównym) i Dyrektora Generalnego Urzędu (zwanego dalej dysponentem trzeciego stopnia).

Uzyskane w 2011 r. w części 85/22 – województwo pomorskie dochody (148.651,8 tys. zł, głównie z tytułu gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa przez powiaty i mandatów karnych – odpowiednio: 68.040,8 tys. zł i 30.087,1 tys. zł) były wyższe o 15.308,8 tys. zł, tj. o 11,5% od planowanych oraz wyższe o 28.389,1 tys. zł, tj. o 23,6%, od uzyskanych w 2010 r.

¹ Dz.U. z 2012 r. poz. 82.

² W Urzędzie obsługę finansową Wojewody Pomorskiego jako dysponenta części wykonuje Wydział Finansów i Budżetu, a Dyrektora Generalnego Urzędu jako dysponenta trzeciego stopnia – Wydział Administracyjno-Gospodarczy Urzędu.

O stopniu wykonania planu dochodów zdecydowało głównie uzyskanie wyższych od planowanych o 9.978,8 tys. zł dochodów z tytułu gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa przez powiaty oraz o 1.548,6 tys. zł ze zwrotów świadczeń z funduszu alimentacyjnego wypłacanych przez gminy, a także nieplanowanych dochodów z tytułu zwrotu dotacji wraz z odsetkami w łącznej kwocie 2.889,7 tys. zł.

Dysponent główny zrealizował wnioski z poprzedniej kontroli budżetowej, dotyczące kontynuowania działań nadzorczych w stosunku do:

- gmin, w celu zwiększenia skuteczności realizacji dochodów budżetowych z tytułu zwrotów przez dłużników alimentacyjnych należności z funduszu alimentacyjnego,
- dysponenta trzeciego stopnia, w celu zwiększenia skuteczności realizacji dochodów budżetowych z tytułu mandatów karnych.

Dochody uzyskane w 2011 r. przez dysponenta trzeciego stopnia (40.368,8 tys. zł, głównie z mandatów karnych i opłat paszportowych – odpowiednio: 30.087,1 tys. zł i 7.179,6 tys. zł) były niższe o 801,2 tys. zł, tj. o 1,9% od planowanych oraz o 5.744,6 tys. zł, tj. o 12,5% od uzyskanych w 2010 r.

Dysponent trzeciego stopnia zrealizował wnioski z poprzedniej kontroli budżetowej, dotyczące:

- wprowadzenia mechanizmów kontrolnych (rozwiązań organizacyjnych) zapewniających: obejmowanie planowaniem dochodów z wszystkich tytułów realizowanych przez Urząd, niezwłoczne przekazywanie do Oddziału Zamiejscowego stosownej dokumentacji związanej z decyzjami nakładającymi kary administracyjne i ustalającymi opłaty za usunięcie drzew i krzewów oraz określanie jednolitego terminu płatności w decyzjach nakładających kary administracyjne na przewoźników,
- dalszego intensyfikowania działań w stosunku do organów egzekucyjnych, prowadzących egzekucję administracyjną należności z tytułu grzywien nałożonych mandatami karnymi.

W wyniku działań podjętych w celu realizacji powyższych wniosków m.in.:

- wprowadzono w Urzędzie procedurę, zapewniającą ujęcie w księgach rachunkowych dochodów z wszystkich realizowanych tytułów,
- ujęto w księgach rachunkowych należności wynikające z dwóch decyzji nakładających kary administracyjne na przewoźnika (należności z powyższego tytułu zostały zapłacone wraz z odsetkami w łącznej kwocie 27,7 tys. zł),
- w okresie od 4 listopada 2011 r. do 22 marca 2012 r. z 71.274 nierozliczonych tytułów wykonawczych dotyczących należności z tytułu grzywien nałożonych mandatami karnymi, wystawionych przez Wojewodę Pomorskiego w 2010 r. (skierowanych do urzędów skarbowych województwa pomorskiego) na łączną kwotę 12.185,3 tys. zł organy egzekucyjne wyegzekwowały i przekazały na konto dysponenta trzeciego stopnia dochody w kwocie 616,2 tys. zł.

2. Kwotę wydatków w zakresie budżetu krajowego, ustaloną dla części 85/22 – województwo pomorskie ustawą budżetową (1.384.154,0 tys. zł) zwiększono decyzjami Ministra Finansów z rezerw: celowych

o 292.858,6 tys. zł i ogólnej o 2.490,0 tys. zł. Wydatki w części 85/22 w 2011 r. wyniosły 1.659.788,7 tys. zł, tj. 98,8% planu po zmianach.

Plan wydatków dysponenta trzeciego stopnia (50.869,0 tys. zł) zwiększono w ciągu roku z rezerw: celowych o 16.082,6 tys. zł i Wojewody o 123,3 tys. zł. Wydatki dysponenta trzeciego stopnia w 2011 r. wyniosły 66.013,7 tys. zł, tj. 98,4% planu po zmianach.

Dysponent główny przeniesień wydatków dokonywał zgodnie z postanowieniami art. 171 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³. Zrealizował również wniosek z poprzedniej kontroli budżetowej, dotyczący podjęcia działań w stosunku do Pomorskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Gdańsku w związku z nielegalną zmianą planu wydatków objętych blokadą.

Zmian w planie wydatków dysponenta trzeciego stopnia dokonywano zgodnie z udzielonym przez dysponenta głównego upoważnieniem.

- 2.1. Objęte badaniem wydatki dysponenta głównego, dotyczące czterech pozycji (7, 50, 53 i 59) rezerw celowych (w kwocie 100.136,9 tys. zł) wykorzystano w 97,1%, tj. w kwocie 97.259,8 tys. zł, zgodnie z planowanym przeznaczeniem. Nie wykorzystano kwoty 2.877,1 tys. zł, z czego kwota 2.603,8 tys. zł została zablokowana decyzjami Wojewody z powodu opóźnień w realizacji zadań lub nadwyżki posiadanych środków. Zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano też środki w kwocie 2.325,2 tys. zł (tj. w 93,4%) z rezerwy ogólnej.

Badane wydatki dysponenta trzeciego stopnia z trzech pozycji (9, 22 i 74) rezerw celowych (w kwocie 3.590,9 tys. zł) i z rezerwy Wojewody (w kwocie 104,5 tys. zł) wykorzystano w kwotach – odpowiednio: 3.586,0 tys. zł (tj. w 99,9%) i 96,8 tys. zł (tj. w 92,6%), zgodnie z planowanym przeznaczeniem.

- 2.2. Otrzymane przez dysponenta głównego z Ministerstwa Finansów środki na wydatki budżetowe (1.668.914,4 tys. zł) wykorzystano w 99,5% (1.659.788,7 tys. zł). Środki niewykorzystane (9.125,7 tys. zł) zostały przekazane na koniec roku na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Środki pozostające na koniec 2011 r. na rachunkach dysponentów podległych Wojewodzie (1.767,9 tys. zł, w tym 787,0 tys. zł na rachunku dysponenta trzeciego stopnia) zostały przekazane na rachunek dysponenta głównego.

- 2.3. Wydatki bieżące jednostek budżetowych w części 85/22 wyniosły 204.783,5 tys. zł (tj. 98,8% planu po zmianach) i zostały poniesione głównie na wynagrodzenia z pochodnymi (140.362,1 tys. zł) oraz zakupy materiałów i usług (44.707,7 tys. zł).

W wyniku kontroli stwierdzono, że wydatki w kwocie 1.546,0 tys. zł, zaplanowane i wykonane w rozdziale 85412 § 4300 zostały zrealizowane przez Kuratorium Oświaty w Gdańsku (zwane dalej Kuratorium) na podstawie zawartych przez tą jednostkę z ZHP Komendą Chorągwi Gdańskiej dwóch umów o powierzenie realizacji zadań publicznych w rozumieniu art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności

³ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

pożytku publicznego i wolontariacie⁴ – bez podstawy prawnej. Z treści powyższych umów (postanowienia §§ 2, 3, 4, 5, 11, 13, 14), zgodnych z ramowym wzorem umowy, określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania⁵ wynika, że Kuratorium przyznane na ich podstawie organizatorowi wypoczynku środki na realizację zadań⁶ przekazało i rozliczało jak dotację, podczas gdy zgodnie z art. 151 ust. 1 ustawy o finansach publicznych do przekazywania dotacji organizacjom pozarządowym na realizację swoich zadań uprawniony jest wyłącznie dysponent części budżetowej, a nie dysponent trzeciego stopnia, jakim jest Kuratorium. Wprawdzie Kuratorium zaplanowało i zrealizowało powyższy wydatek w § 4300 – zakup usług pozostałych, który obejmuje m.in. zakup usług w zakresie turystyki i wypoczynku, to jednak o tym, że środki przekazano jako dotację świadczy nie tylko treść zawartych umów lecz również sposób wyboru wykonawcy. Wyboru organizatora wypoczynku dokonano bowiem na podstawie obowiązującego w przypadku przekazywania dotacji konkursu ofert, a nie – mających zastosowanie w przypadku zlecenia usług – przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁷.

Wydatki na wynagrodzenia w części 85/22 zrealizowano w kwocie 107.142,8 tys. zł (99,5% planu po zmianach). Przeciętne zatrudnienie w 2011 r. (2.564 osób) w porównaniu do 2010 r. było wyższe o 99 osób, tj. o 4,0%, głównie w wyniku przejęcia przez podległe jednostki pracowników zlikwidowanych gospodarstw pomocniczych. Przeciętne wynagrodzenie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym (3.482 zł) w porównaniu do 2010 r. wzrosło o 4 zł, tj. o 0,1%.

Wydatki bieżące dysponenta trzeciego stopnia wyniosły 63.686,4 tys. zł (tj. 98,5% planu po zmianach) i zostały poniesione głównie na wynagrodzenia z pochodnymi (34.540,3 tys. zł) oraz zakupy materiałów i usług (14.714,8 tys. zł).

Dysponent trzeciego stopnia nie w pełni wywiązał się z obowiązków wynikających z ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych⁸. W 2011 r. uiszczono opłaty abonamentowe za 12 z 15 używanych odbiorników telewizyjnych i 62 ze 107 używanych odbiorników radiofonicznych. Opłaty za używanie w 2011 r. pozostałych odbiorników, w łącznej kwocie 3,9 tys. zł, dokonano dopiero w trakcie kontroli NIK (w dniu 2 marca 2012 r.).

Wydatki na wynagrodzenia dysponenta trzeciego stopnia zrealizowano w kwocie 28.943,4 tys. zł (96,1% planu). Przeciętne zatrudnienie w 2011 r. (624 osoby) w porównaniu do 2010 r. było wyższe o 107 osób

⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536.

⁵ Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25.

⁶ Organizację kolonii dla dzieci z terenów wiejskich pochodzących z rodzin o niskich dochodach oraz organizację wypoczynku dzieci z mniejszymi szansami, które ze względu na swoją sytuację, wynikającą z problemów rodzinnych, miejsca zamieszkania i innych mają utrudniony dostęp do wypoczynku w formie kolonii i obozów.

⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁸ Dz.U. Nr 85, poz. 728 ze zm.

(tj. o 20,7%), w wyniku przejścia pracowników zlikwidowanych gospodarstw pomocniczych oraz zatrudnienia operatorów numerów alarmowych na potrzeby Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego.

2.4. Wydatki majątkowe wyniosły 108.757,2 tys. zł (w tym dotacje inwestycyjne na zadania: własne jednostek samorządu terytorialnego – dalej: „j.s.t.” – 69.361,9 tys. zł, zlecone j.s.t. 6.127,5 tys. zł oraz wydatki i zakupy inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych 16.355,8 tys. zł) i zostały zrealizowane w 98,1%.

Wydatki majątkowe dysponenta trzeciego stopnia wyniosły 1.751,9 tys. zł i zostały zrealizowane w 94,4%.

2.5. Badanie wydatków pozapłacowych dysponenta trzeciego stopnia na kwotę 19.651,4 tys. zł wykazało, że zrealizowano je zgodnie z planowanym przeznaczeniem, z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, dotyczących m.in. celowego i oszczędnego dokonywania wydatków.

Badanie czterech postępowań o udzielenie zamówień publicznych (jednego w trybie przetargu nieograniczonego i trzech z wolnej ręki), w wyniku których dokonano wydatków na kwotę 483,7 tys. zł wykazało, że postępowania te przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Stwierdzono jednak, że wykonawca zamówienia publicznego pn. „Modernizacja i przebudowa dźwigu osobowego w istniejącym szybie windowym”, w wyniku którego dokonano w 2011 r. wydatku na kwotę 199,5 tys. zł, zrealizował to zamówienie niezgodnie z zawartą z Urzędem umową (zamontował dźwig osobowy innego producenta niż wskazany w złożonej ofercie, pomimo iż zgodnie z postanowieniami § 2 tej umowy zobowiązał się do wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie ze złożoną ofertą). Wprawdzie zapisy § 13 umowy dopuszczały zmianę jej postanowień w przypadku konieczności zrealizowania przedmiotu zamówienia przy zastosowaniu innych rozwiązań technicznych lub technologicznych niż wskazane m.in. w ofercie, jednak zmiany umowy w tym zakresie nie dokonano. Wyjaśnienia Pana Wojewody oraz Kierownika Oddziału Zarządzania Nieruchomościami Urzędu, z których wynika, że zmiany umowy nie dokonano, gdyż zamontowane urządzenie dźwigowe posiada parametry zgodne z wymogami zawartymi w opisie przedmiotu zamówienia, nie zmieniają faktu, że zamówienie wykonano niezgodnie z postanowieniami tej umowy.

2.6. Zobowiązania niewymagalne w części 85/22 (w całości dotyczące wydatków bieżących jednostek budżetowych), wynoszące na koniec 2011 r. 11.202,5 tys. zł, w porównaniu do stanu na koniec 2010 r. wzrosły o 19,2%. Najwyższe kwoty zobowiązań (łącznie 8.388,9 tys. zł) dotyczyły niewypłaconych dodatkowych wynagrodzeń rocznych oraz związanych z nimi składek na ubezpieczenia społeczne i na Fundusz Pracy.

Zobowiązania dysponenta trzeciego stopnia na koniec 2011 r. (3.616,3 tys. zł – w całości niewymagalne) w porównaniu do stanu na koniec 2010 r., zwiększyły się o 51,4%. Zobowiązania w kwocie 3.195,4 tys. zł, zaciągnięte w wysokości przekraczającej plan finansowy, dotyczyły dodatkowego wynagrodzenia rocznego (71,3%) oraz uzasadnionych kosztów bieżącego funkcjonowania Urzędu (28,7%).

Zobowiązania wymagalne na koniec 2011 r. w części 85/22 nie wystąpiły.

- 2.7. Łączna kwota wykorzystanych w części 85/22 dotacji wyniosła 1.435.988,9 tys. zł, w tym dotacje celowe przekazane j.s.t. wykorzystano w kwocie 1.307.435,4 tys. zł (98,8% planu po zmianach).

Informacje o kwotach dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz na realizację zadań własnych, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, a także o kwotach dotacji celowych i kwotach dochodów, wynikających z podziału kwot określonych w tej ustawie, przekazano j.s.t. z zachowaniem obowiązujących terminów.

Zmian kwot dotacji celowych na zadania zlecone oraz na dofinansowanie zadań własnych j.s.t. dokonywano z zachowaniem terminów określonych w art. 170 ustawy o finansach publicznych.

Nie stwierdzono przypadków udzielania j.s.t. dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych w kwotach przekraczających 80% kosztów realizacji zadania.

3. NIK ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami organizację funkcjonujących u dysponenta trzeciego stopnia: systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej. Dysponent trzeciego stopnia posiadał dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości, spełniającą wymogi art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹, a funkcjonujący system księgowości elektronicznej umożliwił prowadzenie ksiąg zgodnie z przepisami tej ustawy.

Stwierdzono jednak, że u dysponenta trzeciego stopnia nie dokonano zatwierdzenia zapisów księgowych za grudzień 2011 r. przed sporządzeniem sprawozdań budżetowych. W efekcie sprawozdania za grudzień 2011 r. oraz sprawozdania roczne sporządzone zostały na podstawie zapisów: zatwierdzonych za okres styczeń-listopad 2011 r. oraz niezatwierdzonych za grudzień 2011 r. Z wyjaśnień Głównego Księgowego dysponenta trzeciego stopnia wynika m.in., że system pozwalał na zatwierdzenie zapisów przed sporządzeniem tych sprawozdań, jednak od zatwierdzenia odstąpiono chcąc zachować w dzienniku chronologię według dat dowodów księgowych.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 oraz art. 23 ustawy o rachunkowości księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, których dokonuje się w sposób trwały. W ocenie NIK, zapisy niezatwierdzone (ujęte w prowadzonych w systemie komputerowym księgach, jednak nie mające charakteru trwałego, gdyż ich zmiana jest możliwa poprzez zmianę dokonanego zapisu, a nie tylko przez zapis korygujący) nie spełniają powyższego wymogu. Zatwierdzenie zapisów za dany okres powinno być dokonane najpóźniej przed sporządzeniem za ten okres sprawozdań budżetowych, gdyż zgodnie z przepisami § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁰ kwoty wykazane w tych sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

⁹ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹⁰ Dz.U. Nr 20, poz. 103.

Dysponent trzeciego stopnia:

- prawidłowo i w obowiązującym terminie przeprowadził inwentaryzację w drodze uzgodnienia sald oraz w drodze weryfikacji, a także spis z natury środków pieniężnych (pełną inwentaryzację przeprowadzono w Urzędzie za 2010 r.),
- zrealizował wnioski pokontrolne z poprzedniej kontroli budżetowej, dotyczące ostatecznego rozliczenia i ujęcia w księgach różnic inwentaryzacyjnych, stwierdzonych w wyniku inwentaryzacji przeprowadzonej w 2010 r. oraz doprowadzenia do zakończenia procesu związanego z likwidacją gospodarstw pomocniczych, a także właściwego zaewidencjonowania przejętego po tych gospodarstwach mienia w księgach rachunkowych.

Badanie stanu gotówki w kasie do obsługi wydatków oznaczonych paragrafem klasyfikacji budżetowej z czwartą cyfrą „0”, innych niż ZFŚS w styczniu 2011 r. wykazało, że w 17 dniach (na 21 dni roboczych) w kasie pozostawały środki w kwocie przekraczającej ustaloną zarządzeniem Dyrektora Generalnego Urzędu wysokość pogotowia kasowego. Z wyjaśnień Głównego Księgowego dysponenta trzeciego stopnia, któremu powierzono nadzór nad sprawnym i rzetelnym wykonaniem tego zarządzenia wynika, że gotówka wpłacana danego dnia do kasy była odprowadzana na rachunek bankowy w dniu następnym z powodu późniejszej godziny zamknięcia kasy Urzędu (14.00) niż banku (13.00).

Przeprowadzone w celu oceny skuteczności systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej (badanie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych) oraz rzetelności ksiąg rachunkowych (badanie wiarygodności) badanie 200 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych na kwotę 19.651,4 tys. zł wykazało w zakresie:

- poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych – nieprawidłowości dotyczące 35 dowodów księgowych na kwotę 6.902,1 tys. zł polegające na:
 - wskazaniu (dekretacji) niewłaściwej klasyfikacji budżetowej (jeden dowód na kwotę 152,5 tys. zł): zakup dla pracowników Urzędu uprawnień do przejazdów z ulgą (zakup legitymacji PKP) ujęto w § 4300 Zakup usług pozostałych, zamiast w § 4410 Podróże służbowe krajowe,
 - wskazaniu (dekretacji) niewłaściwego konta (jeden dowód na kwotę 74,9 tys. zł): zużycie energii cieplnej ujęto na koncie 402 Usługi obce zamiast na koncie 401 Zużycie materiałów i energii (z uwagi na zapis korygujący nieprawidłowość nie miała wpływu na sprawozdawczość),
 - wpisaniu do ksiąg nieprawidłowej daty wystawienia dowodu (jeden dowód na kwotę 0,4 tys. zł),
 - niezatwierdzeniu zapisów księgowych (z grudnia 2011 r.) dotyczących 32 dowodów na kwotę 6.674,3 tys. zł.
- wiarygodności – opisaną wyżej nieprawidłowość, dotyczącą wskazania na jednym dowodzie na kwotę 152,5 tys. zł niewłaściwej klasyfikacji budżetowej, mającą wpływ na sprawozdawczość bieżącą i roczną.

W związku z powyższym uznać należy, że wniosek pokontrolny z poprzedniej kontroli budżetowej, dotyczący wprowadzenia przez dysponenta trzeciego stopnia mechanizmów kontrolnych (rozwiązań organizacyjnych)

zapewniających wyeliminowanie przypadków nieprawidłowości w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych, nie został zrealizowany.

Biorąc pod uwagę powyższe nieprawidłowości NIK opiniuje negatywnie skuteczność systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej, a pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych dysponenta trzeciego stopnia w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej i rocznej.

4. Dane z ksiąg rachunkowych i niezatwierdzonych zapisów księgowych za grudzień 2011 r. dysponenta trzeciego stopnia przeniesiono do sprawozdań jednostkowych: Rb-23, Rb-27, Rb-28 i Rb-28 Programy za 2011 r. oraz Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2011 r.

W jednostkowym sprawozdaniu Rb-28 za 2011 r., na skutek nieprawidłowej klasyfikacji wydatku na kwotę 152,5 tys. zł (opisanej w punkcie 3) wykonanie wydatków w rozdziale 75011 o tę kwotę: zaniżono w § 4410 i zawyżono w § 4300.

Z uwagi na fakt, że sporządzenie opisanych wyżej sprawozdań na podstawie niezatwierdzonych zapisów księgowych za grudzień 2011 r. nie doprowadziło do zmiany obrazu wykazanych w nich danych, a nieprawidłowość w sprawozdaniu Rb-28 nie przekroczyła przyjętej przez NIK granicy dopuszczalnego błędu, NIK opiniuje powyższe sprawozdania pozytywnie i uznaje wniosek z poprzedniej kontroli budżetowej, dotyczący wprowadzenia mechanizmów kontrolnych (rozwiązań organizacyjnych) zapewniających sporządzanie sprawozdań budżetowych Rb-27 i Rb-N zgodnie z przepisami – za zrealizowany.

- 4.1. Łączne sprawozdania dysponenta głównego: Rb-23, Rb-27, Rb-28 i Rb-28 Programy za 2011 r. oraz Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2011 r., a także sprawozdanie Rb-28 Programy WPR sporządzono na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych oraz terminowo przekazano do właściwych podmiotów. Prawidłowo też ujęto w sprawozdaniach łącznych zmiany wynikające z korekt sprawozdań jednostkowych.

Stwierdzono jednak, że łączne sprawozdanie Rb-27 dysponenta części za 2011 r. nie oddawało rzetelnego obrazu należności, należności pozostałych do zapłaty i zaległości, gdyż:

- na skutek błędu (według wyjaśnienia Głównego Księgowego Budżetu Wojewody) przy sporządzaniu zestawień zbiorczych nie ujęto w nim kwoty należnych na koniec roku odsetek, wykazanych w rozdziale 85212 § 0920 sprawozdania Rb-27ZZ za cztery kwartały 2011 r., złożonego przez Gminę Brusy, co spowodowało zaniżenie w sprawozdaniu Rb-27 w rozdziale 85212 § 2350 kwot: należności o 140,0 tys. zł oraz należności pozostałych do zapłaty ogółem i zaległości netto o 137,3 tys. zł (Gmina Brusy wykazała w sprawozdaniu Rb-27ZZ dochody wykonane z powyższego tytułu w kwocie 2,7 tys. zł);
- na skutek nieskorzystania przez dysponenta głównego – według wyjaśnień Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu – z powodu ograniczonych zasobów kadrowych tego Wydziału, z uprawnienia do merytorycznej weryfikacji sprawozdań Rb-27ZZ za cztery kwartały 2011 r.:
 - Miast: Słupska, Malborka, Lęborka i Ustki, w których wykazano zaległości w rozdziale 85212 w § 0970 i § 0980, a nie wykazano zaległości w ww. rozdziale w § 0920, zaniżono w łącznym

sprawozdaniu Rb-27 w rozdziale 85212 § 2350 kwoty należności, należności pozostałych do zapłaty ogółem i zaległości netto o 4.157,6 tys. zł. Spowodowane to było nieprawidłowym naliczaniem przez j.s.t. odsetek (przypis odsetek dokonywany był tylko w momencie ich wpłaty, a nie na koniec kwartału) oraz błędnym ich ujmowaniem w § 0970 lub § 0980. W wyniku kontroli NIK powyższe j.s.t. sporządziły stosowne korekty sprawozdań (do zakończenia czynności kontrolnych nie sporządzono korekty sprawozdania łącznego Rb-27);

- sporządzanych przez gminy, w których nie wykazano w części A tych sprawozdań należności z tytułu zrealizowanych i przekazanych dysponentowi głównemu dochodów (20% wyegzekwowanych od dłużników alimentacyjnych i należnych niezidentyfikowanemu organowi właściwemu dłużnika świadczeń, wypłaconych z funduszu alimentacyjnego): w rozdziale 85212 § 2350 zaniżono kwotę należności i należności pozostałych do zapłaty o 125,2 tys. zł. Wprawdzie z przepisów ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy państwa osobom uprawnionym do alimentów¹¹ nie wynika, komu należy przekazać takie dochody, jednak gminy przekazując je dysponentowi głównemu, kierowały się Komunikatem na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, z którego wynika, że należało je przekazać do budżetu państwa (dysponent główny przekazane dochody przyjął, odprowadził do budżetu państwa i wykazał w łącznym sprawozdaniu Rb-27).

Dysponent główny wprowadził w wyniku realizacji wniosku pokontrolnego z poprzedniej kontroli budżetowej mechanizmy kontrolne (rozwiązania organizacyjne) ograniczające ryzyko błędnego sporządzania łącznych sprawozdań Rb-27, jednak biorąc pod uwagę powyższe nieprawidłowości – w ocenie NIK – mechanizmy te okazały się niewystarczające.

Stwierdzono ponadto, że na złożonych przez dysponentów podległych sprawozdaniach jednostkowych: Rb-23, Rb-27, Rb-28 i Rb-28 Programy za 2011 r. oraz Rb-Z i Rb-N za IV kwartał 2011 r. nie zawarto adnotacji o ich sprawdzeniu pod względem formalnym i rachunkowym (poprzez podpisanie i postawienie pieczęci przez pracownika Oddziału Księgowości Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu), pomimo takiego obowiązku, wynikającego z obowiązującej w Urzędzie procedury ISO „Wykonywanie budżetu”. Wyjaśnienia Głównego Księgowego Budżetu Wojewody, z których wynika, że od sporządzania adnotacji odstąpiono, gdyż dane zawarte w tych sprawozdaniach nanoszone są na arkusze kalkulacyjne, które zapewniające weryfikację sprawozdań pod względem rachunkowym nie mogą stanowić wystarczającego uzasadnienia do odstąpienia od stosowania obowiązujących procedur.

5. W ustawie budżetowej zaplanowano w części 85/22 – województwo pomorskie wydatki z budżetu środków europejskich w kwocie 53.376,0 tys. zł. W ciągu roku zwiększono plan wydatków tego budżetu z poz. 98 rezerwy celowej o kwotę 2.794,0 tys. zł. Plan po zmianach wyniósł 56.170,0 tys. zł, z czego wykorzystano, zgodnie z przeznaczeniem kwotę 43.224,1 tys. zł (tj. 77,0%), głównie na finansowanie:

¹¹ Dz.U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 ze zm.

- realizacji przez Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (wydatki w łącznej kwocie 19.711,8 tys. zł, m.in. na budowę progów stabilizujących, odbudowę urządzeń melioracji szczegółowych, budowę wałów przeciwpowodziowych, przebudowy koryt rzek, kanałów i stacji pomp),
- realizacji projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (wydatki w łącznej kwocie 14.541,4 tys. zł, głównie na projekty: „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Miasto Gdańsk” i „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku”),
- realizacji programów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 (wydatki w łącznej kwocie 8.970,9 tys. zł, głównie na projekt „Regionalny system zarządzania informacją o jakości powietrza w województwie pomorskim AIRPOMERANIA”, realizowany przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku oraz na zakup przez Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku specjalistycznych pojazdów dla jednostek Państwowej Straży Pożarnej).

Głównymi przyczynami niewykorzystania planowanych środków w pełnej wysokości były:

- przesunięcie na 2012 r. przez Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku zakupu podnośnika hydraulicznego oraz wydatku w ramach projektu „Budowa Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Gdańsku jako element Zintegrowanego Systemu Powiadamiania Ratunkowego województwa pomorskiego” na łączną kwotę 6.790,0 tys. zł, planowanych do realizacji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013,
- przedłużające się procedury: oceny wniosków o refundację, uzyskania pozwoleń na realizację zadań inwestycyjnych oraz wykupu nieruchomości, a także zmiany zakresów rzeczowych umów na wykonanie dokumentacji geodezyjno-kartograficznej, dotyczące wydatków na łączną kwotę 4.960,0 tys. zł, realizowanych w ramach projektów „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Miasto Gdańsk” i „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku” Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

Łączne sprawozdania budżetowe dysponenta głównego:

- Rb-28 UE WPR za 2011 r. sporządzono prawidłowo i terminowo przekazano do Ministerstwa Finansów. Dysponent główny zrealizował wniosek z poprzedniej kontroli budżetowej, dotyczący wprowadzenia mechanizmu kontrolnego (rozwiązania organizacyjnego) ograniczającego ryzyko błędnego sporządzania tego sprawozdania;
- Rb-28 UE za 2011 r. terminowo przekazano do Ministerstwa Finansów, jednak w sprawozdaniu tym zaniżono wysokość wykonanych wydatków w rozdziale 01008 § 6207 o kwotę 1.044,0 tys. zł, z powodu niewykazania w nim niewykorzystanych przez Miasto Gdańsk oraz Zarząd Melioracji i Urządzeń

Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku zaliczek, które – na podstawie przepisów § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich¹² oraz postanowień umów o dofinansowanie – nie podlegały do końca roku zwrotowi przez beneficjentów (odpowiedniej korekty sprawozdania dokonano w trakcie kontroli).

Dysponent trzeciego stopnia nie planował i nie realizował w 2011 r. wydatków w ramach budżetu środków europejskich.

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

- 1) zwiększenie nadzoru nad ujmowaniem w łącznym sprawozdaniu Rb-27 wszystkich danych, wynikających ze złożonych sprawozdań jednostkowych oraz korzystanie w szerszym zakresie z uprawnienia do merytorycznej weryfikacji sprawozdań Rb-27ZZ składanych przez j.s.t. – przed włączeniem ich do łącznego sprawozdania Rb-27,
- 2) dokumentowanie czynności przeprowadzania przez uprawnionych pracowników dysponenta głównego weryfikacji pod względem formalno-rachunkowym sprawozdań budżetowych, składanych przez dysponentów drugiego i trzeciego stopnia,
- 3) podjęcie przez dysponenta głównego działań nadzorczych w celu właściwego planowania, przekazywania i rozliczania wydatków Kuratorium Oświaty w Gdańsku,
- 4) wprowadzenie przez dysponenta głównego mechanizmu kontrolnego zapewniającego wyeliminowanie nieprawidłowości przy sporządzaniu sprawozdań Rb-28 UE,
- 5) wprowadzenie przez dysponenta trzeciego stopnia mechanizmów kontrolnych zapewniających:
 - a) wywiązywanie się w pełnym zakresie z obowiązku uiszczania opłat abonamentowych za użytkowane odbiorniki telewizyjne i radiofoniczne,
 - b) prawidłowe funkcjonowanie systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej oraz poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych,
 - c) prawidłową realizację umów na rzecz Urzędu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK prosi Pana Wojewodę o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, przysługuje Panu Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, do dyrektora Delegatury Najwyższej

¹² Dz.U. z 2009 r. Nr 223 poz. 1786.

Izby Kontroli w Gdańsku, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.