



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD-4100-001-01/2013

P/13/140

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/140 – „Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 85/22 – województwo pomorskie”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Rafał Malcharek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84799 z 17 stycznia 2013 r. 2. Katarzyna Michalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84801 z 17 stycznia 2013 r. 3. Hanna Rybczyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84803 z 23 stycznia 2013 r. 4. Piotr Arendt, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84810 z 28 stycznia 2013 r. 5. Jacek Żmurko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84800 z 17 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-10)
Jednostka kontrolowana	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, 80-810 Gdańsk, ul. Okopowa 21/27 (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Stachurski, Wojewoda Pomorski (dalej: „Wojewoda”). (dowód: akta kontroli str. 11-12)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części nr 85/22 – województwo pomorskie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Rzetelnie zaplanowano, prawidłowo ewidencjonowano oraz terminowo przekazywano na centralny rachunek bieżący budżetu państwa dochody budżetowe. Podejmowano przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa. Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny, a także w granicach kwot określonych planem finansowym realizowano wydatki w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Zgodnie z przeznaczeniem wykorzystywano środki z rezerw celowych i z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Dotacje na realizację zadań udzielano i rozliczano zgodnie z przepisami. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej, dotyczących operacji finansowych i gospodarczych dysponenta trzeciego stopnia nie miały wpływu na skuteczność tego systemu, a także wiarygodność ksiąg w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej i bieżącej. Rzetelność łącznych sprawozdań budżetowych za 2012 r. oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2012 r. dysponenta głównego i dysponenta trzeciego stopnia oceniono pozytywnie, za wyjątkiem jednostkowego

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeśli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali nie dawałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, ocenę ogólną należy uzupełnić o dodatkowe objaśnienie.

sprawozdania Rb-27, którego rzetelność oceniono pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Stwierdzone nieprawidłowości, polegały m.in. na nieterminowym dokonaniu wydatku na kwotę 17.551,8 tys. zł, dokonaniu z opóźnieniem zwrotu wadium i dwóch zabezpieczeń należytego wykonania umowy na łączną kwotę 12,7 tys. zł, prowadzeniu rachunku pomocniczego dla wydatków realizowanych przez Delegaturę Urzędu w Słupsku bez uzyskania zgody Ministra Finansów (zasilenie tego rachunku z rachunku bieżącego wydatków wyniosło 304,9 tys. zł), zaniżeniu w łącznym sprawozdaniu Rb-N dysponenta części za IV kwartał 2012 r. należności pozostałych o 3,8 tys. zł oraz zawyżeniu w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27 za 2012 r. dysponenta trzeciego stopnia należności i należności pozostałych do zapłaty o kwotę 111.400,6 tys. zł, a także sporządzeniu tego sprawozdania niezgodnie z ewidencją księgową (łączne sprawozdanie Rb-27 dysponenta części sporządzono prawidłowo, po korekcie ww. sprawozdania jednostkowego).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Wojewoda jako dysponent części budżetu państwa 85/22 – województwo pomorskie ustanowił Dyrektora Generalnego Urzędu bezpośrednio mu podległym dysponentem środków budżetu państwa trzeciego stopnia. Obsługę finansową Wojewody jako dysponenta części 85/22 wykonywał Wydział Finansów i Budżetu Urzędu (dalej: „Wydział FiB”), a Dyrektora Generalnego Urzędu jako dysponenta trzeciego stopnia Wydział Administracyjno-Gospodarczy Urzędu (dalej: „Wydział A-G”).

(dowód: akta kontroli str. 11-31)

1. Dochody budżetowe

1.1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. Dysponent części 85/22 opracował dokumenty planistyczne dotyczące dochodów budżetowych zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale 3 załącznika Nr 70 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012² (dalej: „rozporządzenie w sprawie materiałów do projektu ustawy budżetowej”).

Wojewoda zgłosił 20 kwietnia 2011 r. do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 dochody w części 85/22 w kwocie 130.990,0 tys. zł. Ustawą budżetową na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r.³ (dalej: „ustawa budżetowa”) przyjęto dochody w tej części w kwocie 130.982,0 tys. zł, tj. o 0,006% (8,0 tys. zł) niższe od zgłoszonych.

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału FiB wynika, że:

- opracowując materiały do projektu ustawy budżetowej w zakresie dochodów kierowano się realnymi możliwościami ich wykonania, ustalającymi m.in. na podstawie wykonania dochodów w latach poprzednich, informacji dotyczących ich poszczególnych źródeł (np. ze starostw z tytułu gospodarowania nieruchomościami) oraz wyników kontroli przeprowadzonych przez Wydział FiB,
- na etapie przygotowywania ww. materiałów nie były zmieniane zasady naliczania dochodów i stawki opłat administracyjnych, nie pojawiły się też nowe źródła dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 3177-3201)

² Dz. U. Nr 56, poz. 290.

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 273.

Uzyskane w części 85/22 w 2012 r. dochody budżetu państwa (168.052,5 tys. zł) były wyższe o 37.070,5 tys. zł, tj. o 28,3%, od zaplanowanych (130.982,0 tys. zł) oraz o 19.400,7 tys. zł, tj. o 13,1%, od uzyskanych w 2011 r. (148.651,8 tys. zł).

W 2012 r. w części 85/22 uzyskano dochody w 17 działach klasyfikacji budżetowej. Największe dochody uzyskano w działach:

- 700 Gospodarka mieszkaniowa: 71.515,9 tys. zł (42,6% dochodów ogółem), głównie z tytułu gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa przez powiaty (71.437,7 tys. zł);
- 750 Administracja publiczna: 42.925,9 tys. zł (25,5% dochodów ogółem), głównie z tytułu mandatów karnych (32.639,3 tys. zł) oraz opłat paszportowych (8.532,9 tys. zł);
- 010 Rolnictwo i łowiectwo: 17.680,2 tys. zł (10,5% dochodów ogółem), głównie z tytułu usług, świadczonych w ramach przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych państwowych jednostek budżetowych (14.025,8 tys. zł);
- 852 Pomoc społeczna: 13.818,6 tys. zł (8,2% dochodów ogółem), głównie z wpływów z tytułu zwrotów przez dłużników alimentacyjnych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, wypłacanych przez gminy (9.848,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 3202-3222)

Dochody wyższe od planowanych uzyskano w 10 działach (łącznie o 37.613,7 tys. zł), w tym:

- 700 Gospodarka mieszkaniowa: o 16.945,9 tys. zł (o 31,1%), głównie w wyniku uzyskania wyższych od planowanych o 16.937,7 tys. zł wpłat powiatów z tytułu gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa;
- 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska: o 10.355,1 tys. zł (o 5.393,3%), głównie w wyniku uzyskania nieplanowanych wpływów (10.131,1 tys. zł) z opłat za usunięcie drzew i krzewów⁴;
- 852 Pomoc społeczna: o 5.611,6 tys. zł (o 68,4%), głównie w wyniku uzyskania nieplanowanych zwrotów dotacji wraz z odsetkami (2.631,1 tys. zł) oraz wyższych od planowanych o 2.274,7 tys. zł wpływów ze zwrotów przez dłużników alimentacyjnych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, wypłacanych przez gminy.

W sześciu działach uzyskano dochody nieplanowane (łącznie 518,4 tys. zł), głównie ze zwrotów dotacji wraz z odsetkami (518,2 tys. zł), a w dziale 600 Transport i łączność – dochody niższe od planowanych (o 1.061,6 tys. zł, tj. o 45,6%), w wyniku niższych o 1.271,6 tys. zł dochodów z tytułu kar pieniężnych i grzywien, nakładanych przez Inspekcję Transportu Drogowego, przy nieplanowanych dochodach z innych tytułów w tym dziale.

(dowód: akta kontroli str. 3223-3233)

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału FiB wynika, że przyczyną różnic pomiędzy planem, a wykonaniem dochodów z tytułu:

- gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa przez powiaty – była niemożność precyzyjnego oszacowania liczby wniosków, dotyczących kupna nieruchomości Skarbu Państwa lub przekształcenia prawa ich użytkowania wieczystego w prawo własności;
- opłat za usunięcie drzew i krzewów – była niemożność ich ujęcia w formularzu BD (dochody do projektu ustawy budżetowej zgłoszono 20 kwietnia 2011 r.,

⁴ Opłaty za usunięcie drzew i krzewów, ustalane w oparciu o przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.) w decyzjach Wojewody o pozwoleniu na budowę inwestycji, wydawanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. Nr 84, poz. 700 ze zm.).

a opłaty wynikały z decyzji Wojewody, które zostały wydane lub stały się ostateczne po tym dniu);

- wpływów ze zwrotów przez dłużników alimentacyjnych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, wypłacanych przez gminy – była skuteczniejsza od zakładanej egzekucja należności od tych dłużników;
- kar pieniężnych i grzywien, nakładanych przez Inspekcję Transportu Drogowego była m.in. zmiana ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁵, na mocy której od 29 czerwca 2012 r. kary pieniężne i grzywny, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 tej ustawy, przekazywane są na wyodrębniony rachunek bankowy Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 3234-3238)

Na koniec 2012 r. w części 85/22 wystąpiły należności długoterminowe na kwotę 159.717,6 tys. zł, głównie z tytułu opłat za usunięcie drzew i krzewów (159.535,5 tys. zł) oraz objętych hipoteką należności z tytułu pożyczek z Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego (180,4 tys. zł) w Wydziale A-G.

(dowód: akta kontroli str. 3277-3281, 3477)

1.1.2. Uzyskane przez dysponenta trzeciego stopnia w 2012 r. dochody budżetu państwa (54.049,6 tys. zł) były wyższe o 12.119,6 tys. zł, tj. o 28,9%, od zaplanowanych (41.930,0 tys. zł) oraz o 13.680,8 tys. zł, tj. 33,9%, od uzyskanych w 2011 r. (40.368,8 tys. zł). W 2012 r. uzyskano dochody w sześciu działach klasyfikacji budżetowej, w tym największe w działach:

- 750 Administracja publiczna: 42.609,4 tys. zł (78,8% dochodów ogółem), głównie z tytułu mandatów karnych (32.639,3 tys. zł) oraz opłat paszportowych (8.532,9 tys. zł). Dochody w tym dziale były wyższe od planowanych o 1.796,4 tys. zł (o 4,4%), przede wszystkim w wyniku uzyskania wyższych od planowanych o 1.729,5 tys. zł wpływów z ww. opłat;
- 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska: pomimo że w dziale tym nie planowano dochodów, uzyskane dochody wyniosły 10.140,1 tys. zł (18,8% dochodów ogółem), głównie z tytułu opłat za usunięcie drzew i krzewów (10.131,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 3314, 3327-3342)

Z wyjaśnień Kierownika Oddziału Zamiejscowego Wydziału A-G wynika, że przyczyną różnic pomiędzy planem, a wykonaniem dochodów z tytułu:

- opłat paszportowych – była większa od planowanej liczba złożonych wniosków paszportowych;
- opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz wpisów do rejestru podmiotów leczniczych – była niemożność ich ujęcia na etapie planowania budżetu, spowodowana faktem, że decyzje o pozwoleniu na budowę inwestycji zostały wydane lub stały się ostateczne, a ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej⁶ weszła w życie – po 20 kwietnia 2011 r., tj. terminie zgłoszenia dochodów do projektu ustawy budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 3348-3356)

Badanie 36 dowodów księgowych (wylosowanych metodą PPS⁷) i odpowiadających im zapisów księgowych na stronie Wn konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” na łączną kwotę 1.449,6 tys. zł (0,9% przypisanych należności) wykazało, że objęte badaniem należności przypisano terminowo, w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę tych zapisów. Do 31 grudnia

⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 112, poz. 654 ze zm.

⁷ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wielkości, przy założeniu interwału losowania na poziomie 2%, po pomniejszeniu o zapisy księgowe dotyczące transakcji o małej wartości (poniżej 50 zł).

2012 r. uregulowano 98,2% należności objętych ww. próbą, wymagalnych na ten dzień. Do uregulowania pozostało 19,1 tys. zł, głównie z tytułu odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 3446-3451)

Zrealizowane w 2012 r. dochody (54.049,6 tys. zł) Urząd przekazywał na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa w terminach i na zasadach określonych w § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁸ (dalej: „rozporządzenie w sprawie wykonywania budżetu państwa”).

(dowód: akta kontroli str. 3474-3476)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W przekazanym do Ministerstwa Finansów 20 kwietnia 2011 r. formularzu BD – Zestawienie dochodów, z powodu – jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Wydziału FiB – błędów pisarskich:

- nie przywołano paragrafu klasyfikacji budżetowej dla planowanych dochodów w rozdziale 90014 na kwotę 8,0 tys. zł, pomimo takiego obowiązku, wynikającego z przepisów § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie materiałów do projektu ustawy budżetowej (ww. kwoty nie ujęto w ustawie budżetowej),
- błędnie podsumowano dochody planowane w dziale 750, zaniżając je o 45,0 tys. zł, tj. o kwotę zaplanowaną w rozdziale 75093, § 0690 (planowane dochody z ww. tytułu zostały w ustawie budżetowej ujęte).

(dowód: akta kontroli str. 3182-3193, 3234-3236)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁹ rzetelność planowania oraz realizację dochodów budżetowych.

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Na koniec 2012 r. w części 85/22 należności pozostałe do zapłaty wyniosły 439.854,3 tys. zł i były wyższe od stanu takich należności na koniec 2011 r. o 84.936,0 tys. zł (o 23,9%). Zaległości netto na koniec 2012 r. (436.497,7 tys. zł) były wyższe od stanu takich zaległości na koniec 2011 r. o 83.963,4 tys. zł, tj. o 23,8%, głównie w wyniku zwiększenia o:

- 88.112,9 tys. zł (do 337.862,2 tys. zł – 77,4% zaległości ogółem), tj. o 35,3%, zaległości z tytułu niewyegzekwowanych zwrotów wypłacanych przez gminy należności z funduszu alimentacyjnego. Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału FiB wynika m.in., że wzrost ww. zaległości spowodowany był zwiększeniem liczby osób uprawnionych do świadczeń z funduszu, które nie były w stanie uzyskać alimentów w drodze egzekucji komorniczej. Determinowało to niską ścigalność zaległości od dłużników alimentacyjnych w drodze egzekucji administracyjnej i powodowało, że stan zaległości z tego tytułu wzrastał z roku na rok;
- 736,7 tys. zł (do 1.438,3 tys. zł – 0,3% zaległości ogółem), tj. o 105,0%, zaległości z tytułu grzywien w celu przymuszenia do wykonania obowiązków o charakterze niepieniężnym (najczęściej rozbiórek obiektów budowlanych), nakładanych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału FiB wynika m.in., że wzrost zaległości z tego tytułu spowodowany był niską skutecznością egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe, trudnościami z ustaleniem miejsca pobytu lub zamieszkania zobowiązanych i trwającymi długo postępowaniami odwoławczymi;

oraz zmniejszenia o:

- 3.775,1 tys. zł (do 51.123,6 tys. zł – 11,7% zaległości ogółem), tj. o 6,9%, zaległości z tytułu należności związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa przez powiaty;

⁸ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- 540,9 tys. zł (do 39.482,2 tys. zł – 9,0% zaległości ogółem), tj. o 1,4% zaległości z tytułu mandatów karnych. Zaległości te uległy zmniejszeniu o ww. kwotę, jednak w 2012 r. dokonano ich odpisu na kwotę 9.969,3 tys. zł z powodu braku możliwości ich egzekwowania, spowodowanego przedawnieniem¹⁰ (łącznie w 2012 r. w części 85/22 z powodu przedawnienia odpisano należności na kwotę 9.976,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 3202-3222, 3239-3249, 3453)

W 2012 r. Wojewoda (lub osoby przez niego upoważnione) 430 decyzjami udzielił ulg w spłacie należności budżetowych (umorzył, odroczył termin ich płatności lub rozłożył na raty ich spłatę) na łączną kwotę 1.289,7 tys. zł (w tym 54 decyzjami umorzono należności na kwotę 748,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 3281, 3456-3460, 3465)

1.2.2. Na koniec 2012 r. u dysponenta trzeciego stopnia należności pozostałe do zapłaty wyniosły 42.732,9 tys. zł i były niższe od stanu takich należności na koniec 2011 r. o 37,4 tys. zł (o 0,1%). Zaległości netto na koniec 2012 r. wyniosły 41.756,4 tys. zł i były niższe od stanu takich zaległości na koniec 2011 r. o 514,5 tys. zł (1,2%). Decydujący wpływ na stan zaległości na koniec 2012 r. miało zmniejszenie o 540,9 tys. zł (do 39.482,2 tys. zł – 94,6% zaległości ogółem), tj. o 1,4% zaległości z tytułu mandatów karnych.

(dowód: akta kontroli str. 3341-3342, 3452-3455)

Z wyjaśnień Kierownika Oddziału Mandatów Wydziału FiB wynika, że w celu zmniejszenia zaległości z tytułu mandatów karnych m.in. systematycznie wystawiano tytuły wykonawcze, aktualizowano stan zadłużenia zobowiązanych i ich adresy oraz przesyłano do urzędów skarbowych wykazy niezapłaconych należności, których wymagalność upływa w 2013 r., z pytaniem o stan zaawansowania prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 3472-3473)

Badanie dokumentacji dotyczącej sześciu zaległości, na łączną kwotę 360,0 tys. zł (0,9% zaległości ogółem), wynikających z kar nałożonych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego na osoby fizyczne i prawne za nielegalne użytkowanie obiektu budowlanego wykazało, że Urząd prowadził wobec dłużników czynności zmierzające do ich wyegzekwowania, przewidziane przepisami § 3 i § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 3461)

W 2012 r. w Urzędzie przedawnieniu uległy należności na łączną kwotę 9.969,3 tys. zł (wszystkie z tytułu mandatów karnych kredytowanych). W porównaniu do 2011 r. kwota odpisu z ww. tytułu wzrosła o 975,8 tys. zł, tj. o 9,8%. Spisania ww. należności z ewidencji księgowej dokonano prawidłowo, a z wyjaśnień Kierownika Oddziału Mandatów Wydziału FiB wynika, że główną przyczyną ich przedawnienia była bezskuteczna (m.in. z powodu niewykazywania dochodów przez zobowiązanych) egzekucja administracyjna, prowadzona przez urzędy skarbowe.

(dowód: akta kontroli str. 3452-3455, 3472-3473)

W 2012 r. w Urzędzie trzema decyzjami umorzono należności z tytułu dochodów budżetowych na kwotę 0,7 tys. zł, siedmioma decyzjami odroczone termin płatności takich należności na kwotę 47,4 tys. zł, a 334 decyzjami rozłożono na raty spłatę należności na kwotę 207,4 tys. zł. Badanie ośmiu decyzji¹², na łączną kwotę

¹⁰ Kara za wykroczenie nie podlega wykonaniu, jeżeli od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęły 3 lata – art. 45 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756 ze zm.).

¹¹ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

¹² W tym trzech decyzji (tj. 100%), którymi umorzono należności.

82,0 tys. zł, wykazało m.in. że postępowania, w wyniku których je wydano, prowadzone były z zachowaniem terminów i zasad określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹³, a sposób ujęcia w księgach rachunkowych Urzędu umorzonych, odroczonej i rozłożonych na raty należności był prawidłowy.

(dowód: akta kontroli str. 3462-3470)

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie windykację należności budżetu państwa.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Dysponent części 85/22 20 kwietnia 2011 r. zgłosił do projektu ustawy budżetowej, zgodnie z limitem ustalonym m.in. przez Ministerstwo Finansów, wydatki w kwocie 638.189,0 tys. zł (w ramach prac nad projektem ustawy budżetowej wydatki zwiększono do kwoty 1.454.110,0 tys. zł). Wydatki te zostały zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej, z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Ministra Finansów, w tym w rozporządzeniu w sprawie materiałów do projektu ustawy budżetowej. Przy planowaniu uwzględniono czynniki mające wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie wydatków, takie jak m.in. ich pomniejszenie o wydatki jednorazowe, realizowane w 2011 r., informacje o potrzebach podległych jednostek, w tym inwestycyjnych i związanych z tzw. „utrzymaniem”.

(dowód: akta kontroli str. 1384-1437, 1892-1895, 2736-2744, 3144)

Wojewoda terminowo przekazał jednostkom podległym i jednostkom samorządu terytorialnego (dalej: „j.s.t.”) informacje, wymagane przepisami art. 143 ust. 1 i – odpowiednio – art. 146 ust. 1 i 148 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴ (dalej: „ustawa o finansach publicznych”).

(dowód: akta kontroli str. 1896-1921)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki (1.454.110,0 tys. zł) w trakcie roku zwiększono o 310.095,1 tys. zł, tj. o 21,3% (plan po zmianach wyniósł 1.764.205,2 tys. zł), z tego o:

- 304.786,9 tys. zł ze środków 38 pozycji rezerw celowych budżetu państwa, z przeznaczeniem m.in. na zobowiązania Skarbu Państwa (56.368,7 tys. zł), dofinansowanie świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego i składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne (45.010,4 tys. zł), zwrot producentom rolnym części podatku akcyzowego, zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (38.301,3 tys. zł). Wojewoda występował w 2012 r. do Ministra Finansów m.in. o dodatkowe środki z rezerwy celowej budżetu państwa na realizację przez j.s.t. zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (wyszczególnionych w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej) na łączną kwotę 84.457,7 tys. zł (z otrzymanej w wyniku tych wystąpień kwoty 84.455,8 tys. zł j.s.t. przekazano 84.399,8 tys. zł);

¹³ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

¹⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

- 5.200,0 tys. zł ze środków rezerwy ogólnej budżetu państwa na dofinansowanie budowy trzech szkół¹⁵ (w oparciu o wnioski j.s.t., złożone w styczniu, kwietniu i wrześniu 2012 r.);
- 108,2 tys. zł ze środków przeniesionych z części 36 Skarb Państwa na zadania przejęte przez Wojewodę z dnia 30 kwietnia 2012 r. w związku z likwidacją delegatur terenowych ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1439-1583, 2763-2769)

Wojewoda dokonał, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, blokad planowanych wydatków w łącznej kwocie 18.489,2 tys. zł. Blokady nie skutkowały zmianami w planie finansowym dysponenta części, a przyczyny dokonania największych z nich opisano w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 1618-1645, 1764-1777, 1787-1813)

Badanie wykorzystania środków przeniesionych z trzech pozycji (25, 26 i 70) rezerw celowych, w kwocie 56.150,3 tys. zł (18,1% środków, które zwiększyły wydatki w części 85/22), wykazało, że zostały one rozdysponowane przez Wojewodę zgodnie z przeznaczeniem i wykorzystane w 97,5% (w kwocie 54.721,1 tys. zł), m.in. na realizację „Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo-Dostępność-Rozwój” (10.797,0 tys. zł), rządowego programu pomocy uczniom w 2012 r. „Wyprawka szkolna” (4.748,0 tys. zł) oraz na dofinansowanie: świadczeń pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym (18.917,8 tys. zł) i wypłat zasiłków stałych i okresowych w części gwarantowanej z budżetu państwa (6.950,7 tys. zł). W związku z niższą od planowanej realizacją ww. wydatków Wojewoda 30 listopada 2012 r. dokonał ich blokady na kwotę 1.305,8 tys. zł, w tym m.in. na kwotę 1.249,2 tys. zł z uwagi na niespełnienie przez beneficjentów wymogów uprawniających do otrzymania pomocy materialnej w ramach programu „Wyprawka szkolna” i mniejszą liczbę uczniów w rodzinach, których dochód na osobę jest niższy niż 351 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1448-1617, 2763-2769)

Środki z rezerwy ogólnej (5.200,0 tys. zł) zostały rozdysponowane przez Wojewodę zgodnie z przeznaczeniem i wykorzystane w 81,9% (tj. w kwocie 4.257,3 tys. zł) na dofinansowanie budowy trzech szkół. W związku ze stwierdzonym opóźnieniem w realizacji budowy jednej ze szkół, spowodowanym koniecznością przeprowadzenia dodatkowych robót w 2013 r. 24 grudnia 2012 r. Wojewoda dokonał blokady planowanych wydatków z tej rezerwy na kwotę 942,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1440-1447)

Wojewoda, z zachowaniem wymogów określonych w art. 140 ust. 4 i art. 156 ustawy o finansach publicznych, utworzył rezerwę w kwocie 1.250,0 tys. zł, z której zwiększono plan wydatków o 1.222,9 tys. zł m.in. na dofinansowanie zadań bieżących powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego (160,5 tys. zł), zakup zestawów komputerowych i oprogramowania dla Wydziału A-G (120,0 tys. zł), zakup serwera do prowadzenia ewidencji ludności, systemu i sprzętu do archiwizowania danych (100,0 tys. zł), doposażenie Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Gdańsku (dalej: „WIOŚ”) w sprzęt umożliwiający realizację zadań w zakresie monitoringu środowiska (77,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1629-1641)

Wojewoda 67 decyzjami dokonał zmian w planie wydatków na kwotę przeniesień 14.739,4 tys. zł. Badanie 10 największych przeniesień wydatków majątkowych i 10 ostatnich decyzji o zmianach w planie w 2012 r. wykazało, że przeniesień wydatków

¹⁵ Na dofinansowanie budowy Gimnazjum w Gowidlinie (2.200,0 tys. zł) oraz Szkół Podstawowych w: Baninie (2.000,0 tys. zł) i Leśniewie (1000,0 tys. zł).

majątkowych dokonywano zgodnie z art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, a wydatków bieżących zgodnie z art. 171 ust. 1 tej ustawy. Zmiany w planie były uzasadnione faktycznymi potrzebami i zapewniały realizację zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1618-1628, 1642-1663)

W jednym przypadku Minister Finansów, m.in. z powodu większego wskaźnika wydatkowania środków od wskaźnika upływu czasu (odpowiednio: 75,1% i 66,8%), nie wyraził zgody na zmianę planu w zakresie wydatków majątkowych, polegającą na przesunięciu w rozdziale 75410 Komendy wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej kwoty 50,0 tys. zł z § 4270 do § 6050 – na zakup i montaż regałów archiwalnych. Z tego względu powyższego zadania nie zrealizowano.

(dowód: akta kontroli str. 1723-1727)

2.1.2. Wydatki ujęte w planie dysponenta trzeciego stopnia na 2012 r. (52.443 tys. zł) zostały w trakcie roku zwiększone 34 decyzjami Ministra Finansów o 28.243,5 tys. zł (tj. o 53,9%) ze środków dwunastu pozycji rezerw celowych budżetu państwa i 51 decyzjami Wojewody zwiększającymi ogólną kwotę planowanych wydatków per saldo o 1.455,7 tys. zł (tj. o 2,8%), w tym o 624,3 tys. zł środkami z rezerwy Wojewody. Nie zwiększono planu środkami z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Dyrektor Generalny Urzędu w wyniku 38 decyzji dokonał przeniesień planowanych wydatków między paragrafami (w obrębie rozdziałów) na łączną kwotę 1.318,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 730-818, 986)

Zwiększeń planowanych wydatków dokonywano głównie na podstawie decyzji Ministra Finansów przyznających środki z pozycji rezerw celowych: 16 (o 20.920,2 tys. zł), 22 (o 5.006,0 tys. zł) i 9 (o 925,6 tys. zł). Środki z rezerw wykorzystano w 98,3% (w kwocie 27.759,6 tys. zł), głównie na pokrycie wymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa (20.883,1 tys. zł), wydatki majątkowe związane z budową, modernizacją i utrzymaniem przejść granicznych (2.112,1 tys. zł) oraz wynagrodzenia osobowe i pochodne operatorów numerów alarmowych i kierownika Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego, zwanego dalej: „WCPR” (503,7 tys. zł).

Niepełne niewykorzystanie środków z rezerw celowych było spowodowane głównie niezrealizowaniem przez kontrahenta dostawy zagłuszarki częstotliwości radiowych i GSM za 257,0 tys. zł, skutkującym odstąpieniem przez Urząd od umowy (poz. 22) oraz brakiem możliwości precyzyjnego oszacowania kosztów funkcjonowania WCPR, a także późniejszym niż planowano rozpoczęciem jego działalności (poz. 9, z której nie wykorzystano 132,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 813-820, 894, 906-993)

Badanie wykorzystania przyznanych z poz. 16 rezerwy celowej środków w kwocie 17.551,8 tys. zł (63,2% wydatków z rezerw celowych w 2012 r.), wykazało, że wykorzystano je w 100% oraz zgodnie z przeznaczeniem, na wypłatę ustalonego decyzją Wojewody z 29 czerwca 2012 r. odszkodowania z tytułu nabycia z mocy prawa przez Skarb Państwa prawa własności nieruchomości objętej decyzją Wojewody z 1 marca 2010 r., zezwalającą na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Stwierdzono jednak, że ustalone decyzją z 29 czerwca 2012 r. zobowiązanie uregulowano 3 sierpnia 2012 r., tj. 2 dni po terminie.

(dowód: akta kontroli str. 821-890)

Zwiększenia przez Wojewodę planowanych wydatków przeznaczone były głównie na zakup przemienników radiowych i radiotelefonów na potrzeby budowy systemu powiadamiania ratunkowego (624,8 tys. zł) oraz sprzętu i oprogramowania

komputerowego, w tym czytników linii papilarnych i kart pobytu z chipem dla Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Urzędu (247,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 769-863)

Decyzje Dyrektora Generalnego Urzędu w sprawie zmian w planie wydane zostały z zachowaniem zakresu upoważnienia określonego przez Wojewodę. Dyrektor Generalny Urzędu nie dokonywał zmian w planie między rozdziałami, a także w wydatkach na wynagrodzenia osobowe, bezosobowe i majątkowe (z wyjątkiem comiesięcznych przeniesień na wpłaty na PFRON na łączną kwotę 9,9 tys. zł). Badanie trzech decyzji Dyrektora Generalnego Urzędu wprowadzających największe zmiany (łącznie na 479,1 tys. zł) wykazało, że zmiany nimi objęte wynikały z bieżących potrzeb i były celowe.

(dowód: akta kontroli str. 804-812)

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rzetelność planowania wydatków budżetowych.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. Zrealizowane w części 85/22 wydatki wyniosły 1.728.032,4 tys. zł, tj. 97,9% planu po zmianach. Niższe od planu po zmianach wykonanie wydatków (łącznie o 36.172,8 tys. zł) wystąpiło w szczególności w działach:

- 852 Pomoc społeczna, w którym nie wykorzystano kwoty 17.772,7 tys. zł, głównie w wyniku mniejszej, od przewidywanej przez gminy, liczby osób uprawnionych do wypłaty zasiłków i innych świadczeń rodzinnych,
- 010 Rolnictwo i łowiectwo, w którym nie wykorzystano kwoty 10.772,7 tys. zł, głównie z powodu oszczędności powstałych w wyniku postępowań przetargowych oraz przesunięcia części wydatków na rok 2013 przy realizacji zadań w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013 (dalej: „POLiŚ”) i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (dalej: „PROW”).

(dowód: akta kontroli str. 1787-1821, 2745-2769)

W porównaniu do 2011 r. wydatki w części 85/22 były wyższe o 68.243,6 tys. zł, tj. o 4,1%. Największe wydatki zrealizowano w działach:

- 852 Pomoc społeczna – 914.259,7 tys. zł (52,9% wydatków ogółem), w tym dotacje celowe na zadania: zlecone gminom, udzielone na wypłatę świadczeń rodzinnych (569.381,6 tys. zł) i świadczeń z funduszu alimentacyjnego (101.933,0 tys. zł) oraz własne powiatów, udzielone na utrzymanie mieszkańców domów pomocy społecznej (51.021,0 tys. zł);
- 851 Ochrona zdrowia – 218.155,8 tys. zł (12,6% wydatków ogółem), w tym dotacje celowe na: funkcjonowanie zespołów ratownictwa medycznego (102.616,0 tys. zł) i zadania zlecone powiatom, udzielone na finansowanie składek na ubezpieczenie zdrowotne dla bezrobotnych niepobierających zasiłku lub stypendium (60.615,3 tys. zł);
- 010 Rolnictwo i łowiectwo – 175.393,4 tys. zł (10,2% wydatków ogółem), w tym dotacje celowe na: zadania zlecone gminom na postępowanie w sprawie zwrotu producentom rolnym części podatku akcyzowego, zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (38.295,7 tys. zł) oraz samorządowi województwa na budowę i utrzymanie urządzeń melioracji wodnych (29.533,8 tys. zł), a także na finansowanie działań szkoleniowych,

wdrożeniowych i doradczych, prowadzonych na rzecz producentów rolnych przez wojewódzki ośrodek doradztwa rolniczego (9.190,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1787-1821, 2750-2759, 3178-3179)

W jednym rozdziale (01041 Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013) z objętych badaniem ośmiu działów (010 Rolnictwo i łowiectwo, 600 Transport i łączność, 710 Działalność usługowa, 750 Administracja publiczna, 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, 851 Ochrona zdrowia, 852 Pomoc społeczna i 854 Edukacyjna opieka wychowawcza) wykonanie wydatków było mniejsze, niż 80% planu po zmianach (wyniosło 3.663,4 tys. zł, tj. 65,4% tego planu) w wyniku niepełnego wykorzystania przez Województwo Pomorskie dotacji celowej, przeznaczonej na pomoc techniczną dla tego Programu, spowodowanego m.in. niższymi kosztami utrzymania struktury organizacyjnej, powołanej do jego obsługi oraz mniejszymi wydatkami na działania informacyjno-promocyjne, realizowane w jego ramach. Wojewoda dwoma decyzjami dokonał blokady wydatków, planowanych na realizację ww. Programu, na kwotę 1.730,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1664-1722, 3140-3143)

Wydatki dysponenta trzeciego stopnia w 2012 r. wyniosły 80.630,3 tys. zł, tj. 98,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. wydatki były wyższe o 14.616,5 tys. zł (tj. o 22,1%). Niższe od planowanego wykonanie wydatków wystąpiło głównie w rozdziałach: 75011 Urzędy wojewódzkie (o 1.144,0 tys. zł, w tym na wynagrodzenia osobowe i pochodne o 619,3 tys. zł) oraz 60031 Przejścia graniczne (o 291,3 tys. zł, w tym o 283,6 tys. zł na zakupy inwestycyjne) i wynikało m.in. z oszczędności powstałych w wyniku postępowań przetargowych (wygrywające oferty były korzystniejsze niż zakładano), odstąpienia od umowy z powodu niewywiązania się przez wykonawcę z dostawy sprzętu i mniejszej ilości wyjazdów służbowych na szkolenia zewnętrzne. Wojewoda na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych decyzjami z 30 listopada i 20 grudnia 2012 r. dokonał blokady planowanych wydatków dysponenta trzeciego stopnia na łączną kwotę 920,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 765-768)

Wzrost wydatków w porównaniu do 2011 r. wynikał głównie z jednorazowej wypłaty odszkodowania (17.551,8 tys. zł) z tytułu nabycia z mocy prawa przez Skarb Państwa prawa własności nieruchomości, wyższych o 1.107,9 tys. zł wydatków na wynagrodzenia osobowe i pochodne oraz wyższych o 2.944,9 tys. zł wydatków majątkowych, w tym głównie na zakupy inwestycyjne w rozdziale 60031 Przejścia graniczne (o 2.031,4 tys. zł – m.in. zakup sprzętu i wyposażenia do nowego przejścia granicznego w Porcie Lotniczym w Gdańsku), przy niższych wydatkach na wypłatę kar i odszkodowań z innych tytułów (o 7.164,3 tys. zł w dziale 700 Gospodarka mieszkaniowa i o 1.483,9 tys. zł w dziale 010 Rolnictwo i łowiectwo).

(dowód: akta kontroli str. 708-729)

Wydatki w 2012 r. zostały zrealizowane głównie w działach: 750 Administracja publiczna (46.309,0 tys. zł, w tym 46.303,1 tys. zł w rozdziale 75011 Urzędy wojewódzkie), 700 Gospodarka mieszkaniowa (21.072,1 tys. zł, w rozdziale 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami) i 600 Transport i łączność (9.797,2 tys. zł, w tym 9.714,7 tys. zł w rozdziale 60031 Przejścia graniczne).

(dowód: akta kontroli str. 32-37)

2.2.2. Struktura wydatków według grup ekonomicznych w części 85/22 w 2012 r. – w porównaniu do 2011 r. – nie uległa istotnej zmianie. Dotacje (1.422.661,7 tys. zł) stanowiły 82,3% ogółu wydatków (w 2011 r. – 80,7%), wydatki bieżące jednostek budżetowych (217.255,0 tys. zł) – 12,6% (w 2011 r. – 12,2%), wydatki majątkowe

(48.950,3 tys. zł) – 2,8% (w 2011 r. – 5,6%), współfinansowanie projektów z udziałem środków UE (36.934,0 tys. zł) – 2,2% (w 2011 r. – 1,4%), a świadczenia na rzecz osób fizycznych (2.231,3 tys. zł) – 0,1% (w 2011 r. – 0,1%).

(dowód: akta kontroli str. 1884, 2750-2759)

2.2.2.1. Na dotacje (na zadania bieżące, z wyłączeniem ujętych we współfinansowaniu projektów z udziałem środków UE) w części 85/22 zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 1.234.271,0 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 1.444.044,7 tys. zł (o 17,0%). W 2012 r. zrealizowano dotacje w kwocie 1.422.661,6 tys. zł (98,5% planu po zmianach), z tego: celowe w kwocie 1.422.256,6 tys. zł (98,5% planu po zmianach) i podmiotowe w kwocie 405,0 tys. zł (100% planu po zmianach).

Z dotacji celowych:

- 1.069.300,7 tys. zł (98,9% planu po zmianach) przeznaczono na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych j.s.t., głównie na sfinansowanie świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego, wypłacanych przez gminy (671.314,5 tys. zł), działalność komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej (108.927,1 tys. zł), finansowanie składek na ubezpieczenie zdrowotne dla bezrobotnych nie pobierających zasiłku lub stypendium przez powiaty (60.615,3 tys. zł), a także refundację przewoźnikom utraty dochodów z tytułu stosowania ulg w przejazdach autobusowych przez województwo samorządowe (43.145,6 tys. zł);
- 234.005,6 tys. zł (96,4% planu po zmianach) przeznaczono na dofinansowanie zadań własnych j.s.t., głównie na wypłaty przez gminy zasiłków stałych dla osób nieposiadających własnych środków utrzymania z tytułu wieku lub niepełnosprawności (62.130,3 tys. zł), utrzymanie mieszkańców domów pomocy społecznej w powiatach (51.021,0 tys. zł), realizację przez gminy programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (33.538,3 tys. zł), a także finansowanie przez gminy pomocy materialnej dla uczniów (22.993,6 tys. zł);
- 118.112,0 tys. zł (99,8% planu po zmianach) przeznaczono na zadania realizowane przez inne jednostki, niż j.s.t., w tym 102.616,0 tys. zł przekazano na finansowanie zespołów ratownictwa medycznego;
- 838,3 tys. zł (91,7% planu po zmianach) przeznaczono na zadania realizowane na podstawie porozumień z j.s.t., głównie na utrzymanie cmentarzy przez gminy (299,2 tys. zł) i finansowanie kwalifikacji wojskowej przez powiaty (234,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1787-1813, 1859-1884, 2745-2749, 3178-3179)

W 2012 r. w części 85/22 nie wystąpiły przypadki dochodzenia przez j.s.t. w postępowaniu sądowym należnych dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych.

(dowód: akta kontroli str. 1732-1763)

Badanie dotacji na kwotę 746.648,4 tys. zł (50,4% dotacji na zadania bieżące, z wyłączeniem ujętych we współfinansowaniu projektów z udziałem środków UE) wykazało, że:

- podziału dotacji na zadania zlecone j.s.t. dokonano na podstawie potrzeb, zgłoszonych przez te jednostki. Dotacje (na kwotę 746.233,4 tys. zł) przekazywano w wysokości określonej na podstawie wniosków j.s.t., weryfikowanych przez Urząd m.in. poprzez bieżącą analizę stopnia realizacji zadań przez poszczególne jednostki. Z dotacji sfinansowano m.in. wypłatę świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego (671.314,5 tys. zł), remonty i utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych (29.533,8 tys. zł), prowadzenie, modernizację i informatyzację zasobu geodezyjnego i kartograficznego przez powiaty (2.149,2 tys. zł). Zmiany

kwot dotacji na zadania zlecone gminom, które nastąpiły po 15 listopada 2012 r. (na kwotę 6,2 tys. zł), były uzasadnione koniecznością sfinansowania powstałych w ciągu roku zobowiązań Skarbu Państwa;

- dotacje podmiotowe (405,0 tys. zł) przeznaczono dla 32 spółek wodnych z terenu województwa, na dofinansowanie kosztów wykonanych zadań melioracyjnych na urządzeniach melioracji wodnych szczegółowych. Podziału dotacji dokonano proporcjonalnie do wysokości wykonanych robót konserwacyjnych, realizowanych z wpływów ze składek członkowskich. Zrealizowano wynikający z art. 122 ust. 4 ustawy o finansach publicznych obowiązek podania do publicznej wiadomości wykazu spółek otrzymujących te dotacje;
 - umowa, na podstawie której Wojewoda udzielił organizacji pozarządowej dotacji celowej na organizację czasu wolnego w okresie wakacji dla dzieci i młodzieży (10,0 tys. zł), zawierała elementy określone w art. 151 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, prawidłowo zabezpieczała interesy Skarbu Państwa i została rozliczona z zachowaniem terminu określonego w art. 152 ust. 2 ww. ustawy.
- (dowód: akta kontroli str. 1787-1813, 1884, 2736-2842)

2.2.2.2. Na wydatki bieżące jednostek budżetowych (z wyłączeniem ujętych we współfinansowaniu projektów z udziałem środków UE) w części 85/22 zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 161.073,0 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 220.672,6 tys. zł (tj. o 37,0%). Zrealizowane w 2012 r. wydatki bieżące wyniosły 217.255,0 tys. zł (tj. 98,5% planu po zmianach) i były wyższe o 14.813,4 tys. zł (tj. o 7,3%) od wykonanych w 2011 r. Wydatki te poniesiono głównie na wynagrodzenia z pochodnymi (142.306,7 tys. zł), zakupy materiałów i wyposażenia (12.119,3 tys. zł) oraz usług pozostałych (11.333,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1787-1813, 1884)

Wzrost wydatków bieżących, w porównaniu do 2011 r., wynikał głównie z jednorazowej wypłaty odszkodowania (17.551,8 tys. zł) z tytułu nabycia z mocy prawa przez Skarb Państwa prawa własności nieruchomości oraz wzrostu wydatków na wynagrodzenia z pochodnymi (o 4.053,3 tys. zł), przy niższych wydatkach na wypłatę kar i odszkodowań z innych tytułów (m.in. o 7.164,3 tys. zł w dziale 700 Gospodarka mieszkaniowa).

(dowód: akta kontroli str. 1787-1813, 1884, 2763-2769)

Wydatki bieżące dysponenta trzeciego stopnia, z wyłączeniem ujętych we współfinansowaniu projektów z udziałem środków UE (73.059,2 tys. zł, tj. 90,6% wydatków ogółem), przeznaczone zostały głównie na wynagrodzenia osobowe z pochodnymi (32.648,8 tys. zł), wypłatę kar i odszkodowań (20.133,5 tys. zł, w tym 20.130,7 tys. zł z rezerwy celowej), opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe (4.024,9 tys. zł), zakup usług pozostałych (3.976,9 tys. zł) oraz zakup materiałów i wyposażenia (3.464,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 708-712)

W ramach kontroli sprawdzono stan zatrudnienia i realizację wydatków na wynagrodzenia, a w Urzędzie – także wydatki na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zleceń i umów o dzieło.

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi i współfinansowaniem projektów z udziałem środków UE) w 2012 r. w części 85/22 wyniosły 144.350,4 tys. zł¹⁶ (99,1% planu po zmianach) i w porównaniu do 2011 r. wzrosły o 3.988,3 tys. zł (tj. o 2,8%). Kwoty planowanych wydatków na wynagrodzenia nie zostały przekroczone, w tym również w podległych dysponentowi części 85/22 jednostkach budżetowych. Wzrost wydatków na wynagrodzenia, w porównaniu do 2011 r.,

¹⁶ Wg danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków.

wynikał m.in. z przyznania środków na sfinansowanie dodatkowych etatów operatorów numeru alarmowego w WCPR oraz dodatków służby cywilnej.

Wydatki na wynagrodzenia u dysponenta trzeciego stopnia¹⁷ wyniosły 35.494,0 tys. zł i wzrosły, w porównaniu do 2011 r. o 1.133,3 tys. zł (o 3,2%), głównie w wyniku otrzymania środków z rezerw celowych na sfinansowanie dodatkowych etatów dla operatorów numeru alarmowego 112 w WCPR i etatów przejętych w związku z likwidacją delegatury ministra właściwego ds. Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 2028-2029)

Przeciętne zatrudnienie¹⁸ w części 85/22 w 2012 r. (2.508 osób), w porównaniu do 2011 r., było niższe o 56 osób (o 2,2%), z tego osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 33 osoby i członków korpusu służby cywilnej o 23 osoby. Przeciętne wynagrodzenie¹⁹ (3.568 zł) w porównaniu do 2011 r. wzrosło o 86 zł, tj. o 2,4%.

(dowód: akta kontroli str. 1959-1960, 1965-2014, 2021-2026, 2591-2602, 2654-2689)

Przeciętne zatrudnienie²⁰ w 2012 r. w Urzędzie wyniosło 618 osób (499 członków korpusu służby cywilnej, 116 osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, 2 osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe i 1 osoba o statusie żołnierze i funkcjonariusze) i w porównaniu do 2011 r. zmniejszyło się o 6 osób (tj. o 1%).

(dowód: akta kontroli str. 2028-2029)

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego Urzędu wynika, że stan zatrudnienia zmniejszył się, pomimo otrzymania w 2012 r. 11 dodatkowych etatów (9 do WCPR i 2 w związku z przejęciem zadań zlikwidowanej delegatury ministra właściwego ds. Skarbu Państwa), dzięki prowadzonej racjonalizacji zatrudnienia, polegającej m.in. na niezatrudnianiu nowych pracowników na niektórych zwalnianych etatach i nieobsadzaniu dłużej trwających wakatów.

(dowód: akta kontroli str. 1309-1319, 1963-1964)

Przeciętne wynagrodzenie w Urzędzie w 2012 r. wyniosło 3.971,67 zł i w porównaniu do 2011 r. wzrosło o 106,36 zł (o 2,8%), głównie – jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Generalnego Urzędu – w efekcie zmniejszania liczby zatrudnionych, zwiększenia dodatków służby cywilnej oraz zatrudnienia operatorów numeru 112 z wynagrodzeniem wyższym od wynagrodzenia osób zatrudnionych na stanowiskach kierowników w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 1309-1319, 1963-1964, 2027-2029, 1963-1964)

W 2012 r. w Urzędzie wydatkowano (w całości ze środków budżetu krajowego) 1.283,2 tys. zł na sfinansowanie wypłat wynikających ze 138 umów zlecenia i 22 umów o dzieło. Z osobami fizycznymi będącymi pracownikami jednostki zawarto 20 umów zleceń na kwotę 47,7 tys. zł, a z osobami spoza kontrolowanej jednostki 118 umów zleceń na kwotę 665,1 tys. zł i 22 umowy o dzieło na kwotę 570,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1128-1141)

Szczegółowym badaniem objęto 27 umów zleceń, na podstawie których wydatkowano 85,8 tys. zł (w tym 19 umów z pracownikami Urzędu, na podstawie których wydatkowano 31,8 tys. zł), których przedmiot obejmował m.in. roboty remontowo-budowlane, prace archiwizacyjne, doraźne ewidencjonowanie mandatów karnych kredytowych oraz wykonanie czynności związanych z ewidencją

¹⁷ Wg danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków.

¹⁸ W przeliczeniu na pełne etaty.

¹⁹ Wg kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

²⁰ W przeliczeniu na pełne etaty.

księgową dochodów budżetowych. Zlecone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 1142-1307)

2.2.2.3. Na świadczenia na rzecz osób fizycznych w części 85/22 zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 1.476,0 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 2.241,7 tys. zł (o 51,9%). Zrealizowane w 2012 r. świadczenia wyniosły 2.231,3 tys. zł (tj. 99,5% planu po zmianach) i były wyższe o 47,7 tys. zł (o 2,2%) od wykonanych w 2011 r. Składały się na nie głównie wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń (683,1 tys. zł), zasądzone renty (488,4 tys. zł) oraz stypendia dla uczniów (575,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1787-1813, 1884)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych u dysponenta trzeciego stopnia (602,1 tys. zł, tj. 0,7% wydatków ogółem) przeznaczono głównie na wypłaty zasądzonych rent (425,0 tys. zł) oraz na wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń (130,3 tys. zł, m.in. na zakup odzieży ochronnej, ekwiwalent za pranie odzieży, odprawy pośmiertne, zakup wody dla pracowników oraz posiłków regeneracyjnych).

(dowód: akta kontroli str. 674, 1314)

2.2.2.4. Wydatki majątkowe (bez współfinansowania projektów z udziałem środków UE) w części 85/22, zrealizowane w kwocie 48.886,2 tys. zł (92,0% planu po zmianach), były niższe od wykonanych w 2011 r. o 43.597,3 tys. zł (47,1%), głównie w wyniku niższego dofinansowania zadań, realizowanych w ramach „Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych 2008-2011” (w 2011 r. na ww. zadania uzyskano 56.540,0 tys. zł, a w 2012 r. 10.878,0 tys. zł (na II Etap ww. programu pn. „Bezpieczeństwo-Dostępność-Rozwój”).

(dowód: akta kontroli str. 1787-1813, 1884, 1891, 2750-2762)

Niewykorzystanie limitu środków (4.240,9 tys. zł, w tym 3.800,2 tys. zł objętych blokadami Wojewody) było spowodowane m.in. oszczędnościami powstałymi w wyniku postępowań przetargowych oraz przesunięciami części wydatków na 2013 r. przy realizacji zadań w ramach POIiŚ i PROW (łącznie 2.317,7 tys. zł), rezygnacją (z powodu braku wkładu własnego) przez j.s.t. z realizacji zadań, związanych z tworzeniem lub modernizacją szkolnych placów zabaw²¹, a także przesunięciem realizacji inwestycji (budowa Szkoły Podstawowej w Baninie) na 2013 r. z uwagi na konieczność wykonania dodatkowych robót budowlanych (łącznie 1.297,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1765-1777, 2750-2759)

Dotacje na inwestycje i zakupy inwestycyjne (37.699,6 tys. zł) przeznaczono głównie na zadania inwestycyjne (własne i zlecone) j.s.t. (32.206,8 tys. zł), w tym m.in. na zakup i modernizację kolejowych pojazdów szynowych (7.293,8 tys. zł), realizację Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo-Dostępność-Rozwój (5.437,9 tys. zł) i zadania w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich w zakresie melioracji wodnych (5.260,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1787-1813, 1884)

Badanie dotacji celowej w kwocie 7.293,8 tys. zł na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych j.s.t. (zakup trzech używanych i modernizacja dalszych trzech elektrycznych zespołów trakcyjnych przez Województwo Pomorskie) wykazało, że udzielono jej na podstawie umowy zawartej zgodnie z wymogami art. 150 ustawy

²¹ W ramach Rządowego Programu wspierania w latach 2009-2014 organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w klasach I-III szkół podstawowych i ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia – „Radosna szkoła”.

o finansach publicznych. Zadanie zostało zrealizowane. Umowa zabezpieczała interesy Skarbu Państwa, a rozliczeń dokonano z zachowaniem terminu określonego w art. 152 ust. 2 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 2791-2815)

Wydatki majątkowe jednostek budżetowych (11.186,6 tys. zł) przeznaczono m.in. na przebudowę budynków i wymianę nawierzchni dróg wewnętrznych i placów postojowych (2.693,9 tys. zł) oraz zakup specjalistycznej aparatury laboratoryjnej i wyposażenia laboratoryjnego (1.271,9 tys. zł) przez Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Gdańsku (dalej: „WIW”), inwestycje i zakupy inwestycyjne wojewódzkiej i czterech powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych, m.in. na remonty budynków (865,1 tys. zł) oraz zakup specjalistycznego sprzętu i urządzeń do monitoringu środowiska (558,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1787-1813, 1884-1891)

Wydatki majątkowe dysponenta trzeciego stopnia – z wyłączeniem ujętych we współfinansowaniu projektów z udziałem środków UE (4.501,7 tys. zł, tj. 5,6% wydatków ogółem) przeznaczone zostały na wydatki inwestycyjne (1.950,6 tys. zł, w tym na adaptację stołówki, wraz z zakupem pierwszego wyposażenia, na salę obsługi przy Oddziale ds. Cudzoziemców) oraz wydatki na zakupy inwestycyjne (2.551,1 tys. zł, głównie na zakup wyposażenia, sprzętu i urządzeń do kontroli dla Straży Granicznej i Służby Celnej w lotniczym przejściu granicznym w Gdańsku oraz służb kontroli weterynaryjnej i sanitarnej w morskich przejściach granicznych – w ramach rezerwy celowej budżetu państwa).

(dowód: akta kontroli str. 670-707, 999-1108)

2.2.2.5. Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE w części 85/22 wyniosły 36.998,2 tys. zł, tj. 84,0% planu po zmianach (w tym u dysponenta trzeciego stopnia 2.467,3 tys. zł) i były o 14.025,6 tys. zł (o 61,1%) wyższe od wykonanych w 2011 r. Poniesiono je głównie na finansowanie zadań inwestycyjnych w zakresie melioracji wodnych w ramach programów: PROW, POLiŚ oraz Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013, zwanego dalej „RPO” (łącznie 26.654,4 tys. zł), na zakup sprzętu, aparatury i urządzeń do realizacji zadań przez Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku, zwanej dalej „KW PSP” (1.477,3 tys. zł), WIOS (849,2 tys. zł) i WIW (428,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1787-1813, 1884)

Niewykorzystanie limitu środków (7.056,7 tys. zł, w tym 6.359,8 tys. zł objętych blokadami Wojewody) było spowodowane m.in. oszczędnościami powstałymi przy wyborze wykonawców zadań w ramach ww. Programów, zmianami harmonogramu realizacji projektów, wydłużeniem procedury wykupu gruntów oraz koniecznością przesunięcia realizacji części wydatków na rok 2013 (4.536,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1767-1777, 1787-1813, 1884, 2750-2759)

2.2.3. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego Urzędu wynika, że w celu racjonalizacji wydatków m.in.: oszczędnie gospodarowano środkami na bieżące potrzeby, np. materiały biurowe, podejmowano działania w celu poprawy efektywności energetycznej w obiektach będących w trwałym zarządzie Urzędu, organizowano szkolenia w formie e-learningowej i przez trenerów wewnętrznych, zredukowano zatrudnienie o 11,5 etatu, wysyłano korespondencję za pośrednictwem platformy e-PUAP, a także z wykorzystaniem własnych zasobów kadrowych.

(dowód: akta kontroli str. 1317-1325)

Populację podlegającą ocenie w zakresie legalności, celowości, rzetelności i gospodarności dokonywania wydatków stanowiły wydatki, w łącznej kwocie 45.099,2 tys. zł (wydatki budżetu państwa, poniesione przez dysponenta trzeciego stopnia w 2012 r., wynikające ze sprawozdania rocznego Rb-28 po ich pomniejszeniu o wydatki na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi, wpłaty na PFRON, odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych – dalej: „ZFSS”). Sposób doboru próby celowej i próby losowej do ww. badania opisano w pkt. 5.3. wystąpienia.

W wyniku badania próby wydatków krajowych na kwotę 30.758,1 tys. zł (38,1% wydatków ogółem), dokonanych na podstawie 208 dowodów księgowych, w tym 131 dowodów na kwotę 13.120,4 tys. zł dobranych losowo oraz 77 dowodów na kwotę 17.637,7 tys. zł dobranych celowo przy badaniu ksiąg rachunkowych nie stwierdzono wydatków niecelowych, nierzetelnych, niegospodarnych, nieujętych w planie finansowym oraz (za wyjątkiem jednego wydatku na kwotę 17.551,8 tys. zł) przypadków nieterminowych płatności. Zobowiązania uregulowano w terminach nie dłuższych niż 14 dni przed upływem terminu ich płatności, za wyjątkiem dziewięciu zobowiązań z grudnia 2012 r., z terminami płatności w styczniu 2013 r., zrealizowanych z wyprzedzeniem wynoszącym od 15 do 30 dni (nie spowodowało to braku środków na spłatę innych zobowiązań).

(dowód: akta kontroli str. 499-506)

Dysponent trzeciego stopnia zrealizował wniosek z poprzedniej kontroli budżetowej, dotyczący wprowadzenia mechanizmów kontrolnych zapewniających wywiązywanie się w pełnym zakresie z obowiązku uiszczania opłat abonamentowych za użytkowane odbiorniki telewizyjne i radiofoniczne oraz prawidłową realizację umów na rzecz Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 595-596)

Dysponent trzeciego stopnia: wprowadził w 2011 r. do stosowania procedurę dokonywania zakupów, w tym inwestycyjnych, wyodrębnił w Wydziale A-G samodzielne stanowisko ds. zamówień publicznych oraz powołał komisję przetargową, o której mowa w przepisach art. 19-21 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych²² (dalej: Prawo zamówień publicznych), zapewnił prowadzenie analizy i oceny potrzeb Urzędu, a także „rejestr reklamacji” na zakupione towary, usługi lub roboty budowlane i „rejestr odwołań uwzględnionych”, na potrzeby usprawnienia przeprowadzania przyszłych postępowań oraz badania satysfakcji klienta Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 2902-2996)

W 2012 r. w Urzędzie udzielono 56 zamówień publicznych (43 w trybie przetargu nieograniczonego i 13 w trybie zamówienia z wolnej ręki) o łącznej wartości 9.171,1 tys. zł.

Badanie trzech postępowań (dwóch w trybie przetargu nieograniczonego i jednego w trybie z wolnej ręki), w wyniku których udzielono zamówień na kwotę 1.809,5 tys. zł, wykazało m.in., że zostały one przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w Prawie zamówień publicznych, a na ich realizację w 2012 r. poniesiono wydatki (w terminach i w wysokościach określonych umowami) prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 2997-3070)

Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w Urzędzie sporządzone zostało rzetelnie i zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik Nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2006 r.

²² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania²³. Sprawozdanie przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych z zachowaniem terminu określonego w art. 98 ust. 2 Prawa zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 2897-2901)

2.2.4. Badanie efektów realizacji 10 (spośród 45 finansowanych w 2012 r. w części 85/22²⁴) zadań, na które wydatkowano 828.751,5 tys. zł, wykazało m.in., że:

- w 2012 r. osiągnięto niższą niż w 2011 r. wartość miernika zadania „Wspieranie rodziny” (odpowiednio: 352.232 i 365.068 wypłaconych świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego), pomimo wzrostu nakładów na jego realizację (z 658.842,0 tys. zł w 2011 r. do 691.593,8 tys. zł w 2012 r.). Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału FiB wynika, że liczba wypłacanych świadczeń ulega zmniejszeniu od 2008 r., a wpływ na niższą wartość miernika miał wzrost w 2012 r. kwoty zasiłku rodzinnego. Ponadto ww. miernik dotyczył jedynie dwóch z siedmiu działań w zadaniu;
- w przypadku siedmiu zadań²⁵ w 2012 r., w porównaniu do 2011 r., wzrosły nakłady na ich realizację, a wartości mierników wzrosły lub pozostały na tym samym poziomie;
- w przypadku dwóch zadań („Gospodarowanie mieniem skarbu państwa”, „Kształtowanie bioróżnorodności”) w 2012 r. wartości mierników pozostały na poziomie 2011 r., pomimo zmniejszenia nakładów na ich realizację.

(dowód: akta kontroli str. 2363-2423, 3149-3150)

2.2.5. W 2012 r. Ministerstwo Finansów przekazało na rachunek dysponenta części 85/22 środki na wydatki budżetowe w kwocie 1.740.212,3 tys. zł. Niewykorzystane środki (12.179,9 tys. zł) zostały automatycznie przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Zasileń rachunków bankowych dysponentów niższego stopnia i j.s.t. dokonywano zgodnie z aktualizowanymi na bieżąco harmonogramami realizacji wydatków, na podstawie złożonych zapotrzebowań i w terminach umożliwiających realizację zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1736-1744, 1922-1958, 2736-2744)

W 2012 r. dysponent trzeciego stopnia posiadał dziewięć otwartych rachunków bankowych: podstawowe bieżące (dochodów i wydatków Urzędu), sum depozytowych i sum na zlecenie (prowadzony m.in. dla pobierania i odprowadzania opłat skarbowych, na podstawie umowy zawartej 2 stycznia 2012 r. z Urzędem Miejskim w Gdańsku oraz rozliczeń wadiów i zabezpieczeń należytego wykonania umowy), dla wydatków ponoszonych przez Delegaturę Urzędu w Słupsku, dla środków ZFŚS, dla środków Funduszu Pracy, w związku z realizacją zadań wynikających z art. 7b ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa²⁶ oraz dwa rachunki, na których w 2012 r. nie dokonano operacji bankowych (rachunek dla środków na wydatki niewygasające i dla środków pochodzących z UE z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna).

(dowód: akta kontroli str. 916-928, 938)

²³ Dz. U. Nr 155, poz. 1110 ze zm.

²⁴ Wg sprawozdania RB-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2012 r.

²⁵ „Roszczenia majątkowe wobec Skarbu Państwa (w tym za mienie pozostawione poza granicami państwa)”, „Oświata i wychowanie”, „Ochrona granicy państwowej, kontrola ruchu granicznego i przeciwdziałania nielegalnej migracji”, „Gospodarka i kartografia”, „Ochrona dziedzictwa narodowego”, „Zagospodarowanie przestrzenne i gospodarka nieruchomościami”, „Zarządzanie kryzysowe i obrona cywilna”.

²⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1224.

W 2012 r. z rachunku sum depozytowych i sum na zlecenie:

- zwrotów 23 wadiów (na 24 zwrócone) dokonano niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty, zgodnie z art. 46 ust. 1 Prawa zamówień publicznych,
- zwrotów 10 zabezpieczeń należytego wykonania umowy (na 12 zwróconych) dokonano w terminie określonym art. 151 ust. 1 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 920-921, 987-989, 3071-3072, 3075-3094)

2.2.6. Zobowiązania w części 85/22 (w całości dotyczące wydatków bieżących jednostek budżetowych), wynoszące na koniec 2012 r. 11.458,5 tys. zł, w porównaniu do stanu na koniec 2011 r. wzrosły o 2,5%. Najwyższe kwoty zobowiązań (8.671,6 tys. zł) dotyczyły niewypłaconych dodatkowych wynagrodzeń rocznych i związanych z nimi składek na ubezpieczenia społeczne. Zobowiązania wymagalne (10,10 zł), powstałe w całości u dysponenta trzeciego stopnia na skutek pomyłek pracownika przy sporządzaniu przelewu, uregulowano 2 stycznia 2013 r. – po wykryciu pomyłki.

(dowód: akta kontroli str. 2073, 2618-2653)

Zobowiązania dysponenta trzeciego stopnia na koniec 2012 r. (3.577,4 tys. zł), w porównaniu do stanu na koniec 2011 r., zmniejszyły się o 38,9 tys. zł (tj. o 1,1%) i dotyczyły dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (2.322,9 tys. zł) oraz uzasadnionych kosztów bieżącego funkcjonowania Urzędu (1.254,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 80-81, 726)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Dysponent trzeciego stopnia wydatku w kwocie 17.551.768,00 zł (odszkodowanie z tytułu nabycia z mocy prawa przez Skarb Państwa prawa własności nieruchomości) dokonał z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki powinny być dokonywane m.in. w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Termin płatności odszkodowania upływał 1 sierpnia 2012 r., tj. 14 dnia od dnia, w którym decyzja Wojewody z 29 czerwca 2012 r. ustalająca to odszkodowanie stała się ostateczna (18 lipca 2012 r.), natomiast zapłata nastąpiła 3 sierpnia 2012 r., tj. 2 dni po tym terminie.

Przygotowywanie projektów wystąpień i wniosków do władz centralnych w sprawie zmian w budżecie województwa należy, zgodnie z § 70 pkt 8 regulaminu organizacyjnego Urzędu, do zadań Wydziału FiB.

Dyrektor Wydziału FiB wyjaśniła m.in., że skierowanie do Ministra Finansów wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej było możliwe dopiero na podstawie decyzji ostatecznej, a czas, jaki upłynął od momentu wpływu do Wydziału FiB tej decyzji do wysłania wniosku do Ministerstwa Finansów był potrzebny na skompletowanie materiału.

(dowód: akta kontroli str. 873-890)

W ocenie NIK, na przekazanie ww. odszkodowania po terminie wpłynęło głównie wystąpienie przez Wojewodę do Ministra Finansów z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej na uregulowanie przedmiotowego zobowiązania dopiero 25 lipca 2012 r., pomimo że Zastępca Dyrektora Wydziału Geodezji Urzędu już 21 maja 2012 r. poinformował Dyrektora Wydziału FiB o planowanym wydaniu decyzji administracyjnej dotyczącej ww. odszkodowania i o terminie jego płatności, a 20 lipca 2012 r. przekazał do Wydziału FiB kserokopię ostatecznej decyzji Wojewody z 29 czerwca 2012 r. z numerem konta odbiorcy odszkodowania.

(dowód: akta kontroli str. 975-977)

Ponadto zdaniem NIK wpływ na przekazanie ww. odszkodowania po terminie miało również niezrealizowanie przez bank polecenia przelewu z 2 sierpnia 2012 r. na kwotę zobowiązania z uwagi na brak wystarczających środków na rachunku wydatków, spowodowany uregulowaniem w tym dniu także zobowiązań niewymagalnych – w ramach kwoty (17.552.000 zł) przekazanej przez dysponenta głównego na wypłatę odszkodowania. Z notatki służbowej pracownika Wydziału A-G sporządzającego polecenia przelewów wynika, że błędnie oszacowano wartość zobowiązań możliwych do zapłaty w ramach wolnych środków.

(dowód: akta kontroli str. 569-597, 616, 891-905)

Z wyjaśnień dyrektorów Wydziału FiB, Wydziału A-G oraz Wydziału Nieruchomości i Skarbu Państwa Urzędu wynika, że do Urzędu nie wpłynęło roszczenie z tytułu nieterminowego uregulowania ww. zobowiązania.

(dowód: akta kontroli str. 597, 976, 984)

2. W 2012 r. z prowadzonego przez dysponenta trzeciego stopnia rachunku sum depozytowych i sum na zlecenie zwrotu wadium w kwocie 4.500,00 zł (wniesionego przez wykonawcę w postępowaniu nr WAG-VIII.272.20.2012.AD) dokonano po 42 dniach od wyboru najkorzystniejszej oferty, tj. z naruszeniem art. 46 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, zgodnie z którym zamawiający zwraca wadium niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej.

(dowód: akta kontroli str. 3071-3072, 3075-3094)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Wydziału A-G wynika, że opóźnienie w zwrocie wadium nastąpiło m.in. z powodu nieobecności sekretarza komisji przetargowej i pracownika zatrudnionego na jego zastępstwo, spowodowanych zwolnieniami lekarskimi. Wadium zwrócono niezwłocznie po powzięciu przez przewodniczącego i członka komisji przetargowej informacji o ww. środkach pieniężnych na rachunku sum depozytowych i sum na zlecenie, bez odsetek (rachunek jest nieoprocentowany), a wykonawca nie wystąpił do Urzędu o wypłatę odsetek z tytułu zwrotu wadium po terminie.

(dowód: akta kontroli str. 3075-3135)

3. W 2012 r. z prowadzonego przez dysponenta trzeciego stopnia rachunku sum depozytowych i sum na zlecenie zwrotu dwóch zabezpieczeń należytego wykonania umowy, w łącznej kwocie 8.212,62 zł, dokonano po terminie określonym art. 151 ust. 1 Prawa zamówień publicznych (30 dni od wykonania zamówienia i uznania go przez zamawiającego za należyte wykonane). W ramach postępowania WAG-VIII.272.7.2012.AD: zabezpieczenie w kwocie 1.400,91 zł zwrócono po 102 dniach, a zabezpieczenie w kwocie 6.811,71 zł po 56 dniach od wykonania zamówienia i uznania go przez zamawiającego za należyte wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 3073-3074)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Wydziału A-G wynika, że przyczyną opóźnienia było nieotrzymanie przez Wydział A-G informacji o uznaniu zamówienia za należyte wykonane (niezałączenie do końcowych faktur kserokopii protokołu odbioru umowy) od odpowiedzialnego za prawidłową realizację umowy pracownika Oddziału Zarządzania Nieruchomościami Urzędu oraz że wykonawcy nie wystąpili do Urzędu o wypłatę odsetek z tytułu zwrotu zabezpieczenia po terminie.

(dowód: akta kontroli str. 3075-3135)

4. W 2012 r. w Urzędzie prowadzono wydzielony rachunek bankowy dla wydatków realizowanych przez Delegaturę Urzędu w Słupsku, pomimo że na jego prowadzenie nie uzyskano zgody Ministra Finansów, o której mowa w § 16 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie rodzajów

i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach²⁷.

Wprawdzie 30 marca 2011 r. Dyrektor Wydziału FiB (z upoważnienia Wojewody) przekazała, działając na podstawie § 21 ww. rozporządzenia, Ministrowi Finansów wykaz rachunków pomocniczych posiadanych przez podległe jednostki budżetowe (w tym ww. rachunek Urzędu), innych niż wymienione w § 3 ust. 1 pkt 5 lit. a-c tego rozporządzenia – w celu uzyskania zgody, o której mowa w § 16 ust. 1, to jednak:

- wykaz ten zawierał jedynie nazwę jednostki, numery rachunków i ich przeznaczenie, nie zawierał natomiast uzasadnienia konieczności wydzielenia środków na odrębnych rachunkach pomocniczych, tj. elementu określonego w § 16 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia;
- w odpowiedzi na ww. pismo z 26 kwietnia 2011 r. Ministerstwo Finansów poinformowało Dyrektora Wydziału FiB m.in., że uzasadniony wniosek wskazujący na potrzebę posiadania wyodrębnionych rachunków pomocniczych dla realizacji dochodów lub wydatków budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych wraz z informacją na temat kosztów i korzyści ekonomicznych związanych z ich obsługą bankową, powinien zostać skierowany przez dysponenta części do Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 941-948)

Główny Księgowy Budżetu Wojewody wyjaśniła, że treści ww. pisma Ministerstwa Finansów nie przekazała do podległych jednostek, natomiast telefonicznie poinformowała Urząd o braku konieczności uzyskania zgody Ministra Finansów na prowadzenie ww. rachunku, traktując go jako prowadzony dla kasowej obsługi zastępczej, o której mowa w § 10 ust. 1 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 948, 980-981)

Wprawdzie Dyrektor Wydziału FiB wyjaśniła, że Główny Księgowy Budżetu Wojewody nie był uprawniony ani upoważniony do przekazania ww. telefonicznej informacji podległym jednostkom oraz że przedmiotowy rachunek nie był traktowany jako rachunek pomocniczy w rozumieniu § 3 ust. 1 pkt 5 lit. d ww. rozporządzenia, to jednak:

- Dyrektor Wydziału A-G 4 marca 2011 r. poinformowała Dyrektora Wydziału FiB o posiadanych rachunkach pomocniczych innych niż wymienione w § 3 ust. 1 pkt 5 lit. a-c ww. rozporządzenia (ujmując w nich m.in. ww. rachunek) i wystąpiła o wyrażenie zgody na ich prowadzenie (jako uzasadnienie do posiadania ww. rachunku wskazano „niezbędne dla funkcjonowania Delegatury w Słupsku”);
- ww. rachunek ujęto w opisanym wyżej piśmie z 30 marca 2011 r. skierowanym przez Dyrektora Wydziału FiB (z upoważnienia Wojewody) do Ministra Finansów;
- dysponent trzeciego stopnia przedkładał Ministrowi Finansów kwartalne informacje o stanie środków na ww. rachunku, zgodnie z § 16 ust. 4 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 939-940, 962-970, 972-979)

W 2012 r. ww. rachunek został zasilony i obciążony łączną kwotą 317.737,68 zł, w tym 304.863,70 zł stanowiło zasilenie z rachunku bieżącego wydatków dysponenta trzeciego stopnia, a pozostałe to głównie mylne wpłaty. Wydatki Delegatury Urzędu w Słupsku były głównie bezgotówkowe i wyniosły 303.657,56 zł (środki przeznaczone zostały m.in. na opłaty pocztowe, koszty egzekucyjne odprowadzane do urzędów skarbowych i na opłaty komornicze).

(dowód: akta kontroli str. 663-669, 929-937, 962, 1124-1127)

²⁷ Dz. U. Nr 249, poz. 1667 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Projekt budżetu na 2012 r. w zakresie wydatków środków europejskich w części 85/22 został opracowany zgodnie z zasadami określonymi rozporządzeniu w sprawie materiałów do projektu ustawy budżetowej, na podstawie wniosków o przyznanie pomocy i harmonogramów realizacji działań oraz decyzji o zapewnieniu finansowania i umów na przygotowanie projektów.

(dowód: akta kontroli str. 2074-2173, 3145-3147)

Budżet środków europejskich ustalony ustawą budżetową (168.428,0 tys. zł) został zwiększony dwiema decyzjami Ministra Finansów o 1.516,6 tys. zł – w całości środkami pochodzącymi z poz. 98 rezerw celowych (w 2012 r. nie zwiększono budżetu z poz. 99), z przeznaczeniem na realizację projektów:

- „Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego” w ramach POLiŚ, dla KW PSP (728,2 tys. zł);
- „Zakup wyposażenia dla jednostek WIOŚ oraz WIW z terenu województwa pomorskiego w celu wzmocnienia współpracy w ramach Regionalnego Zintegrowanego Systemu Ratownictwa”, w ramach RPO (788,4 tys. zł).

(dowód akta kontroli str. 1892-1895, 2240-2327)

Na podstawie zmian w planie wydatków dokonanych przez dysponenta części 85/22 w listopadzie 2012 r. (cztery decyzje na kwotę przeniesień 2.196,5 tys. zł) stwierdzono, że przeniesień wydatków dokonano zgodnie postanowieniami art. 194 ust. 4 i 6 ustawy o finansach publicznych. Niecelowości zmian nie stwierdzono.

(dowód akta kontroli str. 2240-2327)

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

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

3.2.1. Wydatki budżetu środków europejskich w części 85/22 wyniosły 142.398,1 tys. zł, tj. 83,8% planu po zmianach (169.944,6 tys. zł). Przeznaczono je na finansowanie projektów realizowanych przez:

- j.s.t. w ramach POLiŚ na budowę urządzeń melioracji wodnych (118.618,9 tys. zł) i w ramach PROW na scalanie gruntów i budowę urządzeń melioracji wodnych (18.587,4 tys. zł);
- KW PSP na zakup specjalistycznego sprzętu ratownictwa ekologicznego i chemicznego w ramach POLiŚ (1.311,6 tys. zł) i zakup specjalistycznych pojazdów na potrzeby usprawnienia Regionalnego Zintegrowanego Systemu Ratownictwa w ramach RPO (1.995,8 tys. zł);
- Wydział A-G na budowę miasteczka ruchu drogowego w ramach POLiŚ (467,1 tys. zł);
- WIW i WIOŚ na zakup specjalistycznego sprzętu i urządzeń w ramach RPO (1.417,2 tys. zł).

(dowód akta kontroli str. 2141, 2240-2327, 2745-2749, 3148)

Niewykorzystanie limitu środków (na kwotę 27.546,5 tys. zł) wynikało głównie z oszczędności przetargowych i przesunięć terminów rozpoczęcia realizacji zadań w ramach PROW i POLiŚ.

(dowód akta kontroli str. 2141, 2770-2783)

W 2012 r. podległe jednostki, które realizowały wydatki z budżetu środków europejskich, nie posiadały rachunków pomocniczych wydatków z budżetu środków

europejskich, o których mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wykonywania budżetu państwa.

(dowód akta kontroli str. 927-928, 2770-2783)

3.2.2. Dysponent trzeciego stopnia zrealizował w 2012 r. wydatki z budżetu środków europejskich w kwocie 467,1 tys. zł na realizację projektu „Budujemy miasteczka ruchu drogowego” (dalej: „Projekt”) w ramach POliŚ (działanie 8.1. Bezpieczeństwo ruchu drogowego, priorytet VIII Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe).

(dowód: akta kontroli str. 180-193)

Wojewoda 16 maja 2011 r. powołał Zespół koordynujący wdrażanie Projektu, a 26 kwietnia 2012 r. zawarł z Powiatem Czulchowskim porozumienie, dotyczące wybudowania w miejscowości Czarne miasteczka ruchu drogowego. Na podstawie umowy z 11 lipca 2012 r. o zastępstwo inwestycyjne, Wojewoda powierzył temu Powiatowi m.in. przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego za wykonawcę miasteczka.

(dowód: akta kontroli str. 174-224)

Wojewoda decyzją z 6 lipca 2012 r. określił dla dysponenta trzeciego stopnia plan wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 467,5 tys. zł, wykorzystany w 99,9%, tj. w kwocie 467,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 117, 225-226, 262)

Do Urzędu 12 listopada 2012 r. wpłynęły dwie wystawione przez wykonawców Projektu faktury: na 9,7 tys. zł (za wykonanie dokumentacji projektowej dla inwestycji „Budujemy miasteczka ruchu drogowego”) i na 539,9 tys. zł (za roboty budowlane). Z budżetu krajowego (w ramach planu dysponenta trzeciego stopnia w § 6059) sfinansowano po 15% zobowiązań wynikających z ww. faktur, a z budżetu środków europejskich sfinansowano pozostałą część (tj. 85%). Złożone w BGK 16 listopada 2012 r. zlecenia płatności na kwoty odpowiednio 8,3 tys. zł i 458,9 tys. zł zrealizowano w 100% w dniu 26 listopada 2012 r.

W 2012 r. nie wystąpiły opóźnienia w realizacji przez BGK zleceń płatności, a dysponent trzeciego stopnia nie składał zleceń do zrealizowania w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 246-261)

Wydatki związane z realizacją Projektu prawidłowo zaewidencjonowano w księgach rachunkowych dysponenta trzeciego stopnia. Nie wystąpiły opóźnienia w zapłacie należności wynikających z ww. faktur. Odbiór końcowy budowy Miasteczka Ruchu Drogowego w Czarnem potwierdzono protokołem 6 listopada 2012 r., m.in. przez reprezentujących Wojewodę i Powiat Czulchowski, którzy stwierdzili, że inwestycja odpowiada przeznaczeniu i jest gotowa do eksploatacji.

(dowód: akta kontroli str. 227, 254-258)

W 2012 r. u dysponenta trzeciego stopnia nie wystąpiły przypadki uzasadniające naliczenie odsetek, o których mowa w § 4 ust. 7 rozporządzenia w sprawie wykonywania budżetu państwa, a także zlecenia płatności z budżetu środków europejskich na pokrycie wydatków, poniesionych wcześniej z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 263-264, 494-495)

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

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

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

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu faktycznego

4.1.1. W 2012 r. w Urzędzie funkcjonowała procedura „Wykonywanie budżetu”, w której uregulowano m.in. zasady sprawdzania sprawozdań jednostkowych, przedkładanych przez poszczególnych dysponentów środków budżetu państwa oraz sprawozdań okresowych, przedkładanych przez j.s.t., a także sporządzania i weryfikowania sprawozdań łącznych i jednostkowych sprawozdań Wydziału FiB, oraz ich analizowania i zatwierdzania.

(dowód: akta kontroli str.2437-2444)

Wojewoda zrealizował wnioski z poprzedniej kontroli budżetowej, dotyczące:

- zwiększenia nadzoru nad ujmowaniem w łącznym sprawozdaniu Rb-27 wszystkich danych wynikających ze złożonych sprawozdań jednostkowych oraz korzystania w szerszym zakresie z uprawnienia do merytorycznej weryfikacji sprawozdań Rb-27ZZ składanych przez j.s.t. – przed włączeniem ich do łącznego sprawozdania Rb-27;
- dokumentowania czynności przeprowadzania przez uprawnionych pracowników weryfikacji pod względem formalno-rachunkowym sprawozdań budżetowych składanych przez dysponentów drugiego i trzeciego stopnia;
- wprowadzenia mechanizmu kontrolnego zapewniającego wyeliminowanie nieprawidłowości przy sporządzaniu sprawozdań Rb-28 UE.

(dowód: akta kontroli str. 2424-2436, 3151-3158, 3253, 3257-3258, 3287-3313)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Obowiązująca w Urzędzie procedura „Wykonywanie budżetu” w zakresie sporządzania i weryfikowania sprawozdań łącznych nie była w pełni skuteczna, gdyż nie zapobiegła nieujęciu w łącznym sprawozdaniu Rb-N dysponenta części 85/22 za IV kwartał 2012 r. korekty sprawozdania jednostkowego KW PSP.

(dowód: akta kontroli str. 2424-2436, 2556, 2568, 2604, 3202, 3251-3285, 3403)

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

Opis stanu faktycznego

4.2.1. Łączne sprawozdania dysponenta części 85/22: Rb-23²⁸, Rb-27²⁹, Rb-28³⁰, Rb-28 Programy³¹, Rb-28 UE³² i Rb-50³³ oraz łączne sprawozdania Rb-N³⁴ i Rb-Z³⁵ za IV kwartał 2012 r., sporządzono na podstawie sprawozdań jednostkowych, a sprawozdania Rb-28 Programy WPR³⁶ i Rb-28 UE WPR³⁷ za 2012 r. zgodnie z ewidencją księgową – w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁸ (dalej: „rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej”) i rozporządzeniu

²⁸ Sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych.

²⁹ Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych.

³⁰ Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

³¹ Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

³² Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

³³ Sprawozdanie o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

³⁴ Sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

³⁵ Sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

³⁶ Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

³⁷ Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

³⁸ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁹ (dalej: „rozporządzenie w sprawie sprawozdań z operacji finansowych”).

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań (w łącznym sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2012 r. zaniżono należności pozostałe o 3.774,80 zł, tj. o kwotę nieprzekraczającą przyjętej przez NIK granicy dopuszczalnego błędu).

(dowód: akta kontroli str. 2541-2567, 2618-2653, 3202-3222, 3250-3273, 3286)

4.2.2. Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych rocznych sprawozdań budżetowych dysponenta trzeciego stopnia: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy i Rb-28 UE za 2012 r. oraz Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2012 r.

Sprawozdania sporządzono prawidłowo pod względem formalnym i w terminach określonych w – odpowiednio – rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz rozporządzeniu w sprawie sprawozdań z operacji finansowych.

W sprawozdaniu Rb-27 wykazano należność na kwotę 111.400.624,27 zł z tytułu opłat za usunięcie drzew i krzewów, której płatność odroczonego do 27 listopada 2015 r., zawyżając o ww. kwotę wykazane w tym sprawozdaniu należności i należności pozostałe do zapłaty.

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

Wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-23:

- dochody wykonane i przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 54.049,6 tys. zł i były zgodne z dochodami wykonanymi, wykazanymi w sprawozdaniu Rb-27,
- wydatki wyniosły 80.630,3 tys. zł i były zgodne z wydatkami, wykazanymi w sprawozdaniu Rb-28,
- zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony 4 lutego 2013 r. przez Oddział Okręgowy NBP w Gdańsku.

Wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-27 dochody wykonane (54.049,6 tys. zł) były zgodne z zapisami na koncie 130.

Wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wydatki ogółem (80.630,3 tys. zł) były zgodne z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków, otrzymanych w 2012 r. z budżetu państwa. Analityczna ewidencja wydatków budżetowych była prowadzona według podziałek klasyfikacji budżetowej. Stan zobowiązań na koniec okresu (3.577,4 tys. zł) wynikał z ewidencji księgowej i był zgodny z sumą sald kont zespołu „2”.

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi kwotami wydatków ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

Dane wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 UE były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz informacjami o płatnościach zrealizowanych przez BGK.

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła

³⁹ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

201.170,8 tys. zł i była zgodna z ewidencją księgową.

W kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z wykazano kwotę 10,10 zł z tytułu zobowiązań wymagalnych, zgodną z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 32-122, 227-264, 3315-3347, 3405-3445, 3471)

4.2.3. Do okresów sprawozdawczych 2012 r. po raz pierwszy miały zastosowanie przepisy rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania.

Kwoty wydatków wykazane w jednostkowym rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 Urzędu były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 „Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym”. Ww. sprawozdanie oraz łączne roczne sprawozdanie RB-BZ1 dysponenta części zostały złożone w obowiązujących terminach.

(dowód: akta kontroli str. 123-173, 2363-2423)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W łącznym sprawozdaniu Rb-N dysponenta części 85/22 za IV kwartał 2012 r. (z powodu – jak wynika z wyjaśnień Głównego Księgowego Budżetu Wojewody – nieuwjęcia w nim przez przeoczenie korekty sprawozdania jednostkowego KW PSP) zaniżono należności pozostałe (165.778.669,74 zł) o 3.774,80 zł, czym naruszono § 4 ust 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdań z operacji finansowych.

Dysponent części 85/22 w dniu 22 marca 2013 r., w trakcie kontroli NIK, złożył korektę ww. sprawozdania, w której uwzględniono korektę sprawozdania jednostkowego KW PSP.

(dowód: akta kontroli str. 3251-3252, 3259-3273)

2. W sprawozdaniu Rb-27 za 2012 r. niezgodnie z przepisami § 9 ust. 2 pkt 2 załącznika nr 37 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej wykazano należność na kwotę 111.400.624,27 zł z tytułu opłat za usunięcie drzew i krzewów, której płatność odroczone do 27 listopada 2015 r., zawyżając o ww. kwotę wykazane w tym sprawozdaniu należności i należności pozostałe do zapłaty.

Decyzją Wojewody z 30 grudnia 2011 r.⁴⁰ ustalono opłaty za usunięcie drzew i krzewów: w kwocie 111.400.624,27 zł z terminem płatności 14 dni od dnia, w którym decyzja stanie się ostateczna oraz w kwocie 7.422.491,55 zł – odraczając jej płatność na okres trzech lat. W sprawozdaniu Rb-27 ujęto ww. należność na kwotę 111.400.624,27 zł, pomimo że Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej ostateczną decyzją z 27 listopada 2012 r.⁴¹ uchylił zapisy decyzji Wojewody z 30 grudnia 2011 r., ustalające opłaty za usunięcie drzew i krzewów w opisany wyżej sposób i ustalił opłaty z ww. tytułu w kwocie 118.823.115,82 zł, odraczając ich płatność na okres trzech lat (do 27 listopada 2015 r.).

Sprawozdanie powyższe sporządzono również niezgodnie z § 9 ust. 2 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, gdyż według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. ww. należność (111.400.624,27 zł) ujęta była w ewidencji księgowej Urzędu na koncie 226 „Długoterminowe należności budżetowe” (w dniu tym dokonano przeksięgowania należności na ww. kwotę z konta 221 na konto 226).

(dowód: akta kontroli str. 3357-3388)

⁴⁰ Nr WI.II.7840.409.567.2011.OA.

⁴¹ BP4g-773/109/12, Nr 1933.

Z wyjaśnień Kierownika Oddziału Zamiejscowego Wydziału A-G wynika, że nastąpiło to w wyniku nieumyślnego pominięcia przez Urząd faktu uchylecia w decyzji odwoławczej zapisów decyzji Wojewody, dotyczących również terminu płatności ustalonych nia opłat na kwotę 111.400.624,27 zł.

(dowód: akta kontroli str. 3389-3404)

W wyniku kontroli NIK, 19 lutego 2013 r. sporządzono w Urzędzie korektę ww. sprawozdania (ujęta w łącznym sprawozdaniu Rb-27 za 2012 r. dysponenta części 85/22), zmniejszając wykazane w nim należności i należności pozostałe do zapłaty o 111.400.624,27 zł.

(dowód: akta kontroli str. 3402-3404)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rzetelność sprawozdań dysponenta głównego i dysponenta trzeciego stopnia, za wyjątkiem rocznego sprawozdania budżetowego Rb-27 dysponenta trzeciego stopnia, którego rzetelność ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

5.1. Dokumentacja opisująca przyjęte przez Dyrektora Generalnego Urzędu zasady rachunkowości (polityka rachunkowości) spełniała warunki określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴² (dalej: „ustawa o rachunkowości”) oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁴³, tj. m.in.:

- przewidywała prowadzenie ewidencji na kontach 130 „Rachunek bieżący jednostki” i 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego” ze szczegółowością klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf),
- wyodrębniała konta dla ewidencji wydatków budżetu środków europejskich oraz wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym,
- uwzględniała zmiany wprowadzone rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2012 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 265-348)

W Urzędzie ustanowione zostały mechanizmy kontrolne do zapobiegania lub wykrywania błędów operacyjnych istotnych z punktu widzenia celu kontroli. W okresie objętym kontrolą obowiązywały pisemne procedury dotyczące operacji finansowych i gospodarczych, w tym regulujące zasady obiegu dowodów stanowiących podstawę do zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 349-383)

Bieżące sprawozdania budżetowe dysponenta trzeciego stopnia za 2012 r. sporządzone zostały na podstawie danych zarejestrowanych w poszczególnych okresach w buforze (tj. na podstawie dokumentów zaksięgowanych próbnie). Roczne sprawozdania budżetowe sporządzone zostały na podstawie zatwierdzonych zapisów księgowych.

Zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej (o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości) za okresy sprawozdawcze od kwietnia do grudnia 2012 r.

⁴² Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁴³ Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2012 r. Nr 121

sporządzone zostały w dacie sporządzenia sprawozdań miesięcznych, tj. na podstawie niezatwierdzonych zapisów księgowych. Za okresy od stycznia do marca 2012 r. zestawień obrotów i sald nie sporządzono.

(dowód: akta kontroli str. 267-271, 893-895)

5.2. Księgi rachunkowe Urzędu (dysponenta trzeciego stopnia) prowadzone były z wykorzystaniem komputerowego programu finansowo-księgowego SENTE Finanse i Księgowość. Od 16 sierpnia 2012 r. użytkowano nową wersję oprogramowania o nazwie „eSystem PUW SENTE Finanse i Księgowość” (3.0). Program komputerowy umożliwiał prowadzenie ksiąg zgodnie z ustawą o rachunkowości, w tym m.in. zapewniał automatyczną numerację zapisów księgowych oraz kontrolę ciągłości numeracji w dziennikach częściowych⁴⁵. Ponadto program umożliwiał jednoznaczne powiązanie zapisów księgowych ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi, zatwierdzanie zapisów księgowych na bieżąco, zapewniając tym samym ich trwałość i brak możliwości modyfikacji oraz rejestrowanie zapisów księgowych w szczególowości określonej w art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Stwierdzono jednak, że program finansowo-księgowy nie wymusza zatwierdzenia zapisów księgowych i zamykania miesięcy przed sporządzeniem sprawozdań budżetowych, numery w dzienniku nadawane były w trakcie zatwierdzania zapisów księgowych, okresy, do których księgowano zapisy były wyznaczane na podstawie daty księgowania (nadawanej automatycznie bez możliwości modyfikacji), zestawienia obrotów i sald nie pozwalały na jednoznaczne określenie, że dotyczą zamkniętego miesiąca i nie zawierają danych z bufora.

(dowód: akta kontroli str. 271, 384-493, 597)

5.3. Populację podlegającą ocenie (na kwotę 46.404,9 tys. zł) stanowiły poniesione przez dysponenta trzeciego stopnia w 2012 r. wydatki, wynikające ze sprawozdań rocznych Rb-28 (80.630,3 tys. zł) i Rb-28 UE (471,1 tys. zł), pomniejszone o wydatki na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi i odpis na ZFŚS (34.692,5 tys. zł).

Z powyższej populacji dobrano celowo 79 dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych na łączną kwotę 18.187,3 tys. zł.

Z pozostałej populacji na podstawie zapisów konta 130 „Rachunek bieżący wydatków”, po wyeliminowaniu transakcji o relatywnie niewielkiej wartości (poniżej 50 zł), wybrano próbę 131 dowodów księgowych (faktur lub dokumentów równoważnych fakturom) i odpowiadających im zapisów księgowych na kwotę 13.120,4 tys. zł dobranych losowo (z zastosowaniem metody monetarnej MUS⁴⁶, przy założeniach, że dopuszczalny tolerowany poziom nieprawidłowości wynosi 1,5% wartości populacji podlegającej ocenie, a ryzyko wydania opinii pozytywnej pomimo występujących nieprawidłowości wynosi 5,0%).

Wybrane 210 dowodów księgowych (na łączną kwotę 31.307,7 tys. zł) i odpowiadające im zapisy księgowe poddano badaniu wg następujących kryteriów:

- spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodów oraz zapisów księgowych, kompletności i poprawności w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji, kompletności i poprawności formalnej zapisu dowodu w urządzeniach księgowych (badanie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych),
- prawidłowości ewidencji transakcji w zakresie: wartości transakcji, okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych, w tym

⁴⁵ W użytkowanym przez Urząd programie prowadzone są dzienniki częściowe (w rozumieniu art. 14 ust. 3 ustawy o rachunkowości) w formie wyodrębnionych rejestrów.

⁴⁶ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji.

w podziałkach klasyfikacji budżetowej, zgodnie z którą zostają ujęte w sprawozdaniach budżetowych, ponadto sprawdzeniu podlegało czy zdarzenia gospodarcze miały miejsce w danym okresie sprawozdawczym (badanie wiarygodności).

W wyniku badania poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz badania wiarygodności nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 496-510)

Wniosek z poprzedniej kontroli budżetowej, dotyczący wprowadzenia mechanizmów kontrolnych, zapewniających prawidłowe funkcjonowanie systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej oraz poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 595-596, 1109-1110)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Do dnia zakończenia kontroli nie zaktualizowano dokumentacji polityki rachunkowości w części, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit c ustawy o rachunkowości, tj. w zakresie opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji wraz z opisem algorytmów i parametrów, a także określenia wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji, pomimo że:

- w 2011 r. i w 2012 r. wdrożono nowe moduły (dotyczące np. ewidencji VAT, automatycznego naliczania odsetek od nieterminowej zapłaty należności, czy gospodarki magazynowej), jak i modyfikowano niektóre funkcje i procedury oprogramowania (m.in. moduł „Budżetowanie”, rejestry „Budżet zadaniowy” i „Rozliczenie zaangażowania”),
- 16 sierpnia 2012 r. wdrożona została nowa wersja oprogramowania finansowo-księgowego (3.0).

(dowód: akta kontroli str.267-270, 301-330, 511-592)

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości dokumentację polityki rachunkowości aktualizuje kierownik jednostki.

Brak aktualizacji polityki rachunkowości Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśniła trudnościami organizacyjnymi w Oddziale Budżetowo-Księgowym Wydziału A-G, spowodowanymi długotrwałą nieobecnością głównego księgowego i jego zastępcy oraz dwóch innych doświadczonych pracowników, a także koniecznością zapewnienia wykonywania bieżących zadań i wdrożenia nowych pracowników zatrudnionych na zastępstwo.

(dowód: akta kontroli str. 1310, 1316)

Ponadto dopuszczenia do eksploatacji nowej wersji programu finansowo-księgowego (jak i jego kolejnych modyfikacji) nie udokumentowano w formie protokołu, którego wzór ustanowiony został przez Dyrektora Generalnego Urzędu w załączniku nr 4 do Zarządzenia Nr 23/2008 z 12 sierpnia 2008 r. w sprawie polityki rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 343-344)

Dyrektor Wydziału A-G (odpowiedzialnego zgodnie z ww. Zarządzeniem za sporządzenie protokołu) wyjaśniła, że nową wersję oprogramowania zaakceptował Wojewoda, przyznając z rezerwy ogólnej 53,6 tys. zł na aktualizację i modyfikację oprogramowania, a także na stworzenie w nim nowych funkcjonalności.

(dowód: akta kontroli str. 594, 598)

Powyższe wyjaśnienie nie uzasadnia – w ocenie NIK – nieprzestrzegania postanowień ww. Zarządzenia Dyrektora Generalnego Urzędu.

2. Bieżące sprawozdania dysponenta trzeciego stopnia za okresy od stycznia do marca 2012 r. sporządzono na podstawie niezatwierdzonych zapisów księgowych, a sprawozdania za okresy od kwietnia do grudnia 2012 r. na podstawie zatwierdzonych zapisów z poprzednich okresów i niezatwierdzonych z bieżącego okresu (sprawozdania z operacji finansowych – niezatwierdzonych za ostatni miesiąc okresu). Zapisy księgowe nie były na bieżąco zatwierdzane i przenoszone do dziennika, pomimo tego, że system finansowo-księgowy takie opcje posiadał.

Zatwierdzanie zapisów księgowych następowało ze znacznym opóźnieniem: 17 kwietnia 2012 r. – za styczeń i luty, 30 kwietnia 2012 r. – za marzec, za okresy od kwietnia do października – na koniec kolejnych okresów sprawozdawczych (np. 31 lipca 2012 r. za czerwiec), 2 stycznia 2013 r. – za listopad, a 4 lutego 2013 r. (tj. w dacie sporządzenia sprawozdań rocznych) – za grudzień.

(dowód: akta kontroli str.267-271, 421-493, 601)

Zgodnie z art. 13 ust. 1 oraz art. 23 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, których dokonuje się w sposób trwały. Z powyższych przepisów wynika, że dane niezatwierdzone (zaewidencjonowane w systemie, jednak nie mające charakteru trwałego, gdyż ich zmiana jest możliwa również poprzez zmianę dokonanego zapisu, a nie jedynie przez zapis korygujący) nie spełniają wymogów ustawowych zapisu księgowego. Zatwierdzenie zapisów za dany okres powinno być dokonane przed sporządzeniem za ten okres sprawozdań, gdyż zgodnie z przepisami:

- § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej,
- § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdań z operacji finansowych sprawozdania jednostkowe sporządzane są na podstawie ksiąg rachunkowych lub ewidencji księgowej danej jednostki.

Z wyjaśnień Głównego Księgowego Urzędu wynika m.in., że zwłoka w zatwierdzaniu zapisów księgowych spowodowana była dążeniem do zapewnienia w dzienniku chronologii według dat dowodów księgowych. Wyjaśnił również, że w celu wykazania zgodności kwot zawartych w sprawozdaniach z ewidencją księgową od kwietnia 2012 r. sporządzano (zapisywane trwale) zestawienia obrotów i sald za dany okres sprawozdawczy – w dacie sporządzania sprawozdań lub ich korekt oraz że pomimo późniejszej daty przenoszenia zapisów do dziennika dane zawarte w sprawozdaniach są zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 1346-1347)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Za okresy sprawozdawcze od stycznia do marca 2012 r. nie sporządzono zestawień obrotów i sald kont księgi głównej. Zapisy księgowe zarejestrowane w tych okresach w buforze zatwierdzono dopiero 17 kwietnia 2012 r. (za styczeń i luty 2012 r.) i 30 kwietnia 2012 r. (za marzec 2012 r.). Działanie to stanowiło naruszenie art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że zestawienie obrotów i sald sporządza się na podstawie zapisów na kontach księgi głównej na koniec każdego okresu sprawozdawczego, nie rzadziej niż na koniec miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 397-398, 404-420, 601)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości zgodność z prawem funkcjonujących u dysponenta trzeciego stopnia: systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej, dotyczących operacji finansowych i gospodarczych, natomiast pozytywnie skuteczność tego systemu, a także wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej i bieżącej.

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

Opis stanu faktycznego

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych obowiązek nadzoru i kontroli realizowany był przez Wojewodę w 2012 r. m.in. poprzez:

- przeprowadzenie 99 kontroli w 99 jednostkach organizacyjnych, obejmujących m.in. realizację dochodów budżetu państwa oraz wydatkowanie środków publicznych na zadania objęte planem finansowym, w tym inwestycje (14 jednostek), prawidłowość wykorzystania i rozliczenia dotacji otrzymanych z budżetu państwa oraz realizację dochodów budżetu państwa (61 j.s.t.), prawidłowość rozliczenia dotacji otrzymanych z budżetu państwa na organizację wypoczynku letniego (18 organizacji pozarządowych). Przeprowadzone przez dysponenta głównego kontrole wykorzystania dotacji skutkowały ich zwrotem na łączną kwotę 458,7 tys. zł (kontrolami objęto 13,6% udzielonych dotacji). W zakresie realizacji dochodów budżetowych w szczególności przeprowadzono kontrole:
 - w 43 gminach, obejmujące m.in. realizację dochodów z tytułu niewyegzekwowanych zwrotów należności wypłacanych przez gminy z funduszu alimentacyjnego. W 20 gminach stwierdzono nieprawidłowości polegające na niewydawaniu lub wydawaniu z opóźnieniem decyzji w sprawie zwrotu od dłużników alimentacyjnych wypłaconych świadczeń za okresy zasiłkowe 2009/2010 i 2010/2011, a także na niepodjęciu lub podejmowaniu z opóźnieniem działań windykacyjnych wobec tych dłużników. W zaleceniach pokontrolnych zobowiązano gminy do bezzwłocznego usunięcia ww. nieprawidłowości, jednak – jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Wydziału FiB – trudno ocenić, czy spowoduje to spadek zaległości, gdyż w stosunku do znacznej części dłużników podejmowano działania windykacyjne za wcześniejsze okresy zasiłkowe, jednak poziom egzekucji należności był bardzo niski;
 - w 17 powiatach i miastach na prawach powiatu, obejmujące m.in. realizację dochodów związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa przez powiaty. W siedmiu powiatach stwierdzono zwłokę w podejmowaniu działań windykacyjnych w stosunku do części zobowiązanych. Wojewoda zalecił usunięcie tych nieprawidłowości, jednak – jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Wydziału FiB – kontrole wykazały, że w stosunku do zdecydowanej większości zaległości prowadzone są postępowania egzekucyjne lub egzekucja okazała się bezskuteczna. Ponadto znaczna ich część dotyczy dużych podmiotów (głównie stoczni), w stosunku do których od lat trwa postępowanie upadłościowe;
- prowadzenie analiz sprawozdań budżetowych składanych przez jednostki podległe i j.s.t., stopnia wykonania wydatków w stosunku do upływu czasu, informacji o realizacji dochodów i wydatków za I półrocze 2012 r. złożonych przez jednostki budżetowe, informacji j.s.t. o poziomie wykorzystania dotacji na realizację zadań własnych, zapotrzebowań na dotacje składanych przez j.s.t.;
- zrealizowania planu audytu wewnętrznego, w którym uwzględniono zadania takie jak: wdrożenie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją w Urzędzie (obsługa kancelaryjna – obieg dokumentacji) oraz ocena przygotowania Wydziału Polityki Społecznej do realizacji zadania dot. pieczy zastępczej nad dzieckiem.
(dowód: akta kontroli str. 1778-1786, 2328-2362, 2723-2762, 3245-3249)

W 2012 r., jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału FiB, nie stwierdzono przypadków niezrealizowania lub zrealizowania w części zadań dotowanych z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 2783)

Wniosek z poprzedniej kontroli budżetowej, dotyczący podjęcia przez Wojewodę działań nadzorczych w celu właściwego planowania, przekazywania i rozliczania wydatków Kuratorium Oświaty w Gdańsku został przez Wojewodę zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 2640-2641, 3151-3153, 3158)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Pomimo prowadzenia działań w ramach nadzoru i kontroli nad realizacją budżetu, wystąpiły nieprawidłowości, które zostały opisane w niniejszym wystąpieniu. Wskazuje to na potrzebę zwiększenia nadzoru, zwłaszcza w obszarze sprawozdawczości, systemu rachunkowości i prowadzonych rachunków bankowych.

Ocena częściowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁷, wnosi o:

- 1) usprawnienie współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu w celu niedopuszczenia do nieterminowego regulowania zobowiązań;
- 2) wzmocnienie nadzoru w celu zapewnienia terminowych zwrotów wadium i zabezpieczeń należytego wykonania umowy;
- 3) podjęcie działań w celu prawidłowego uregulowania bankowej obsługi wydatków, realizowanych przez Delegaturę Urzędu w Słupsku;
- 4) wzmocnienie nadzoru w celu zapewnienia prawidłowego sporządzania łącznych sprawozdań Rb-N;
- 5) wprowadzenie mechanizmów kontrolnych zapewniających prawidłowe sporządzanie jednostkowych sprawozdań Rb-27;
- 6) dokonanie aktualizacji obowiązujących zasad rachunkowości przez dysponenta trzeciego stopnia;
- 7) wprowadzenie mechanizmów kontrolnych zapewniających sporządzanie bieżących sprawozdań dysponenta trzeciego stopnia wyłącznie na podstawie trwałych zapisów księgowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁴⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

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.

Gdańsk, dnia 19 kwietnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontrolerzy:

Katarzyna Michalska
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Rafał Malcharek
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Jacek Żmurko
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis