



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP-4100-01-01/2012
P/12/157

Opole, dnia 25 kwietnia 2012 r.

Pan
Ryszard Wilczyński
Wojewoda Opolski

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu skontrolowała Opolski Urząd Wojewódzki² w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 85/16 województwo opolskie.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole podpisanym w dniu 20 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa w części 85/16.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, dalej ustawa o NIK

² dalej Urząd

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny częściowe:

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami realizację wydatków w badanym okresie.

1.1 W ustawie budżetowej na 2011 r. z dnia 20 stycznia 2011 r.³ zaplanowano wydatki w części 85/16 województwo opolskie w kwocie 588 775 tys. zł. W wyniku decyzji Ministra Finansów plan wydatków na 2011 r. został zwiększony o 162 873 tys. zł (o 27,7 %) środkami z rezerw celowych do kwoty 751 648 tys. zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 729 198 tys. zł (97 % kwoty zaplanowanej).

1.2. W ocenie NIK wydatki zaplanowano rzetelnie, za wyjątkiem wydatków majątkowych przeznaczonych na zadanie inwestycyjne *Przebudowa budynku Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego przy ul. Piastowskiej w Opolu wraz ze wzmocnieniem gruntu i zagospodarowaniem terenu przyległego* oraz na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej na realizację mikroprojektu *Strażak-Ratownik-Nurek*.

Inwestycję budowlaną obejmującą przebudowę budynku Urzędu wraz ze wzmocnieniem gruntu i zagospodarowaniem terenu przyległego na kwotę 600 tys. zł zgłoszono w sierpniu 2010 r. do projektu budżetu państwa na 2011 r. (rozdział 75011 *Urzędy wojewódzkie*, § 605), pomimo tego, że nie były spełnione warunki określone w § 5 pkt 1 lit. b. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie *szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa*⁴. Jak ustalono, inwestycja ta nie była przygotowana do realizacji w wymaganym zakresie, gdyż zatwierdzony przez Dyrektora Biura Inwestycji, Logistyki i Zamówień Publicznych program inwestycyjny nie zawierał elementów wyszczególnionych w § 6 ust. 1 pkt. 1 lit. b i d ww. rozporządzenia, tj. danych o planowanym zakresie rzeczowym inwestycji i planowanych jej efektach rzeczowych. Ponadto Urząd nie posiadał dokumentacji potwierdzającej, że ujęta w materiałach wartość kosztorysowa została określona zgodnie z § 6 ust. 5 rozporządzenia. Zaplanowana inwestycja nie była realizowana, gdyż decyzją Wojewody z dnia 28 kwietnia 2011 r., wydaną po uzyskaniu zgody Ministra Finansów, wprowadzono zmianę w planie wydatków polegającą na przeniesieniu ww. środków do wydatków bieżących (§ 434 – *Zakup usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych*), co umożliwiło remont ww. obiektu.

W odniesieniu do mikroprojektu *Strażak-Ratownik-Nurek*⁵ stwierdzono, iż wydatki w kwocie 115 tys. zł ujęto w materiałach planistycznych budżetu części 85/16, rozdział 75411, §§ 2008 i 2009, wskazując jako beneficjenta ww. projektu Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Nysie, w sytuacji, gdy środki dla ww. podmiotu nie mogły być bezpośrednio przekazane z budżetu Wojewody. Stosownie bowiem do treści zawieranych umów w ramach Funduszu Mikroprojektów przez Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregion Pradziad w Prudniku z beneficjentami - zarówno dofinansowanie, jak i współfinansowanie z budżetu państwa miało być przekazywane beneficjentom bezpośrednio przez partnera wiodącego, tj. ww. stowarzyszenie. W konsekwencji dokonanej blokady i przesunięcia środków zaplanowanych na mikroprojekt *Strażak-Ratownik-Nurek* sfinansowana została realizacja innego zadania (*Poprawa bezpieczeństwa użytkowników dróg poprzez zakup wozu ratowniczo-*

³ Dz. U. Nr 29, poz. 150, dalej ustawa budżetowa

⁴ Dz. U. Nr 120, poz. 831

⁵ Mikroprojekt realizowany w ramach Funduszu Mikroprojektów Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska-Republika Polska 2007-2013 utworzonego w ramach Programów Operacyjnych Europejskiej Wspólnoty Terytorialnej

gaśniczego oraz specjalistycznego wyposażenia Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Strzelcach Opolskich w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013).

1.3. Na wynagrodzenia w 2011 r. wydatkowano 63 226,5 tys. zł (99,6 % planu). Kwota ta była porównywalna do wydatków poniesionych z tego tytułu w roku poprzednim (63 220 tys. zł). Zatrudnienie w jednostkach budżetowych części 85/16 na koniec 2011 r. wyniosło 1 493 etaty i było o 23 etaty (1,5 %) niższe niż zatrudnienie na koniec 2010 r. (1 516). Przeciętne zatrudnienie w 2011 r. wyniosło 1 479 etatów tj. 98,7 % przeciętnego zatrudnienia w 2010 r. (1 498 etatów z gospodarstwami pomocniczymi). Zaplanowana na 2011 r. w Urzędzie jako dysponencje III stopnia kwota 16 337,8 tys. zł wydatków na wynagrodzenia (plan po zmianach) nie została przekroczona – plan wynagrodzeń zrealizowano w 98,6 %.

1.4. Zaplanowane w budżecie po zmianach wydatki na dotacje w kwocie 560 065 tys. zł zrealizowano w 97,8 % (548 016 tys. zł). W kwocie 12 049 tys. zł środków niewykorzystanych udział miały w szczególności wydatki zaplanowane w dziale 854 *Edukacyjna opieka wychowawcza* (niewykorzystano 4 226 tys. zł, tj. 33 % z zaplanowanych 12 805 tys. zł, w tym 4 187 tys. zł w rozdziale 85415 § 203), dziale 852 *Pomoc społeczna* (niewykorzystano 3 309 tys. zł tj. 1 % z zaplanowanych 309 238 tys. zł, z tego zablokowano kwotę 1 535 tys. zł), dziale 600 *Transport i łączność* (w rozdziale 60003 §221 na pokrycie dopłat do ulgowych i bezpłatnych przejazdów autobusowych niewykorzystano 2 818 tys. zł tj. 11 % z zaplanowanych 24 885 tys. zł, z tego zablokowano kwotę 2 280 tys. zł), dziale 010 *Rolnictwo i łowiectwo* (niewykorzystano 1 482 tys. zł, tj. 3 % z zaplanowanych 48 822 tys. zł; kwotę 1 373 tys. zł niewykorzystano w rozdziale 01095 §201 na zwrot podatku akcyzowego dla producentów rolnych, z tego zablokowano kwotę 1 300 tys. zł). Szczegółowe badanie nie wykazało przypadków wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.

Stwierdzono, że z zaplanowanych w kwocie łącznej 11 274 tys. zł środków dotacji na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym i zakupu podręczników oraz na wypłatę jednorazowych zasiłków losowych (rozdział 85415 § 203) wykorzystano 7 087 tys. zł (63%).

Środki ww. dotacji przekazywano gminom w kwotach zaplanowanych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej i Ministerstwo Finansów, na podstawie harmonogramów sporządzonych przez Wydział Finansowy Kuratorium Oświaty, które w imieniu Wojewody sprawowało nadzór merytoryczny nad realizacją ww. zadań. Zaplanowane wydatki okazały się nieadekwatne do wysokości wykorzystanych przez gminy środków. Kontrola wykazała, że na rachunkach gmin w okresie od 1 kwietnia do 30 listopada 2011 r., wg stanu na koniec poszczególnych miesięcy znajdowały się niewykorzystane środki dotacji na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym średnio w kwocie 2 567 tys. zł i na dofinansowanie zakupu podręczników w okresie od 1 sierpnia do 30 listopada 2011 r. średnio w kwocie 759 tys. zł.

Zastrzeżenia NIK dotyczą przekazania dziewięciu gminom środków dotacji w kwocie 367 tys. zł przeznaczonych na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym (stypendia i zasiłki

szkolne), pomimo posiadania informacji⁶ o tym, że wg stanu na 31 sierpnia 2011 r. na rachunkach bankowych tych gmin znajdowały się środki zabezpieczające ich potrzeby na zadania przewidziane do sfinansowania do końca roku budżetowego, a kwoty znajdujące się na rachunkach pozostałych 62 gmin nie będą wykorzystane i winny pomniejszyć wysokość kolejnej transzy. Łączna kwota niewykorzystanych środków na rachunkach gmin podana w ww. informacji wynosiła 1 978 tys. zł. Pomimo powyższego służby Wojewody nie podjęły skutecznych działań w celu weryfikacji informacji o stopniu zaspokojenia potrzeb w tym zakresie (wykorzystaniu środków w stosunku do poziomu realizacji zadania). W konsekwencji nadmiaru środków przekazanych gminom na realizację ww. zadań, z kwoty zaplanowanej 11 274 tys. zł niewykorzystano i zwrócono ogółem 4 187 tys. zł. W ocenie NIK nadzór Wojewody nad wykorzystaniem środków ww. dotacji, o którym mowa w art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁷, nie był sprawowany w wystarczającym zakresie (omówiono w pkt. 4 wystąpienia)

1.5. W planie finansowym Urzędu jako dysponenta III stopnia opracowanym na podstawie ustawy budżetowej, ujęto wydatki w kwocie 25 594 tys. zł, które w trakcie roku zostały zwiększone po zmianach wynikających z decyzji Ministra Finansów i Wojewody o 4 226 tys. zł do kwoty 29 820 tys. zł. Zrealizowane wydatki Urzędu wyniosły 29 175,2 tys. zł, co stanowiło 97,8 % planu.

Badanie kontrolne wydatków w kwocie 6 456,5 tys. zł (22% wydatków ogółem i 62% wydatków pozapłacowych Urzędu), w tym 2 974,2 tys. zł wydatków bieżących (12,8% wydatków bieżących) i 3 482,3 tys. zł wydatków majątkowych (98,7% wydatków majątkowych) wykazało, że były one poniesione celowo i gospodarnie oraz legalnie, za wyjątkiem kwoty 79,1 tys. zł (1,2% badanej próby) wydatkowanej na kursy języków obcych.

W ramach wydatków bieżących Urząd uregulował łącznie kwotę 8,8 tys. zł z tytułu abonamentu radiowo-telewizyjnego, z zachowaniem terminów i w wysokości miesięcznych opłat (odpowiadających liczbie posiadanych odbiorników), wynikających z rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 maja 2010 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżek za ich uiszczanie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2011 r.⁸

W odniesieniu do kursów języków obcych (angielski-2 poziomy, niemiecki-2 poziomy, francuski i czeski) zorganizowanych dla pracowników Urzędu (Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskimi⁹ i Wydziału Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji¹⁰) przez szkoły językowe¹¹ stwierdzono, że płatność w kwocie 79 133 zł została dokonana w całości przed rozpoczęciem realizacji usługi.

Zgodnie z treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia i zawartych sześciu umów¹² kursy miały się odbywać w siedzibie Urzędu w okresie 11 miesięcy od dnia podpisania umowy.

⁶ Pisma Kuratorium Oświaty do Ministerstwa Edukacji Narodowej znak WF.3113.12.2011

⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 86, poz. 558

⁹ dalej Wydział ZFE

¹⁰ dalej Wydział IPOC

¹¹ wybrane w dwóch postępowaniach przetargowych zakończonych w listopadzie 2011 r.

¹² Nr OUW/OA-116/2011 z 29 listopada 2011 r., OUW/OA-133/2011 z 12 grudnia 2011 r., OUW/OA-134/2011 z 12 grudnia 2011 r., OUW/OA-136/2011 z 12 grudnia 2011 r., OUW/OA-135/2011 z 12 grudnia 2011 r., OUW/OA-140/2011 z 19 grudnia 2011 r.

Uregulowanie przez Urząd zobowiązania wynikającego z faktur i rachunków na kwotę 79 133 zł wystawionych przez wykonawców bezpośrednio po zawarciu umowy stanowiło przedpłatę, w tym w kwocie 78 341 zł przedpłatę ze środków budżetowych 2011 r. na zadania, które zostaną wykonane na rzecz Urzędu w trakcie kolejnego roku budżetowego¹³.

Specyfikację istotnych warunków zamówienia z dnia 16 listopada 2011 r. oraz ww. sześciu umów podpisał Dyrektor Generalny Urzędu, pomimo zamieszczenia przez radcę prawnego Urzędu w dniu 4 listopada 2011 r. na projekcie umowy zastrzeżenia do jej treści, kwestionując możliwość wystawienia faktury przed wykonaniem umowy.

Dyrektor Generalny Urzędu oraz inne osoby uczestniczące w procesie zatwierdzania i zapłaty faktur i rachunków za kursy językowe (m.in. Główna Księgowa Urzędu, Dyrektor Wydziału ZFE, Dyrektor Wydziału IPOC) wyjaśnili m.in. że środki na przeprowadzenie kursów językowych były zabezpieczone w ustawie budżetowej i przewidziane w planie finansowym Urzędu na 2011 r. i wynikały z decyzji o dofinansowaniu projektów na *Podnoszenie kwalifikacji pracowników (...)*, wydatki te zostały dokonane zgodnie z art. 44 ust. ustawy o *finansach publicznych*, przy czym „zapłata z góry” jako sposób regulowania należności nie stoi w sprzeczności z przepisami prawa, w szczególności zaś z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹⁴, w oparciu o którą wyłoniono wykonawcę usług, a podstawą do skonstruowania zapisów w umowach były przepisy Kodeksu Cywilnego.

NIK zwraca uwagę, że środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie. Tymczasem ustawa o *finansach publicznych* nie daje jednostkom budżetowym ogólnego uprawnienia do posługiwania się przedpłatą, nie przewidziano możliwości dokonywania przedpłat przez ww. jednostki także w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w *sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych*¹⁵, a co do zaliczek to ograniczono je do udzielanych wyłącznie w zakresie określonym w odrębnych przepisach (§15 ust.6 rozporządzenia), które w tym zakresie nie zostały wydane.

NIK zwraca ponadto uwagę, że w treści umowy (§ 3 pkt 2) zastrzeżono, że należności będą regulowane w terminie 14 dni po otrzymaniu faktury za wykonane usługi.

1.6. Szczegółowe badanie wydatków w kwocie 2 730 tys. zł dotyczących zamówień publicznych udzielonych w wyniku siedmiu spośród 43 postępowań przeprowadzonych w 2011 r. na podstawie ustawy Pzp wykazało, że poniesiono je legalnie, celowo i gospodarnie.

Stwierdzono jednak, że wartość zamówienia na dostawy oleju napędowego grzewczego w 2011 r. nie była ustalona zgodnie z przepisami ustawy Pzp, według których w przypadku udzielenia zamówienia na dostawy powtarzające się okresowo sumowaniu winna podlegać wartość zamówień tego samego rodzaju udzielonych

¹³ Tylko jeden z kursów językowych rozpoczął się w grudniu 2011 r. (na listach obecności prowadzonych przez lektora uczestnicy potwierdzili zajęcia w wymiarze 18 godzin lekcyjnych odbyte w dniach od 13 do 29 grudnia 2011 r.), Zapłata za ww. kurs nastąpiła 8 grudnia 2011 r. Z łącznej kwoty 79 133 zł płatności za kursy dokonanych w dniach od 8 do 23 grudnia 2011 r. kwota 792 zł (1%) stanowiła zapłatę z góry za zajęcia, które zgodnie z harmonogramem miały być zrealizowane w grudniu 2011 r., a pozostała kwota 78 341 zł – zapłatę z góry za zajęcia, które miały odbyć się w kolejnym roku, w okresie od stycznia do listopada 2012 r.

¹⁴ Dz. U. z 2010 r., poz. 759 ze zm., dalej Pzp

¹⁵ Dz. U. Nr 241, poz. 1616

w poprzednich 12 miesiącach¹⁶, przy uwzględnieniu zmian ilościowych zamawianych dostaw oraz prognozowanego na dany rok średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych, lub sumowaniu winna podlegać wartość zamówienia tego samego rodzaju, które Urząd zamierzał udzielić w terminie 12 miesięcy po pierwszej dostawie (art. 34 ust. 1). Również i w przypadku udzielenia zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, należy dokonać sumowania łącznej wartości poszczególnych części zamówienia (art. 32 ust. 4). Pomimo tego wartość udzielonych przez Urząd zamówień na dostawę oleju napędowego grzewczego każdorazowo była określana odrębnie. Nie stwierdzono natomiast, by działanie to miało na celu uniknięcie stosowania przepisów ustawy Pzp. Jako przyczynę dokonywania ustalenia wartości zamówień w ww. sposób, członkowie komisji przetargowych wskazywali praktykę z lat ubiegłych. W ocenie NIK przyczyną naruszenia zasad szacowania wartości zamówienia dla dostaw powtarzających się okresowo był brak ustalenia w tym zakresie mechanizmów kontroli planowania i monitorowania zamówień publicznych dla całego Urzędu.

1.7. Urząd terminowo regulował swoje zobowiązania. Badanie wydatków na kwotę 6 456 tys. zł wykazało, że zapłaty zobowiązań na kwotę 3 721 tys. zł dokonano do 7 dni przed upływem terminu płatności, a zobowiązań na kwotę 2 735 tys. zł¹⁷ (40,2 %) dokonano od 8 do 28 dni przed upływem terminu ich płatności.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację budżetu środków europejskich.

W ustawie budżetowej wydatki budżetu środków europejskich zaplanowano w części 85/16 w kwocie 7 556 tys. zł w dziale 010 *Rolnictwo i łowiectwo* na Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013¹⁸. Wysokość zaplanowanych wydatków odpowiadała kwotom planowanym na 2011 r. przez Samorząd Województwa Opolskiego pełniący funkcję Podmiotu Wdrażającego PROW. Kwota ustalona w ustawie budżetowej została zwiększona w trakcie roku budżetowego do 8 411 tys. zł środkami z rezerw celowych na podstawie czterech decyzji Ministra Finansów na łączną kwotę 855 tys. zł (z tego kwota 833 tys. zł dotyczyła wydatków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013¹⁹, a kwota 22 tys. zł wydatków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko). Zaplanowane wydatki zrealizowano w kwocie 2 248 tys. zł (26,7 %), z tego na PROW w kwocie 1 441 tys. zł (19,1% kwoty planowanej), na RPO w kwocie 785 tys. zł (94,2% kwoty planowanej), na Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko w kwocie 22 tys. zł (100% kwoty planowanej). W wydatkach poniesionych na RPO, 110 tys. zł dotyczyło realizacji przez Urząd jako dysponenta III stopnia projektu pn. *Renowacja Wieży Piastowskiej w Opolu* - wykonania inwentaryzacji architektoniczno-budowlanej, ekspertyzy i pomiarów Wieży Piastowskiej oraz opracowanie dokumentacji. Umowę z wykonawcą ww. usługi zawarto na podstawie prawidłowo przeprowadzonego postępowania o zamówienie publiczne, a zlecenia płatności dotyczące ww. wydatku składano do Banku Gospodarstwa Krajowego terminowo.

¹⁶ Dostawy oleju napędowego grzewczego na potrzeby Urzędu i gospodarstwa pomocniczego w 2010 r. wyniosły łącznie 43 tys. litrów na kwotę 110,8 tys. zł brutto tj. 90,4 tys. zł netto w 2010 r., w tym Urząd zakupił 30,5 tys. l oleju napędowego grzewczego za 77,6 tys. zł brutto, a działające do 31 grudnia 2010 r. gospodarstwo pomocnicze – 12,5 tys. l za kwotę brutto 33,2 tys. zł

¹⁷ 104 płatności na kwotę 2 597,8 tys. zł (40,2 %) dokonano z od 8 do 14 dni przed upływem terminu, 4 płatności na kwotę 135,8 tys. zł (2,1%) od 15 do 20 dni przed upływem terminu, 1 płatność w kwocie 1,1 tys. zł (0,1%) - 28 dni przed upływem terminu.

¹⁸ dalej PROW

¹⁹ dalej RPO

Główną przyczyną niskiej realizacji planu wydatków budżetu środków europejskich było niewykonanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań²⁰ realizowanych w ramach PROW dotyczących prac geodezyjno-urzędniowych na potrzeby rolnictwa i melioracji wodnych. Wojewoda prawidłowo dokonał blokady planowanych wydatków budżetu środków europejskich w kwocie łącznej 5 870 tys. zł z powodu opóźnień w realizacji zadań.

3. Dochody budżetowe zaplanowane w ustawie budżetowej na 2011 r. z dnia 20 stycznia 2011 r.²¹ w kwocie 57 421 tys. zł zrealizowano w części 85/16 w kwocie 59 953 tys. zł (104,4%). Wyższa o 2 532 tys. zł realizacja dochodów w stosunku do założeń planu była wynikiem uzyskania wpływów wyższych o 5 768 tys. zł od zaplanowanych z tytułu realizacji zadań z zakresu gospodarki gruntami i nieruchomościami zleconych jednostkom samorządu terytorialnego (rozdział 70005) i z tytułu zwrotu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego (rozdział 85212) oraz niższych od zaplanowanych w różnych rozdziałach, w tym m.in. w kwocie 3 135 tys. zł z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (dział 750).

4. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami sprawowanie nadzoru i kontroli nad gospodarką finansową środkami budżetu państwa w części 85/16.

Wojewoda prawidłowo (rzetelnie) sprawował nadzór nad gospodarką finansową podległych jednostek organizacyjnych, o którym mowa w art. 175 ust. 1 pkt 1 ustawy o *finansach publicznych*. W tym zakresie przeprowadzane były m.in. kontrole zespolonych służb, inspekcji i innych podmiotów realizujących zadania z wykorzystaniem środków budżetowych (402 kontrole w 386 jednostkach). Do kierowników kontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia, w których dokonano ocen kontrolowanej działalności i zawarto zalecenia zmierzające do usunięcia nieprawidłowości. Wynikiem przeprowadzonych kontroli było m.in. skierowanie jednego wniosku do prokuratury w celu wszczęcia postępowania przygotowawczego oraz skierowanie jednego zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

Dysponent części sprawował również nadzór nad przekazywanymi środkami na wydatki i dotacje, o którym mowa w art. 175 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o *finansach publicznych*. W efekcie tych działań zostały podjęte decyzje o blokowaniu planowanych, a niezrealizowanych wydatków z powodu m.in. opóźnień w realizacji zadań i nadmiaru posiadanych środków. Wydatki budżetu części 85/16 zrealizowano w 2011 r. w kwocie 729 198 tys. zł (97% planu). W trakcie roku budżetowego, stosownie do zapisów art. 177 ustawy o finansach publicznych, dokonano 22 decyzjami zablokowania planowanych wydatków w kwocie 11 574 tys. zł (51,6 % niewykorzystanych środków budżetu krajowego)²².

Pomimo podejmowania działań nadzorczych, stwierdzono jednak, że w odniesieniu do środków dotacji w dziale 854, rozdziale 85415, § 2030 przeznaczonych na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej dla uczniów, nadzór ten był nieskuteczny. Działania te polegające m.in. na zorganizowaniu spotkania ze skarbnikami gmin, wstrzymaniu na wniosek dwóch gmin kolejnych transz dotacji, zapewnieniu przekazywania przez Opolskiego Kuratora Oświaty do Ministerstwa Edukacji Narodowej informacji o kwocie niewykorzystanych środków dotacji na

²⁰ z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami,

²¹ Dz. U. Nr 29, poz. 150, dalej ustawa budżetowa

²² Ponadto decyzje te dotyczyły blokowania wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 5 870 tys. zł . o czym w pkt 3 wystąpienia

dzień 31 sierpnia 2011 r., podjęciu decyzji o korekcie kwot dotacji dla 45 gmin, dokonaniu blokady planowanych wydatków w kwocie 138 tys. zł, w ocenie NIK okazały się niewystarczające, o czym świadczy kwota 4 187 tys. zł niewykorzystanych i zwróconych środków (37% środków zaplanowanych).

5. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia rzetelność ksiąg rachunkowych.

5.1. Dokumentacja opisująca przyjęte w Urzędzie zasady rachunkowości (polityka rachunkowości)²³ była zgodna z wymogami art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁴. Zakładowy Plan Kont²⁵ spełniał wymagania ustalone rozporządzeniem 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 Polskiej²⁶, nie uwzględniał jednak konta 226 - Należności długoterminowe oraz konta 640 – Rozliczenia międzyokresowe kosztów, pomimo dokonywania operacji gospodarczych o treści ekonomicznej wskazanej w opisie do ww. kont w części II pkt 1.35 i 1.66 załącznika nr 3 do ww. rozporządzenia. Pominięcie w ewidencji księgowej zapisów na koncie 640 w kwocie 78 340 zł wpływa na wynik finansowy i rzetelność sprawozdania finansowego Urzędu za 2011 r. NIK zauważa, że zgodnie z §15 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia konta wskazane w planach kont jako standardowe można ograniczyć jedynie w przypadku kont służących do księgowania operacji gospodarczych nie występujących w jednostce.

Odpowiedzialna za powyższe nieprawidłowości Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła, że w Zakładowym Planie Kont nie wprowadzono konta 226, gdyż w opisie konta 221- *Należności z tytułu dochodów budżetowych* w ww. rozporządzeniu nie określono, by konto to dotyczyło tylko należności krótkoterminowych, natomiast brak ewidencji operacji gospodarczych w kwocie 78 340 zł na koncie 640 wyjaśniła tym, iż z treści dokumentów księgowych dotyczących ww. operacji nie wynikało, by dotyczyły kosztów 2012 r. Tymczasem kontrola ujawniła, że z treści zapisów sześciu umów, których przedmiotem była organizacja kursów językowych dla pracowników Urzędu²⁷ z dnia 29 listopada, 12 i 19 grudnia 2011 r., zapařowanych przez Główną księgową wynikało, iż koszty dotyczą następnego okresu sprawozdawczego tj. 2012 r.²⁸

5.2. Przegląd analityczny zapisów ksiąg rachunkowych Urzędu ujawnił brak daty dokonania operacji gospodarczej w 45.636 zapisach dziennika dotyczących operacji zaewidencjonowanych na kontach księgi głównej i ksiąg pomocniczych, pomimo iż art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości określa datę operacji gospodarczej jako element obligatoryjny zapisu księgowego. Błąd ten dotyczył wszystkich dowodów wewnętrznych (z wyjątkiem listy płać) i miał charakter systematyczny. Wprawdzie w wydruku raportu *Dziennik* przy każdym dokumencie źródłowym pole *data operacji gospodarczej* było wypełnione, jednakże ustalenia

²³ wprowadzona 18 lipca 2008 r. zarządzeniem nr 157/2008 Wojewody Opolskiego, zmieniona zarządzeniem nr 68/10 Wojewody z dnia 30 marca 2010 r. zarządzeniem nr 183/2010 z 11 października 2010 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie ustalenia zasad rachunkowości oraz Zakładowego Planu Kont w OUW

²⁴ Dz. U. z 2009, Nr 152, poz. 1223 ze zm.

²⁵ dalej ZPK, wprowadzony zarządzeniem Wojewody nr 6/11 z dnia 13 stycznia 2011 r.

²⁶ Dz. U. Nr 128, poz. 861

²⁷ § 4 ust. 1 umowy

²⁸ za wyjątkiem kwoty 792 zł dotyczącej realizacji umowy z dnia 29 listopada 2011 r., która to kwota dotyczyła usługi zrealizowanej w grudniu 2011 r. (18 godzin lekcyjnych kursu języka angielskiego)

kontroli oraz złożone w tej sprawie wyjaśnienia Kierownika Oddziału Księgowości i Budżetu potwierdziły, że operator użytkowanego w Urzędzie programu finansowo-księgowego nie miał możliwości wprowadzenia do ww. systemu rzeczywistej daty operacji gospodarczej dotyczącej ww. dowodów księgowych, a do wydruku raportu *Dziennik* data ta była skopiowana z innej daty wprowadzanej przez operatora m.in. daty w polu *zaksięgować po datą*²⁹.

Na przykładzie raportu kasowego nr 53 z dnia 7 listopada 2011 r., obejmującego operacje kasowe zrealizowane w okresie od 2 do 7 listopada 2011 r.³⁰ stwierdzono ponadto, że w raporcie *Dziennik* daty wszystkich 22 operacji kasowych odpowiadały dacie raportu kasowego, pomimo że 15 z nich dokonano w dniach od 2 do 4 listopada 2011 r. Z dodatkowych wyjaśnień Wojewody Opolskiego wynika, że księgowanie operacji kasowych w dacie sporządzenia raportu kasowego jest działaniem zamierzonym, mającym oparcie w wewnętrznych regulacjach Urzędu (§2 pkt 5 ppkt 2 lit b Instrukcji obiegu, kontroli, ewidencji i przechowywania dokumentów księgowych w Urzędzie).

NIK zauważa, że art. 24 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 5 pkt 3 ustawy *o rachunkowości* stanowi, iż *księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli: ujęcie wpłat i wypłat gotówką, czekami i weksłami obcymi oraz obrotu detalicznego i gastronomii następuje w tym samym dniu, w którym zostały dokonane.*

5.3. Badanie szczegółowe 625 zapisów księgowych i stanowiących ich podstawę dowodów księgowych na kwotę 6 456,5 tys. zł³¹ (w tym 53 zapisów/dowodów na kwotę 3 482,3 tys. zł dotyczących wydatków majątkowych Urzędu) wykazało, że 604 zapisy/dowody (na kwotę 6 333,7 tys. zł, tj. 97,9%) nie zawierało nieprawidłowości i zostało poprawnie ujęte w księgach rachunkowych. W przypadku natomiast 21³² zapisów/dowodów na kwotę 132,6 tys. zł (tj. 2,1%) stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na błędnej dekretacji dowodu, błędach w zakresie identyfikacji dowodu, braku akceptacji do zapłaty przez Dyrektora Biura Inwestycji, Logistyki i Zamówień Publicznych.

Nieprawidłowości stwierdzone w dziewięciu z ww. 21 zapisów/dowodach, dotyczące błędów formalnych oraz sześciu zapisach/dowodach, które dotyczyły ujęcia kosztów przyszłych okresów (78 341 zł) związanych z organizacją kursów językowych w ciężar kosztów roku bieżącego nie miały wpływu na sprawozdawczość budżetową Urzędu. Błędna natomiast dekretacja w przypadku sześciu dowodów na kwotę 7,7 tys. zł (0,1 %) miała wpływ na bieżącą sprawozdawczość budżetową Urzędu³³ w części dotyczącej kwoty zobowiązań i klasyfikacji budżetowej wydatków³⁴.

5.4. Inwentaryzacja w drodze spisu z natury aktywów pieniężnych i rzeczowych składników aktywów obrotowych (zapasów materiałów) oraz inwentaryzacja w drodze uzgodnienia sald zostały przeprowadzone zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy *o rachunkowości* i rozliczone w terminie.

²⁹ wg instrukcji użytkowanego systemu finansowo-księgowym w polu *zaksięgować pod datą* operator wprowadza datę, *pod którą zaksięgowany będzie dowód księgowy*

³⁰ Raport kasowy nr 53 za okres od 2 do 7 listopada 2011 r., obejmujący 22 operacje kasowe, w tym w dniu: 2 listopada – 9 operacji na kwotę 1 592,14 zł, 3 listopada – 2 operacje na kwotę 379,32 zł, 4 listopada – 4 operacje na kwotę 1 066,57 zł, 7 listopada – 7 operacji na kwotę 8 013,16 zł.

³¹ z tego 229 zapisów na kwotę 3 170,5 tys. zł dobranych metodą statystyczną i 396 zapisów/dowodów na kwotę 3 286,0 tys. zł dobranych celowo

³² W tym 6 zapisów na kwotę 78,3 tys. zł dot. kursów językowych, p których mowa w pkt. 5.1. niniejszego wystąpienia

³³ Zaniżono kwotę zobowiązań w sprawozdaniu RB-28 za styczeń 2011 r. o 1 200 zł, za czerwiec o 943 zł, za sierpień 2011 r. o 757,50 zł, za październik 441,37 zł, natomiast zawyżono kwotę zobowiązań w sprawozdaniu RB-28 za lipiec o 800,50 zł

³⁴ Dowód księgowy na kwotę 4 050 zł zaewidencjonowany w § 430 zamiast §455 i/lub 470

Stwierdzono natomiast, że w inwentaryzacji drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości inwentaryzowanych składników, o której mowa w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, przeprowadzonej w dniach od 2 do 13 stycznia 2012 r. i potwierdzonej protokołem zatwierdzonym przez Główną Księgową i Dyrektora Generalnego w dniu 27 stycznia 2012 r., nie uwzględniono wszystkich dokumentów dotyczących sald weryfikowanych kont, znajdujących się wówczas w Oddziale Księgowości i Budżetu. W protokole tym wykazano salda kont wg stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. i nie stwierdzono żadnych różnic. Kontrola ujawniła natomiast, że w dniu zakończenia weryfikacji sald tj. 13 stycznia 2012 r., saldo konta 080-Środki trwałe w budowie na dzień 31 grudnia 2011 r. wykazane w ww. protokole w kwocie 2 848 446,14 zł nie uwzględniało faktu zakończenia zadań inwestycyjnych, ujętych w zapisach ww. konta, a udokumentowanego trzema protokołami znajdującymi się w Oddziale Księgowości i Budżetu (*Przebudowa pomieszczeń budynku przy ul. Oleskiej 123 na potrzeby tworzenia Centrum Powiadamiania Ratunkowego* protokół zakończenia zadania z dnia 28 grudnia 2011 r. na kwotę 2 247 507,45 zł, *Budowa awaryjnego zasilania dla Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego* – protokół z dnia 30 grudnia 2011 r. na kwotę 471 788,69 zł, *Renowacja Wieży Piastowskiej w Opolu* – protokół z dnia 30 grudnia 2011 r. na kwotę 129 150 zł). Z treści ww. protokołów zakończenia zadań inwestycyjnych wynikało, że saldo weryfikowanego konta 080-Środki trwałe w budowie na dzień 31 grudnia 2011 r. było zerowe, a środki trwałe, które powstały w wyniku zakończenia ww. zadań zostały wprowadzone do ewidencji środków trwałych prowadzonej przez Oddział Administracyjny z datą operacji gospodarczej w dniach 28 i 30 grudnia 2011 r. Główna Księgową Urzędu wyjaśniła, że protokoły zakończenia zadań inwestycyjnych nie zostały uwzględnione w czasie weryfikacji sald, gdyż zostały zaksięgowane w dniach 17 i 23 stycznia 2012 r., dodała ponadto, iż *przed ostatecznym zamknięciem ksiąg rachunkowych zostanie przeprowadzona ponowna weryfikacja sald tych kont księgowych, na których pojawiły się zapisy dokonane po dniu 13 stycznia 2012 r.*

Obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji składników aktywów i pasywów według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. wynikał z zarządzenia Dyrektora Generalnego Urzędu nr 45/2011 z dnia 21 grudnia 2011 r. Zgodnie z ww. zarządzeniem weryfikacja sald miała polegać na *porównaniu zapisów dokonanych w księgach rachunkowych z odpowiednimi dokumentami źródłowymi i weryfikacji wartości tych składników, polegającej na ustaleniu, czy wielkość poszczególnych składników aktywów i pasywów jednostki ujęta w księgach rachunkowych odpowiada ich stanowi rzeczywistemu, a jeśli nie, to na urealnieniu tych wielkości przez wprowadzenie odpowiednich zapisów do ksiąg.* Osobą odpowiedzialną za przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji drogą weryfikacji była Główna Księgową Urzędu.

6. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sprawozdawczość łączną części 85/16 oraz sprawozdawczość jednostkową Urzędu.

Sprawozdania budżetowe RB-23 o stanie środków na rachunkach bieżących jednostek, RB-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, RB-28 z wykonania planu wydatków budżetowych były sporządzane w Urzędzie w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR, zapewniającym ich rzetelność w stosunku do sprawozdań jednostkowych.

Sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń; Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych; Rb-28 Programy 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; Rb-28 Programy WPR z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej oraz sprawozdania z budżetu środków europejskich Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej i Rb-28UE WPR z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej sporządzone zostały w sposób rzetelny i prawidłowy pod względem formalnym i rachunkowym oraz przekazane do Ministerstwa Finansów z zachowaniem terminów ustalonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁵ i rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁶ Sprawozdania jednostkowe Urzędu (Rb-23, Rb-27, Rb-28) zostały sporządzone w oparciu o dane z ewidencji księgowej i w terminach określonych w zał. nr 42 do ww. rozporządzenia dla dysponentów III stopnia. Zerowe stany środków na rachunkach bankowych dochodów i wydatków wykazane w sprawozdaniu jednostkowym rocznym Rb-23 oraz kwota dochodów (1 308 380,28 zł) przekazanych na centralny rachunek bieżący budżetu państwa zostały potwierdzone przez NBP O/Okr. Opole w dniu 31 stycznia 2012 r. Sprawozdania jednostkowe Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2011 r. zawierały dane o stanie należności (100 522,21 zł) i zobowiązań (stan zerowy) wynikające z ewidencji księgowej i zostały sporządzone terminowo.

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

1. Podjęcie działań zapewniających rzetelne weryfikowanie kwot planowanych wydatków zgłaszanych do projektu budżetu państwa, w tym zwłaszcza w zakresie planowanych inwestycji budowlanych.
2. Uruchamianie środków dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego w kwotach adekwatnych do potrzeb i zapewnienie prawidłowego nadzoru w tym zakresie.
3. Podjęcie działań zapewniających prawidłowe szacowanie wartości zamówień na dostawy/usługi dla Urzędu.
4. Podjęcie działań w celu zapewnienia możliwości wprowadzania do zapisów ksiąg rachunkowych wszystkich obligatoryjnych elementów, wskazanych w art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości.
5. Zapewnienie zgodności *Zakładowego Planu Kont* z zakresem operacji gospodarczych, które występują w Urzędzie.
6. Rzetelne przeprowadzanie inwentaryzacji drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości inwentaryzowanych składników.

³⁵ Dz. U. Nr 20, poz. 103

³⁶ Dz. U. Nr 43, poz.247

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wojewodę, w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach na rzecz ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ustawy o NIK, przysługuje Panu Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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