



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR-4100-01-01/2012
P/12/183

Wrocław, 20 kwietnia 2012 r.

Pan
Aleksander Marek SKORUPA
Wojewoda Dolnośląski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Wojewodę Dolnośląskiego i Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu w zakresie *wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 85/02 – województwo dolnośląskie*.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 11 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, z zastrzeżeniami, wykonanie w 2011 r. budżetu państwa w części 85/02-województwo dolnośląskie.

Część I – Dysponent główny budżetu państwa części 85/02 - województwo dolnośląskie.

1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych.

Plan finansowy budżetu Wojewody Dolnośląskiego został opracowany w wymaganej szczegółowości i terminowo przekazany ministrowi finansów. Wojewoda, jako dysponent główny skorzystał z przysługujących mu uprawnień, wynikających z art. 140 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² i utworzył w części 85/02 rezerwę w kwocie 1.100 tys. zł, z przeznaczeniem na uregulowanie części zobowiązań przejętych po zlikwidowanym zakładzie budżetowym PZB „Stawy Milickie”. W wymaganym terminie przekazał jednostkom podległym i jednostkom samorządu terytorialnego (j.s.t.) informacje o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków wynikających z przyjętej ustawy budżetowej. Wojewoda Dolnośląski skorzystał również z zapisów art. 157 ustawy u.f.p. i nie rozdysponował na etapie planowania całości środków wynikających z ustawy budżetowej.

¹ Dz.U. z 2012, poz. 82

² Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Przeznaczone środki na sfinansowanie kosztów wydawania przez gminy decyzji w sprawach świadczeniobiorców innych niż ubezpieczeni, spełniających kryterium dochodowe, rozdysponowano w toku realizacji budżetu, po wydaniu decyzji potwierdzających prawo do świadczeń opieki zdrowotnej.

Zrealizowane dochody w wysokości 205.900 tys. zł były wyższe, w stosunku do określonych ustawą budżetową o 27.704 tys. zł, tj. o 15,5%, a w porównaniu do wykonania 2010 r. o 36.068 tys. zł, tj. o 21,2%. Głównymi źródłami dochodów były wpływy z tytułu gospodarki gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa (54,6%) oraz grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych (27,2%).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie dochodów części 85/02, uznając, że ponad 15% różnica w stosunku do planu wynika z uwarunkowań, których w większości, na etapie planowania nie można było przewidzieć. W ocenie NIK prognoza dochodów na 2011 r. została sporządzona prawidłowo, a podejmowane przez dysponenta działania celem ich zrealizowania były właściwe. Uwzględniając wykonania lat ubiegłych istniała realna możliwość planowania dochodów również w tych podziałkach klasyfikacji budżetowej, które uzależnione są od zdarzeń przyszłych i niepewnych, jak np. *kar w celu przymuszenia nakładanych na osoby prawne i inne jednostki organizacyjne z tytułu naruszenia prawa budowlanego*.

Poziom zaległości netto, tj. należności, których termin zapłaty już upłynął, wyniósł 463.613 tys. zł, a ich przyrost w stosunku do roku ubiegłego 114.051 tys. zł (wzrost o 32,6%). Zaległości przewyższały zrealizowane w 2011 r. dochody o 257.714 tys. zł, tj. o 125,2%. NIK, uwzględniając podejmowane przez służby Wojewody działania zmierzające do zmniejszenia ich poziomu, zauważa, że na zaległości rzutowała niska skuteczność egzekucji komorniczych prowadzonych na wnioski gmin (dział 852-*Pomoc społeczna* 349.230 tys. zł, tj. 75,3% ogółu zaległości) oraz poborców skarbowych realizujących należności z tytułu niespłaconych grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych (dział 750-*Administracja publiczna* -13,9%), a więc podmiotów, których skuteczność działań była niezależna od Wojewody. Kwotę 12.141 tys. zł odpisano z powodu upływu terminu płatności (wygaśnięcia) mandatów karnych kredytowanych (kwota dokonanego odpisu była wyższa w porównaniu z rokiem 2010 o 4.198 tys. zł – 52,85%).

2. Planowanie i realizacja wydatków budżetowych.

2.1. Wydatki budżetowe w części 85/02–województwo dolnośląskie na 2011 r. zostały zaplanowane na podstawie założeń, przekazanych przez ministra finansów. Plan wydatków, wynoszący według ustawy budżetowej na 2011 r. 1.595.758 tys. zł, został zwiększony do wysokości 2.079.977,4 tys. zł (o 30,3%), z tego środkami z rezerwy ogólnej o 2.031.287 tys. zł oraz z rezerw celowych o 481.584,4 tys. zł. Wydatki wykonano w wysokości 2.031.287,3 tys. zł (97,7% planu po zmianach).

Przeniesienia wydatków pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej były celowe i zgodne z dyspozycją art. 171 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Wpływ na stopień wykonania wydatków miało również wykorzystanie przez Wojewodę uprawnień wynikających z art. 177 u.f.p. w zakresie blokowania planowanych wydatków. W 2011 r. zablokowano łącznie 37.486,4 tys. zł, w tym 9.086,9 tys. zł środków z budżetu UE.

2.2. Określone ustawą budżetową na 2011 r. wydatki majątkowe części 85/02 w wysokości 23.601 tys. zł stanowiły zaledwie 1,5% wydatków ogółem, a uwzględniając kwotę 9.900 tys. zł na współfinansowanie projektów

z udziałem środków Unii Europejskiej - 2,1%. W ciągu roku budżetowego wydatki majątkowe wzrosły do 236.220 tys. zł, tj. ponad 6-krotnie, a ich realizacja wyniosła 225.247 tys. zł (95,4%). Środki te zostały przeznaczone głównie na usuwanie skutków klęsk żywiołowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei wydatki majątkowe jednostek budżetowych dotyczyły m.in. rozbudowy budynku leczniczo-biurowego na cele laboratoryjne Zakładu Higieny Weterynaryjnej we Wrocławiu (5.850 tys. zł) oraz wymiany pokrycia dachowego na budynku DUW (2.065 tys. zł).

2.3. Występujące na koniec 2011 r. zobowiązania w kwocie 27.819 tys. zł nie były wymagalne, a ich stan na 31 grudnia zmniejszył się w porównaniu do stanu na koniec roku poprzedniego o 4.273 tys. zł, tj. o 13,3%. Na poziom zobowiązań rzutowały przejęte przez Wojewodę Dolnośląskiego zobowiązania po zlikwidowanym Państwowym Zakładzie Budżetowym „*Stawy Milickie*”.

2.4. Przeciętne zatrudnienie (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) wyniosło 3.404 osób i było niższe niż w 2010 r. o 36 osób, tj. o 1,0%, natomiast w dziale 750 - *Administracja publiczna* wyniosło ono 707 osób i było wyższe niż w 2010 r. o 19 osób, tj. o 2,8%. NIK zwraca uwagę, że pomimo monitorowania sprawozdań Rb-70, nadal występują, a nawet wzrosły w porównaniu z rokiem ubiegłym, rozbieżności między planowanym i zrealizowanym zatrudnieniem w części 85/02. W porównaniu z planem po zmianach, na koniec 2011 r. rzeczywiste zatrudnienie było niższe o 427 osób, tj. o 12,5% od zaplanowanego. Największe różnice wystąpiły w działach: 801 – *Oświata i wychowanie* (wykonanie planu w 46,2%) i 750 – *Administracja publiczna* (85,4% planu).

Wydatki na wynagrodzenia (finansowane z budżetu państwa i budżetu środków europejskich) wyniosły 144.308 tys. zł, co stanowiło 99,6% wielkości planowanej po zmianach i były większe w porównaniu do wydatków na wynagrodzenia w 2010 r. o 854 tys. zł, tj. o 0,6%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) wyniosło 3.533 zł, w tym w dziale 750 – *Administracja publiczna* – 4.106 zł. W porównaniu do 2010 r., przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wzrosło o 58 zł, tj. o 1,7%, a w dziale 750 o 276 zł, tj. o 7,2%. Nie przekroczono planu wydatków na wynagrodzenia dla części 85/02.

2.5. W 2011 r. w strukturze wydatków największy udział miały dotacje dla jednostkom samorządu terytorialnego (j.s.t.) (80,5%). Wojewoda Dolnośląski wypełniając dyspozycje art. 143 i 148 u.f.p. przekazał j.s.t. w terminie ustawowym informacje o wysokościach kwot dotacji celowych i to zarówno wynikających z przyjętego przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej (21 października 2010 r.), jak i kwot wynikających z przyjętej ustawy budżetowej (24 lutego 2011 r.). W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. plan wydatków budżetu Wojewody Dolnośląskiego na dotacje dla j.s.t., został zwiększony o 445.574 tys. zł, co stanowiło wzrost o 36,4% w odniesieniu wydatków ustalonych w ustawie budżetowej.

Wojewoda prawidłowo gospodarował środkami publicznymi na dotacje w części 85/02– *województwo dolnośląskie*.

Wydatki na dotacje celowe dla j.s.t. w 2011 r. wyniosły ogółem 1.625.591 tys. zł, co stanowiło 97,4% planu po zmianach i były o 402.014 tys. zł (o 32,9%) wyższe od wydatków ujętych w ustawie budżetowej i o 63.705 tys. zł (o 4,1%) od wykonania roku 2010.. NIK zwraca uwagę na zwiększenie planu wydatków o kwotę

61.855,2 tys. zł decyzjami Ministra Finansów z grudnia 2011 r., w tym 51.251,7 tys. zł z dnia 23 grudnia (z rezerwy celowej budżetu państwa, poz. 4 - *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych*). Podkreślić należy, że ustawą budżetową na 2011 r. nieplanowano środków z tego tytułu, chociaż w 2010 r. wykonanie wyniosło 106.173,8 tys. zł.

Pomimo, iż podejmowano w trakcie roku działania ograniczające możliwość nadmiernego pobierania przez j.s.t. dotacji celowych z budżetu państwa, m.in. poprzez monitoring bieżących sprawozdań z wykonania dotacji, prowadzenie kontroli j.s.t. w tym zakresie, to i tak na rachunek dysponenta głównego, jednostki te zwróciły do dnia 13 marca 2012 r. niewykorzystane dotacje w łącznej wysokości 17.297,2 tys. zł, w tym 10.456,4 tys. zł przed zakończeniem roku budżetowego, 6.552,6 tys. zł w tzw. okresie przejściowym (do 31 stycznia 2012 r.), a pozostałe 288,2 tys. zł już po upływie terminu wyznaczonego przepisami prawa na zwrot niewykorzystanych dotacji. Rozmiary zwrotów przekazywanych dotacji, zdaniem NIK mogą wskazywać na pobieranie w 2011 r. przez j.s.t. dotacji w kwotach wyższych od uzasadnionych rozmiarami wykonywanych zadań.

Wojewoda prawidłowo rozdysponował dotacje podmiotowe oraz dotacje celowe na dofinansowanie zadań zleconych fundacjom, stowarzyszeniom oraz pozostałym jednostkom zaliczanym i niezaliczanym do sektora finansów publicznych. Realizacja dotacji celowe na dofinansowanie zadań zleconych fundacjom, stowarzyszeniom oraz pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych. wyniosła 1.412 tys. zł, natomiast realizacja dotacji celowych dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych 153.414 tys. zł, z których najwyższą dotację (135.689 tys. zł) przyznano Dolnośląskiemu Oddziałowi Wojewódzkiemu Narodowego Funduszu Zdrowia na zadania z zakresu ratownictwa medycznego.

2.6. Wojewoda Dolnośląski nie opracowywał dokumentu operacyjnego (planu finansowego) w układzie zadaniowym, w podziale na zadania, podzadania i działania planowane do realizacji na 2011 r., który dostosowywałby układ zadaniowy do uchwalonej ustawy budżetowej i byłby podstawą realizacji układu zadaniowego w roku budżetowym. Natomiast, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, Wojewoda w terminie dwóch miesięcy od ogłoszenia ustawy budżetowej na 2011 r. sporządził Wieloletni Plan Finansowy do poziomu zadań.

W DUW, w procesie planowania budżetu na 2011 r. nie analizowano kosztów jednostkowych produktów osiągniętych w ramach działań (w żadnych przepisach nie określono metody szacowania kosztów w układzie zadaniowym i obowiązku Wojewody w tym zakresie). Niemniej jednak, w celu sporządzenia planów kosztów poszczególnych działań na rok 2011, przypisano każdego pracownika DUW do jednego lub kilku działań w określonej proporcji. Spośród zadań wymienionych załącznikiem do ustawy budżetowej z części 85/02 nie finansowano zadań w zakresie leśnictwa (powiaty) oraz obrony narodowej (województwo samorządowe), z uwagi na brak zapotrzebowań na ww dotacje ze strony j.s.t.

3. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia planowanie i realizację w 2011 r. wydatków budżetu środków europejskich. Łączny budżet środków europejskich wyniósł 41.496 tys. zł, z czego środki

z rezerwy celowej stanowiły 1,9%. Zrealizowane w 2011 r. wydatki ze środków Unii Europejskiej w kwocie 32.279 tys. zł stanowiły 77,8% budżetu po zmianach. Łącznie niewykorzystane środki finansowe w wysokości 9.217 tys. zł stanowiły 22,2% budżetu po zmianach. Wydatki w ramach budżetu środków europejskich zrealizowano w wysokości wynikającej z planu finansowego i przeznaczono je na realizację projektów w ramach 3 programów, tj. Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (PROW), Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 (RPOWD) oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ). W ramach PROW realizowano przedsięwzięcia związane z funkcjonowaniem rolnictwa i obszarów wiejskich, na które wydatkowano 31.287 tys. zł, co stanowiło 77,3% budżetu tego programu, w ramach RPOWD realizowano przedsięwzięcia związane z digitalizacją wniosków oraz budową systemu monitoringu i usuwania zagrożeń środowiska, na które wydatkowano 236 tys. zł, co stanowiło 86,9% budżetu tego programu, natomiast w ramach POIiŚ realizowano przedsięwzięcia związane z ratownictwem ekologicznym, chemicznym i na drogach, na które wydatkowano 756 tys. zł, co stanowiło 100% budżetu tego właśnie programu. Niepełne wykorzystanie tych środków wynikało przede wszystkim z utrudnień formalno-prawnych, długotrwałych procedur dotyczących wykupu gruntów i odszkodowań, opóźnień w wydawaniu decyzji Marszałka Województwa o przyznaniu pomocy finansowej ze środków UE, a także z oszczędności uzyskanych w trakcie postępowania przetargowego.

W projekcie budżetu środków europejskich na 2011 r. nie uwzględniono 3 projektów realizowanych przez Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu, gdyż na etapie projektowania budżetu Urząd nie posiadał jeszcze informacji dotyczących ich realizacji przez beneficjenta, efektem czego było wnioskowanie o uruchomienie środków w łącznej wysokości 773,31 tys. zł z rezerwy celowej tego budżetu. NIK zwraca uwagę, że w miesiącu grudniu 2011 r. z budżetu środków europejskich dokonano płatności w wysokości 11.554,67 tys. zł, wobec 20.724,71 tys. zł płatności zrealizowanych do miesiąca listopada, tj. 55,8% rocznych płatności, co wynikało głównie ze zwiększeń tych środków w ostatnim miesiącu roku, terminów płatności zawartych w umowach oraz opóźnień w realizacji zaplanowanych zadań.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń do prawidłowości i terminowości sporządzania sprawozdań zbiorczych w zakresie budżetu środków europejskich. Uwaga NIK dotyczy wykazywania w sprawozdaniach Rb-28 UE w okresie od sierpnia do listopada 2011 r. zaangażowania dla projektu pn. „Digitalizacja wniosków paszportowych Oddziału Paszportowego DUW”.

4. *Prawidłowość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych.*

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń do poprawności i terminowości sporządzenia sprawozdań łącznych. Badanie łącznych sprawozdań budżetowych, które nie są przekazywane w systemie TREZOR, tj. Rb-28 Programy, Rb-28 Programy WPR, Rb-N o *stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych*, Rb-Z o *stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji* budżetu państwa części 85/02 – województwo dolnośląskie wykazało, że dane z jednostkowych sprawozdań zostały przeniesione prawidłowo do sprawozdań łącznych. Dane wykazane w rocznych jednostkowych sprawozdaniach DUW Rb-23 o *stanie środków na rachunkach bankowych*, Rb-27 z *wykonania planu dochodów budżetowych*, Rb-28 z *wykonania planu*

wydatków budżetu państwa oraz w kwartalnych sprawozdaniach (za czwarty kwartał 2011 r.) Rb-N i Rb-Z były zgodne z zapisami zawartymi na odpowiednich kontach ewidencji księgowej DUW. Sprawozdania powyższe przekazano do dysponenta głównego w terminach wynikających z załącznika nr 42 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³ oraz z załącznika nr 6 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴.

5. Nadzór i kontrola.

Wojewoda Dolnośląski prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją budżetu w części 85/02–województwo dolnośląskie.

Przeprowadzono 59 kontroli w zakresie działalności finansowej, przestrzegania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań, dokonywania wydatków, pobierania i gromadzenia środków publicznych oraz stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, a także wykorzystania dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego, które wykazały prawidłowe (na ogół) wykorzystanie tych dotacji.

W okresie sprawozdawczym, Wydział Finansów i Budżetu DUW nie wszczynał postępowań dyscyplinarnych i nie kierował wniosków do prokuratury o wszczęcie postępowania przygotowawczego. M.in. dzięki analizie uwarunkowań wynikających z art. 128 ust. 2 u.f.p. dotyczących całkowitego kosztu zrealizowanego zadania¹ spowodowano, zwrot przez niektóre gminy części dotacji przekraczającej 80% zrealizowanego przez gminę zadania. Środki te zostały również objęte blokadą.

6. Realizacja wniosków pokontrolnych.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do informacji Wojewody, a także informacji Dyrektora Generalnego DUW w sprawie realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli wykonania budżetu za 2010 r. Niemniej jednak uchybienia i nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli dysponentów III stopnia (podczas badania próby narzędziem informatycznym *Pomocnik kontrolera*), dowodzą potrzeby wypracowania mechanizmów, pozwalających na skuteczne eliminowanie zdarzeń podważających zgodność i wiarygodność niektórych zapisów księgowych.

Część II – Wykonanie planu finansowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego.

1. Planowanie i realizacja dochodów w 2011 r.

I.1. Zrealizowane w 2011 r. dochody budżetowe w łącznej kwocie 12.499,9 tys. zł były wyższe od zaplanowanych⁵ o 1.915,9 tys. zł, tj. o 18,1%. Natomiast w porównaniu do roku 2010 r. (50.037 tys. zł) wykonanie dochodów było niższe o 37.537 tys. zł, tj. o 75,0%, a odnotowany spadek wynikał z powierzenia z początkiem roku 2011 zadania realizacji dochodów z tytułu mandatów karnych kredytowanych Wydziałowi Finansów i Budżetu

³ Dz. U. Nr 20, poz. 103

⁴ Dz. U. Nr 43, poz. 247

⁵ 10.584,0 tys. zł.

DUW⁶, co skutkowało niższym niż w roku 2010 o 39.211 tys. zł wykonaniem przez dysponenta III stopnia dochodów w § 0570⁷ rozdziału 75011 (urzędy wojewódzkie).

Wszystkie objęte szczegółowym badaniem i zrealizowane przez Urząd w 2011 r. dochody przekazane zostały na rachunek centralny budżetu państwa, w kwotach i terminach określonych § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁸.

Nieprawidłowości stwierdzono w obszarze planowania dochodów dysponenta III stopnia. W 2011 r. bez określenia planu zrealizowano dochody w łącznej kwocie 536 tys. zł, o 46 tys. zł (o 9,4%) wyższej niż w roku ubiegłym⁹. Natomiast zaplanowane na 8 tys. zł dochody z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych zrealizowano w wysokości 879 tys., tj. na poziomie prawie 110 krotności planu w § 0580 rozdziału 71015. Powyższe było skutkiem m.in. niedoszacowania dochodów z tytułu kar i grzywien nakładanych przez organy Nadzoru Budowlanego.

I.2. Ujęte w ewidencji księgowej należności netto z tytułu realizowanych przez Urząd dochodów budżetowych na dzień 31 grudnia 2011 r. wyniosły 2.452 tys. zł i były o 48.716 tys. zł, tj. o 95,2%, niższe w porównaniu do stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. (51.168 tys. zł.). Odnotowany spadek wynikał w szczególności z braku ujęcia w planie dochodów Biura OA¹⁰ na 2011 r. należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych kredytowanych na osoby fizyczne¹¹. Natomiast wynoszący 145 tys. zł (20,5%) wzrost zaległości z tytułu dochodów ewidencjonowanych w § 0690 rozdziału 75011 wynikał głównie ze wzrostu zaległości z tytułu obciążenia kosztami wydalenia cudzoziemców. Zaległości z ww. tytułu wzrosły w badanym okresie o 70,3 tys. zł, tj. z 691,81 tys. zł na koniec 2010 r. do 762,14 tys. zł na koniec 2011 r., i z uwagi na brak podstaw prawnych, nie były kierowane do egzekucji.

I.3. W 2011 r. z ewidencji Urzędu (dysponenta III stopnia) odpisano przedawnione należności budżetowe (inne niż wynikające z mandatów karnych kredytowanych), w łącznej kwocie 37,1 tys. zł, tj. o 66,8% niższej od odpisanej w roku 2010 (111,74 tys. zł). Natomiast wartość należności umorzonych w ww. okresie wyniosła 185,0 tys. zł, w tym kwotę 40,0 tys. zł stanowiło, wynikające z decyzji Ministra Finansów umorzenie opłaty legalizacyjnej. We wszystkich przypadkach dokonanie umorzeń i odpisów należności poprzedzone zostało postępowaniem wyjaśniającym w celu potwierdzenia możliwości ich wyegzekwowania lub zasadności dalszego dochodzenia.

I.4. NIK pozytywnie, z zastrzeżeniami, ocenia działania podejmowane przez Urząd na rzecz dochodzenia w 2011 r. należności budżetowych, innych niż wynikających z mandatów karnych kredytowanych. W wyniku badania szczegółowego stwierdzono, m.in., że z przypisanej na koncie 221 kwoty 719,26 tys. zł w kontrolowanym

⁶ na podstawie zarządzenia Wojewody Dolnośląskiego nr 1 z dnia 3 stycznia 2011 r.

⁷ Grzywny mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych.

⁸ Dz.U. Nr 245, poz. 1637

⁹ W 2010 bez planu wykonano dochody w łącznej kwocie 490 tys. zł.

¹⁰ Biuro BA – Biuro Administracyjno-Organizacyjne DUW

¹¹ z uwagi na co stan należności ewidencjonowanych w rozdziale 75011 §0570 zmniejszył się z kwoty 48.877 tys. zł wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. do 199,81 zł wg stanu na dzień 31 grudnia 2011 r., a saldo należności na koniec 2010 r. przekazane zostało do Wydziału Finansów i Budżetu DUW.

okresie¹² dokonano wpłaty 401,6 tys. zł, tj. 55,8% objętych badaniem należności. W odniesieniu do 145,00 tys. zł, tj. 20,2%, podjęto działania windykacyjne, natomiast postępowaniem egzekucyjnym nie objęto należności w kwocie 2,7 tys. zł (0,4%). Niedochodzona należność dotyczyła niespłaconej części kary pieniężnej orzeczonej wyrokiem Sądu wobec osoby fizycznej. We wszystkich zbadanych przypadkach wysokość przypisów została ustalana na podstawie i w kwotach wynikających z dokumentów źródłowych stanowiących o wymiarze danej należności.

W wyniku kontroli stwierdzono także zwłokę w rozliczeniu należnego DUW wynagrodzenia za pobór na rzecz Gminy Wrocław opłaty skarbowej w drodze inkasa. Wbrew przyjętemu w zawartej umowie¹³ miesięcznemu systemowi rozliczeń, dopiero w dniu 14 grudnia 2011 r. DUW wystawił faktury za wynagrodzenie z tytułu opłaty pobranej w latach 2007-2008 i w miesiącach styczniu, lutym i marcu 2009 r. Należność z tego tytułu w kwocie 94,3 tys. zł została zapłacona przez Gminę w dniu 28 grudnia 2011 r., natomiast rozliczenie zaległego wynagrodzenia za opłaty pobrane w okresie od kwietnia 2009 r. do końca 2011 r. przekazane zostało do Urzędu Miejskiego w celu weryfikacji.

I.5. Pomimo stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości NIK pozytywnie ocenił ewidencjonowanie należności z tytułu dochodów budżetowych w księgach rachunkowych Biura OA.

Na podstawie badanej próby ustalono m.in., że niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.¹⁴, należności z tytułu dochodów budżetowych w I kwartale 2011 r. księgowane były na koncie 221 w korespondencji z kontem 750, mimo wprowadzenia do polityki rachunkowości DUW właściwego dla ewidencji przychodów z ww. tytułu konta 720.

W 4 zbadanych przypadkach stwierdzono, niezgodnie z zasadami polityki rachunkowości DUW¹⁵, wprowadzenie do ksiąg rachunkowych (na konto 221) przypisu należności z tytułu nakładanych przez PINB kar administracyjnych. Należności te przypisane zostały bowiem pod datą inną niż data otrzymania przez służby księgowo Biura OA potwierdzenia o odbiorze stosownych postanowienia przez zobowiązanego, w tym w 2 przypadkach przypisy należności w łącznej kwocie 55 tys. zł zostały wprowadzone na konto 221 w grudniu 2011 r., pomimo iż stanowiące ich podstawę postanowienia Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego zostały odpowiednio doręczone stronie i informacja o dacie ich doręczenia wpłynęła do Biura OA w dniu 4 i 5 stycznia 2012 r.¹⁶

¹² Także w styczniu i lutym 2012 r.

¹³ Z Gminą Wrocław w dniu 14 marca 2007 r.

¹⁴ 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 Polskiej (Dz.U. Nr 128, poz. 861)

¹⁵ Wprowadzonymi zarządzeniem Dyrektora Generalnego nr 45 z dnia 1 września 2010 r. i zmienionymi m.in. zarządzeniem nr 20 z dnia 1 kwietnia 2011.

¹⁶ Tj. przypis należności w kwocie 15.000,00 zł został wprowadzony do sytemu FK Biura OA (Wn 221 Ma 720) pod datą 29 grudnia 2011 r., pomimo, że postanowienie nr 1590/2011 r. z dnia 23 grudnia 2011 r. DWINB utrzymujące w mocy zaskarżone postanowienie nr 2540/2011 r. PINB dla miasta Wrocławia w sprawie wymierzenia Burchardt-Rzosiński Investment sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu kary pieniężnej w kwocie jw. zostało doręczone ww. spółce 4 stycznia 2012 r. oraz przypis należności w kwocie 40.000,00 zł został wprowadzony do sytemu FK Biura OA pomimo pod datą 29 grudnia 2011 r. pomi-

Pomimo podejmowanych przez Biuro OA w 2011 r. działań na rzecz bezzwłocznego otrzymywania od PINB informacji o datach doręczenia stronom postanowień o nałożonych¹⁷ karach administracyjnych, w badanej próbie stwierdzono przypadki pozyskiwania takich informacji z opóźnieniem. Skutkiem powyższego był brak możliwości terminowego ujęcia w księgach rachunkowych należności z tytułu kar administracyjnych nałożonych postanowieniami PINB w Lubaniu z dnia 16 marca 2011 r.¹⁸ i PINB dla m. Wrocławia z dnia 8 września 2011 r.¹⁹ i tym samym niemożnością ich wykazania w sprawozdaniu Rb-27 z właściwego okresu, tj. za miesiąc marzec w kwocie 50,00 tys. zł i wrzesień w kwocie 10,00 tys. zł. Powyższe w ocenie NIK wskazuje na słabość działań podejmowanych w ramach kontroli zarządczej na rzecz zapewnienia właściwego obiegu dokumentów.

I.6. Najwyższa Izba kontroli pozytywnie ocenia ewidencjonowanie i dochodzenie w 2011 r. należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych.

W 2011 r. w ewidencji DUW ujęto 445.856 szt. mandatów karnych kredytowanych o łącznej wartości 71.232 tys. zł. Przy wyższym niż w roku 2010 o 23.442 tys. zł (tj. 49,1%) przypisie należności, w 2011 r. wydano o 489 decyzji mniej niż w roku ubiegłym, w sprawie udzielenia ulg w spłacie grzywien z tytułu mandatów karnych kredytowanych. Natomiast w celu analizy terminowości spłat układów ratalnych i prawidłowego wykazania należności nimi objętych w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N wprowadzono „*Ewidencję mandatów rozłożonych na raty*”.

W wyniku kontroli stwierdzono także, że wykonanie dochodów z tytułu mandatów karnych kredytowanych wzrosło z 37.802 tys. zł w 2010 r. do 44.115 tys. zł, tj. o 6.313 tys. zł (16,7%). O 50.979 szt., tj. o 21,16%,²⁰ wzrosła również liczba wystawionych tytułów wykonawczych, a tym samym odnotowano wzrost należności nimi objętych o 7.121 tys. zł (18,1%²¹).

2. Plan wydatków, zmiany planu wydatków oraz celowość wprowadzonych zmian.

2.1. Zrealizowane w 2011 r. wydatki ogółem wyniosły 61.033,4 tys. zł i w stosunku do planu po zmianach²² były niższe o 2.111,9 tys. zł (tj. o 3,3%), a od wykonania w 2010 r. (51.122,5 tys. zł.) były wyższe o 9.910,9 tys. zł, tj. o 19,4%. Wykonanie wydatków majątkowych w 2011 r. zamknęło się w łącznej kwocie 5.685,3 tys. zł, co stanowiło 9,3% wykonania wydatków ogółem w tym roku i 385,4% wydatków majątkowych zrealizowanych w roku 2010 (1.475,0 tys. zł). Z wydatków inwestycyjnych sfinansowano m.in. modernizację wind, częściową wymianę stolarki okiennej, przebudowę piwnic, poddasz i wymianę pokrycia dachowego w budynku DUW we Wrocławiu, jak też wdrożono systemu usług katalogowych. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przeprowadzone prace modernizacyjne w budynku Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego.

mo, że informacja o dacie doręczenia stronie postanowienia nr 1562/2011 r. z dnia 19 grudnia 2011 r. DWINB utrzymującego w mocy zaskarżone postanowienie nr 1586/2011 r. PINB dla miasta Wrocławia w sprawie wymierzenia Ciemna Tower sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu kary pieniężnej w wysokości jw. wpłynęła do Biura OA w dniu 5 stycznia 2012 r.

¹⁷ płatnych w terminie 7 dni od daty doręczenia postanowień o ich wymiarze

¹⁸ na sp. z o.o.

¹⁹ na sp. z o.o.

²⁰ (tj. z 240.983 szt. w 2010 r. do 291.962 szt. w 2011 r.)

²¹ (z 39.352 tys. zł w 2010 r. do 46.473 tys. zł w 2011 r.)

²² W kwocie 63.145,3 tys. zł.

2.2. Negatywną ocenę poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych²³ oraz pozytywną z zastrzeżeniami ocenę wiarygodności rocznej i bieżącej ksiąg rachunkowych (sprawozdań)²⁴ sformułowano na podstawie badania 197 dowodów księgowych²⁵ o łącznej wartości 9.300,1 tys. zł, w tym 196 w kwocie 9.080,8 tys. zł. wybranych metodą monetarną i 1 w kwocie 219,3 tys. zł wybranego celowo.

Stwierdzona w wyniku kontroli nieprawidłowość wpływająca na wielkość wydatków wykazanych w sporządzonych przez Urząd sprawozdaniach Rb-28 za rok 2011, przejawiała się zaniżeniem wydatków działu 750 rozdziału 75011 w § 4300 (zakup usług pozostałych) i zawyżeniem wydatków w § 4210 o kwotę 3,2 tys. zł (zakup materiałów i wyposażenia), poprzez zakwalifikowanie poniesionego wydatku na zakup biletów na mecze Euro 2012 jako nagrody (karnetu) zamiast usługi (z tytułu kultury i sztuki, kultury fizycznej oraz turystyki i wypoczynku).

Wartość ujawnionych w wyniku kontroli nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości bieżącej wyniosła łącznie 69,1 tys. zł, a wynikały one z naruszenia zasady zaliczania wydatków do poszczególnych okresów sprawozdawczych i wpływały na wielkości wydatków wykazanych w sporządzonych przez Urząd sprawozdaniach Rb-28 za rok 2011, tj.:

- fakturę za miesiąc marzec za świadczenie usług ochrony mienia i osób w budynku DUW w kwocie 24,6 tys. zł, zaksięgowano do miesiąca kwietnia 2011 r., mimo iż dowód wpłynął do Biura Organizacyjno-Administracyjnego Oddziału Księgowości i Budżetu w dniu 5 kwietnia 2011 r., a księgowanie – według obowiązującej polityki rachunkowości – winno być do marca 2011 r.,
- fakturę dot. zakupu²⁶ artykułów sanitarnych w kwocie 41,3 tys. zł, zaksięgowano do miesiąca marca 2011 r., gdy dowód wpłynął do Biura Organizacyjno-Administracyjnego Oddziału Księgowości i Budżetu w dniu 2 marca 2011 r. a księgowanie – wedle obowiązującej polityki rachunkowości – winno być do lutego 2011r.

Podstawą negatywnej oceny zgodności dokumentów i zapisów księgowych z wymogami ustawy o rachunkowości było stwierdzenie w badanej próbie:

- 11 przypadków wprowadzania do ewidencji księgowej na kontach „40X” daty operacji niewynikającej z dokumentu księgowego²⁷ (art. 23 ust 2 pkt 1 ww. ustawy);
- 6 przypadków wprowadzania do ewidencji księgowej na kontach „40X” niezgodnego z treścią operacji gospodarczej opisu operacji²⁸ (art. 22 ust 2 pkt 3 ustawy o rachunkowości).

2.3. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje także, na nieprawidłowe księgowania wydatków z rachunku bankowego depozytów w łącznej kwocie 189,7 tys. zł z tytułu zawartych porozumień Wojewody Dolnośląskiego z Dolnośląską Służbą Dróg i Kolei w zakresie finansowania wynagrodzeń rzeczoznawców majątkowych za sporządzone operaty szacunkowe dla potrzeb określenia wysokości odszkodowania. Wystąpiły bowiem przypadki naruszenia wewnętrznych postanowień w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości, tj. przy księgowaniu z konta syntetycznego 247 „Depozyt rozrachunki” nie korzystano z konta 240 „Pozostałe rozrachunki”, lecz z konta 201 „Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami – depozyt”.

²³ Zgodności z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

²⁴ Określonej m.in. pod kątem prawidłowości ujęcia badanych wydatków w księgach rachunkowych z uwzględnieniem okresu sprawozdawczego, wartości operacji i podziałek klasyfikacji budżetowej.

²⁵ Odpowiadających im zapisom na kontach „130” i „227”.

²⁶ Dokonany w dniu 22 lutego 2011r.

²⁷ W 11 zapisach księgowych, co miało miejsce dla 10 dowodów księgowych.

²⁸ W 6 zapisach księgowych, co miało miejsce dla 3 dowodów księgowych.

2.4. Kontrola wydatków na zakupy towarów i usług potwierdzonych wybranymi do badania dokumentami pod kątem gospodarności i celowości oraz wypełniania wewnętrznych uregulowań dotyczących udzielania zamówień publicznych²⁹, wykazała, że wyboru sprzedawcy „Radiotelefonów Motorola, anteny, kable i złącza” na kwotę 16,0 tys. zł dokonano z naruszeniem zasady konkurencyjności. W ramach czynności przed dokonaniem wydatku zwrócono się do 3 oferentów, z czego jeden był z Wrocławia (u którego dokonano zakupu w ciągu roku), drugi z Gdynia, a trzeci ze Słupska, wybrano dostawcę z Wrocławia, gdyż „(...) znacznie ułatwia kontakt w przypadku dostawy sprzętu i reklamacji”. Zastosowana procedura w ocenie NIK naruszała zasady konkurencyjności, albowiem eliminowała firmy spoza Wrocławia z możliwości terminowego złożenia oferty i realizacji zamówienia.

2.5. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez DUW obowiązku wynikającego z ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych³⁰. DUW wniósł opłaty abonamentowe od wszystkich 88 posiadanych (zaewidencjonowanych) i użytkowanych w 2011 r. odbiorników radiowych stacjonarnych i samochodowych oraz telewizyjnych w łącznej kwocie 6.063,75 zł, w tym opłata jedna opłata (wraz z odsetkami) za użytkowanie w okresie od 30 czerwca do 31 grudnia 2011 r. zakupionego radia samochodowego została uiszczona z opóźnieniem, tj. 7 lutego 2012 r.

3. Inwentaryzacja

NIK nie wnosi uwag co do zakresu, terminowości oraz sposobu udokumentowania przeprowadzonej w 2011 r. w DUW inwentaryzacji. Przy czym NIK wskazuje, że do przeprowadzonej wg stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. weryfikacji środków trwałych (konto 011) nie zostały pozyskane informacje z ewidencji odpowiedniego zasobu nieruchomości co było wymagane na podstawie § 6 rozporządzenia z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości i planów kont [...]³¹.

W wyniku kontroli nie stwierdzono przypadków utrzymywania w kasie DUW środków pieniężnych w wysokości przekraczającej wartość ustalonego na kwotę do 15 tys. zł pogotowia kasowego.

Przedstawiając Panu Wojewodzie powyższe oceny i uwagi oraz uwzględniając ustalenia narady pokontrolnej z dnia 17 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu wnosi o:

1. Urealnienie planowanej wysokości dochodów budżetowych m.in. poprzez skuteczną współpracę na etapie ustalania planu z jednostkami organizacyjnymi, merytorycznie odpowiedzialnymi za ich wymiar.
2. Wyeliminowanie dysproporcji między planowanym a rzeczywistym poziomem zatrudnienia.
3. Wprowadzenie skuteczniejszych mechanizmów monitorowania wykorzystania dotacji celowych dla j.s.t., celem ograniczania zawyżania tych kwot w przedkładanych harmonogramach ich przekazywania.
4. Doprowadzenie do rozliczenia i zapłaty przez Gminę Wrocław zaległego wynagrodzenia z tytułu poboru opłaty skarbowej oraz zapewnienie bieżącego rozliczania i pobierania przez DUW wynagrodzenia z ww. tytułu w systemie miesięcznym.

²⁹ „Regulaminu udzielania zamówień publicznych w DUW”

³⁰ Dz.U. Nr 85, poz. 728 ze zm.

³¹ Dz.U. nr 128, poz. 861.

5. Podjęcie działań na rzecz skierowania do egzekucji należności z tytułu niezapłaconej części kary orzeczonej wyrokiem sądu wobec sprawcy wyrządzonej szkody.
6. Zintensyfikowanie działań na rzecz bezzwłocznego przekazywania decyzji i postanowień wymierzających należności z tytułu dochodów budżetowych do Biura OA w celu terminowego ich ujęcia w księgowych rachunkowych i wykazania należności w sprawozdaniach budżetowych właściwych okresów.
7. Zapewnienie wprowadzania do ksiąg rachunkowych Biura OA przypisów należności z tytułu dochodów budżetowych na podstawie wyłącznie doręczonych stronom decyzji i postanowień oraz w datach wynikających z przyjętych w polityce rachunkowości DUW zasad.
8. Zapewnienie przy inwentaryzacji środków trwałych porównania danych wynikających z ewidencji księgowej z ewidencją odpowiedniego zasobu nieruchomości.
9. Wylimitowanie przyczyn powstania nieprawidłowości w zakresie zapisów księgowych, m.in. poprzez:
 - klasyfikację dowodów księgowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną,
 - wprowadzanie do ewidencji księgowej dat operacji gospodarczych i opisów wynikających z dokumentów księgowych,
 - księgowanie operacji gospodarczych na odpowiednich kontach do stosownych okresów sprawozdawczych.
10. Zachowywanie zasady konkurencyjności w procedurze udzielania zamówień publicznych poniżej 14.000 Euro.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuję przedstawienia przez Panią Inspektor, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ustawy o NIK, przysługuje Panu Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, do Dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, 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 Komisji NIK.