



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG- 4100-02-01/2012, P/12/188

Zielona Góra, dnia 19 kwietnia 2012 r.

Pan Marcin Jabłoński
Wojewoda Lubuski

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 Lubuski Urząd Wojewódzki (zwany dalej Urzędem lub LUW) w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 85/08 – województwo lubuskie.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 11 kwietnia 2012 r., na podstawie art. 60 ustawy o NIK przekazuję Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2011 r. budżetu państwa w części 85/08 – województwo lubuskie. Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- zrealizowanie wydatków w wysokości wynikającej z planu finansowego, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych zmian oraz w sposób oszczędny i celowy;
- rozdysponowanie środków z rezerw celowych, zgodne z przeznaczeniem wynikającym z decyzji Ministra Finansów;
- zapewnienie funkcjonowania systemu finansowo-księgowego, zgodnie z przepisami o rachunkowości;
- prawidłowe przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji składników majątkowych;
- zrealizowanie wydatków budżetu środków europejskich w wysokości wynikającej z planu finansowego;
- rzetelne i terminowe sporządzenie łącznych rocznych i jednostkowych sprawozdań budżetowych.

I. Wykonanie dochodów i wydatków w części 85/08 – województwo lubuskie.

1. Na 2011 r. dochody budżetu państwa w części 85/08 zaplanowano w kwocie 51.046,0 tys. zł, tj. wyższej o 3.642,0 tys. zł (7,7%) od wykonanych w roku poprzednim, natomiast zrealizowano w wysokości 61.071,6 tys. zł, co stanowiło 119,6% kwoty określonej w ustawie budżetowej na 2011 r.²

Zgodnie z przyjętymi założeniami do kontroli budżetu państwa w 2011 r. dochody w tej części nie były objęte badaniem.

2. Limit wydatków ustalony w ustawie budżetowej dla części 85/08 – województwo lubuskie na 2011 r. wyniósł 759.906,0 tys. zł. W trakcie roku limit został zwiększony o 187.039,3 tys. zł (tj. o 25%), w tym z rezerw celowych o 186.979,3 tys. zł i rezerwy ogólnej o 60,0 tys. zł. Wydatki zostały zrealizowane w wysokości 930.513,6 tys. zł (98% planu po zmianach), bez przekraczania limitów określonych w podziałkach klasyfikacji budżetowej. Wpływ na stopień wykonania wydatków miało między innymi zablokowanie przez Wojewodę

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Wszystkie powołane w wystąpieniu wielkości odnoszące się do planu dotyczą ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. Ustawa budżetowa na rok 2011 (Dz. U. Nr 29, poz. 150).

środków na łączną kwotę 7.166,0 tys. zł, w tym 7.114,0 tys. zł (99%) stanowiły dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego, z czego 3.164,2 tys. zł przeznaczone było na inwestycje i zakupy inwestycyjne.

W opinii NIK zmiany w planie wydatków polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków dokonane w 2011 r. należy uznać za legalne i celowe. Przeniesień wydatków majątkowych dokonywano na ogół zgodnie z art. 171 ust. 1, 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, tzn. przeniesienia wydatków majątkowych powyżej 100 tys. zł (1 przypadek) dokonano za zgodą Ministra Finansów, zaś w przypadku przeniesień wydatków poniżej 100 tys. zł, niezwłocznie składano stosowne informacje. W jednym spośród 17 przypadków informację o dokonanych przeniesieniach złożono dopiero w toku kontroli, tj. 105 dni po dacie zarządzenia Wojewody o przeniesieniu wydatków³. Na podstawie sprawdzenia 18 zapisów dokonanych w listopadzie 2011 r. w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa Trezor, stwierdzono, że zmiany w planie wydatków wprowadzono do systemu na bieżąco, tj. zgodnie z § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁴.

NIK pozytywnie ocenia zasilanie środkami finansowymi dysponentów niższego stopnia⁵. Na objętych badaniem rachunkach dysponentów niższego stopnia nie gromadzono kwot przekraczających zapotrzebowania na środki, przekazywanie środków przebiegało zgodnie z ustalonymi harmonogramami wydatków, bądź ich korektami, a niewykorzystane środki zwrócono w obowiązujących terminach.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację wydatków w ramach budżetu środków europejskich w części 85/08. Planowane w ustawie budżetowej na 2011 r. wydatki w wysokości 25.782,0 tys. zł zwiększono w ciągu roku z rezerw celowych do 28.517,2 tys. zł, tj. o 10,6%. Plan wydatków wykonano w kwocie 24.092,4 tys. zł, tj. w 84,5%. Wydatki w ramach budżetu środków europejskich zrealizowano w wysokości wynikającej z planu finansowego. Wydatki te przeznaczono na realizację projektów w ramach dwóch programów, tj.: Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (PROW) oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ). W ramach PROW realizowano przedsięwzięcia związane z funkcjonowaniem rolnictwa i obszarów wiejskich, w tym budowę i utrzymanie urządzeń melioracji wodnych oraz prace geodezyjno-urzędzeniowe na potrzeby rolnictwa, na które wydatkowano 24.070,0 tys. zł. Mniejsze od planowanego wykonanie wydatków wynikało przede wszystkim z niepełnej realizacji robót umocnieniowych realizowanych przez Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze, w związku z niesprzyjającymi warunkami atmosferycznymi oraz obniżeniem kosztów zadań po rozstrzygniętych procedurach przetargowych.

3. W 2011 r., w części 85/08 – województwo lubuskie, na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego wydatkowano kwotę 734.771,9 tys. zł, przy czym dotacje na realizację zadań własnych j.s.t. wyniosły 192.813,2 tys. zł⁶, zaś na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami – 541.958,7 tys. zł⁷. Na pozostałe dotacje (fundacje, stowarzyszenia, spółki wodne, Lubuski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Kalsku) wydatkowano łącznie 67.448,9 tys. zł (w tym na dotacje podmiotowe – 199,0 tys. zł), co stanowiło 7,3% wszystkich wydatków części. Część środków przekazanych j.s.t. w formie dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami nie została przez j.s.t. wykorzystana. Zwroty ogółem wyniosły 1.715,7 tys. zł, tj. tylko 0,3% dotacji ogółem, w tym 1.236,6 tys. zł przez samorząd województwa, 319,6 tys. zł przez gminy i 159,5 tys. zł przez powiaty.

W samorządzie województwa największe zwroty dotyczyły zadań z zakresu rolnictwa (801,8 tys. zł), na projekty realizowane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013. Zasadniczą przyczyną zwrotów było niepełne wykonanie wszystkich zaplanowanych na 2011 r. robót budowlanych, a także niższe koszty z tytułu usług za nadzór autorski, wykupu gruntów i sporządzenia operatów szacunkowych.

Największe zwroty w gminach spowodowane były trudnościami z dokładnym oszacowaniem liczby świadczeniobiorców i dotyczyły zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego (233,6 tys. zł), w tym głównie na realizację świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenie emerytalne

³ Informacja o przeniesieniu wydatków majątkowych na kwotę 47.248 zł została złożona Ministrowi Finansów 31.01.2012 r., podczas gdy Wojewoda wydał zarządzenie nr 364 w dniu 18.10.2011 r.

⁴ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

⁵ Badaniem objęto zasilanie 3 dysponentów niższego stopnia: Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze, Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gorzowie Wlkp. i Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Zielonej Górze za marzec, lipiec i wrzesień 2011 r.

⁶ Gminy – 128.824,0 tys. zł; powiaty – 53.610,9 tys. zł; samorząd województwa – 10.378,3 tys. zł.

⁷ Gminy – 347.110,7 tys. zł; powiaty – 118.587,3 tys. zł; samorząd województwa – 76.260,7 tys. zł.

i rentowe z ubezpieczenia społecznego (139,9 tys. zł). Kwota zwrotów stanowiła jednak tylko 0,09% przekazanych gminom dotacji na ww. cele.

Wojewoda Lubuski przestrzegał przepisu art. 170 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zmiany kwot dotacji celowych na zadania zlecone j.s.t. następowały w terminie do dnia 15 listopada, a zmiany kwot dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych j.s.t. – do dnia 30 listopada 2011 r.

Wojewoda prawidłowo gospodarował środkami publicznymi przeznaczonymi na dotacje. Uwagi NIK dotyczą sposobu przekazania części dotacji dla Lubuskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Kalsku oraz nieterminowego zatwierdzenia rozliczenia dotacji i braku rzetelnej weryfikacji terminowości wykorzystania dotacji przekazanej gminie Sulęcín w ramach *Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011*.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób przekazania Lubuskiemu Ośrodkowi Doradztwa Rolniczego w Kalsku (LODR) części dotacji celowej na wykonywanie zadań z zakresu doradztwa rolniczego⁸. Wojewoda przekazując LODR dotację celową w wysokości 5.140,0 tys. zł, stosownie do art. 150 ustawy o finansach publicznych, zawarł w dniu 26 stycznia 2011 r. umowę, w której określono m.in. cel na jaki dotacja została przyznana, a także tryb oraz zasady jej rozliczenia i kontroli wykonania zadania, jednak przekazanie dodatkowych 15,0 tys. zł⁹ na potrzeby LODR w dniu 15 listopada 2011 r. nie zostało poprzedzone sporządzeniem aneksu do ww. umowy. Stosownie do przepisu art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁰ naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji.

Stwierdzono nieterminowe zatwierdzenie przez Wojewodę rozliczenia dotacji celowej w kwocie 1.618.179 zł, przekazanej gminie Sulęcín na zadanie polegające na przebudowie dróg gminnych, realizowane w ramach programu wieloletniego pn. *Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011*. Gmina przedłożyła rozliczenie 20 stycznia br.¹¹, które zostało zatwierdzone przez Pana Wojewodę pismem z 29 lutego br. mimo, że w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych określono 30 dniowy termin na zatwierdzenie rozliczenia. Wprawdzie z wyjaśnień przedłożonych przez Pana Wojewodę w trakcie kontroli wynika, że ww. pismo było odpowiedzią na wniosek gminy o przedłużenie terminu zakończenia finansowego realizacji zadania do końca stycznia 2012 r., jednak w ocenie NIK pismo to jest równocześnie zatwierdzeniem rozliczenia o czym jednoznacznie świadczy jego treść. Pan Wojewoda stwierdza w ww. piśmie m.in., iż *realizacja inwestycji została zakończona w 2011 r.*, a gmina *dotrzymała warunków zawartych w umowie*, realizując inwestycję *zgodnie z reżimem ustawy o finansach publicznych*.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – wbrew stanowisku zawartemu w piśmie Pana Wojewody – gmina naruszyła postanowienia umowy oraz przepisy zawarte w ustawie o finansach publicznych, zgodnie z którymi termin wykorzystania dotacji nie mógł być dłuższy niż do końca 2011 r. Gmina z otrzymanej dotacji w kwocie 1.618.179 zł, do końca 2011 r. wykorzystwała jedynie 1.121.121,78 zł, zaś pozostałe środki w wysokości 497.057,22 zł wydatkowane dopiero w styczniu 2012 r. Stosownie do art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, niewykorzystana do końca roku budżetowego część dotacji podlega zwrotowi do budżetu państwa. Z kolei, zgodnie z art. 168 ust. 4 ww. ustawy, wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania.

W 2011 r. (podobnie jak w 2010 r.) nie poinformowano j.s.t. o pełnych kwotach dotacji celowych wynikających z ustawy budżetowej na 2011 r. i pozostawiono niepodzielone środki w kwocie 14.538,2 tys. zł do dyspozycji wydziałów merytorycznych LUW, czym naruszono postanowienia art. 148 ustawy o finansach publicznych. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 r. Wojewoda, poinformował, iż dyrektorzy wydziałów LUW zostali zobowiązani do tego, aby począwszy od 2012 r., w przypadku nierozdysponowania pełnych kwot dotacji celowych wynikających z ustawy budżetowej i pozostawienia ich w kwocie niepodzielonej, w zawiadomieniach do j.s.t. informujących o kwotach przyjętych

⁸ Stosownie do art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. Nr 251, poz. 2507 ze zm.) jednostki doradztwa rolniczego otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe na wykonywanie zadań z zakresu doradztwa rolniczego, w tym m.in. na wynagrodzenia dla pracowników i utrzymanie jednostek.

⁹ Zarządzenie Wojewody Lubuskiego z 10.11.2011 r. w sprawie przeniesienia wydatków w budżecie Wojewody na 2011 r., zwiększające o ww. kwotę wydatki w dziale 010, rozdziale 01002, §2840. Pod zarządzeniem podpisał się Wicewojewoda Lubuski Jan Świrępo.

¹⁰ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

¹¹ Stosownie do postanowień umowy sprawozdanie z wykorzystania dotacji Gmina winna przekazać do 31 stycznia 2011 r.

do ustawy budżetowej, zawierano informacje, że w danym rozdziale i paragrafie klasyfikacji budżetowej pozostała kwota niepodzielona, która zostanie rozdysponowana w trakcie danego roku budżetowego, w miarę zgłaszania potrzeb przez j.s.t.

Urząd przekazywał jednostkom samorządu terytorialnego środki dotacji w terminach umożliwiających prawidłowe wykonanie zadań oraz kontrolował wykorzystanie dotacji przez te jednostki. Kontrole wykazały na ogół prawidłowe wykorzystanie badanych dotacji, jedynie w przypadku Starostwa Powiatowego w Nowej Soli ujawniono fakt nieregulowania podatku od nieruchomości.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prawidłowość nadzoru Wojewody Lubuskiego nad wydatkowaniem środków dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami.

Właściwy sposób przekazywania dotacji przez Wojewodę spowodował, iż w 2011 r. nie wystąpiły przypadki, o których mowa w art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹², tj. dochodzenia przez j.s.t. w postępowaniu sądowym należnych im dotacji na realizację ww. zadań.

4. Przeciętne zatrudnienie w cz. 85/08 w 2011 r. wyniosło 1.700 osób i było wyższe od wykonanego w 2010 r. o 31 osób, tj. o 1,8%. Największy wzrost zatrudnienia (o 44 osoby) wystąpił w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdział 75011 – Urzędy wojewódzkie (przyczyny omawia się w punkcie II.3 niniejszego wystąpienia), a największy spadek zatrudnienia (o 12 osób) w rozdziale 85132 – Inspekcja sanitarna. Przyczyną tego zmniejszenia była głównie fluktuacja kadr w związku z wejściem w życie z dniem 1.01.2011 r. art. 103a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹³ i podejmowanymi w tym zakresie decyzjami o rozwiązaniu umów o pracę, a także absencja pracowników (zasiłki chorobowe, urlopy bezpłatne, wychowawcze i macierzyńskie). W pozostałych rozdziałach klasyfikacji budżetowej przeciętne zatrudnienie – w odniesieniu do 2010 r. – nie ulegało zmianie, albo różniło się maksymalnie o 3 osoby.

Planowane po zmianach wydatki na wynagrodzenia w kwocie 70.237,2 tys. zł zrealizowano w wysokości 69.832,6 tys. zł¹⁴ (99,6%). Kwota niewykorzystanych środków na wynagrodzenia dotyczyła w przeważającej mierze (325,9 tys. zł) środków zwróconych na rachunek Ministerstwa Finansów, które nie zostały wykorzystane przez Wydziały Zarządzania Funduszami Europejskimi i Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji w LUW.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wzrosło z 3.358,0 zł w 2010 r. do 3.392,8 zł, tj. o 1,0%. Najwyższe przeciętne wynagrodzenie w 2011 r. wystąpiło w dziale 600 – Transport i łączność, rozdział 60055 - Inspekcja Transportu Drogowego (4.326,2 zł), a najniższe w dziale 851 – Ochrona zdrowia, rozdział 85132 – Inspekcja sanitarna (2.711,4 zł). W żadnym dziale nie przekroczono planu po zmianach.

5. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje rzetelność rocznych łącznych sprawozdań: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-28 Programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE (...), 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, Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, Rb-28 UE WPR z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, Rb-N o stanie należności oraz Rb-Z o stanie zobowiązań. Zostały one prawidłowo sporządzone pod względem formalno-rachunkowym, a zawarte w nich dane w sposób rzetelny informują o dokonanych wydatkach budżetowych, zobowiązaniach i należnościach według stanu na 31.12.2011 r., zgodnie z zasadami rachunkowości dla jednostek budżetowych.

II. Wykonanie dochodów i wydatków przez Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wlkp. – dysponenta III stopnia.

1. Wydatki Urzędu zaplanowane w kwocie 31.857,0 tys. zł zostały zwiększone w trakcie roku budżetowego środkami z rezerw celowych, rezerwy utworzonej przez Wojewodę Lubuskiego oraz środkami

¹² Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.

¹⁴ Dane według sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa Rb-28.

z przeniesień dokonanych na podstawie art. 171 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych o 1.569,7 tys. zł, tj. do kwoty 33.426,7 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2011 r. wyniosło 32.696,6 tys. zł, tj. 98% planu po zmianach. Środki w wysokości 730,1 tys. zł zwrócono na rachunek dysponenta głównego terminowo, zgodnie z § 16 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁵. Niewykorzystane przez Urząd środki obejmowały głównie wydatki na wynagrodzenia wraz pochodnymi oraz oszczędności wynikające z zakupu usług, materiałów i energii. Analiza wydatków w łącznej wysokości 4.019,5 tys. zł (12,3% ogółu wydatków) wykazała, że zostały one zrealizowane zgodnie z planem finansowym. Spośród analizowanych wydatków 3.555,4 tys. zł (88,5%) zrealizowano w sposób oszczędny, celowy i legalny.

NIK pozytywnie opiniuje wydatkowanie środków z przyznaných rezerw celowych, które zostały wydatkowane do końca 2011 r. zgodnie z celem określonym we właściwej decyzji o ich przyznaniu. W toku kontroli badaniem objęto 7 tytułów rezerw celowych na łączną kwotę 926,0 tys. zł (tj. 87% środków przyznaných w ramach rezerw celowych ogółem). W ramach ww. rezerw sfinansowano między innymi zadania realizowane przez LUW po zlikwidowanych gospodarstwach pomocniczych oraz wydatki związane z uruchomieniem i bieżącym funkcjonowaniem Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego. W 2011 r. w Urzędzie nie zwiększono wydatków z tytułu rezerwy ogólnej, o której stanowi art. 140 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Zobowiązania na koniec 2011 r. w kwocie 1.828,9 tys. zł obejmowały wyłącznie zobowiązania niewymagalne, głównie z tytułu dodatkowych wynagrodzeń rocznych wraz z pochodnymi (1.654,4 tys. zł).

Na podstawie analizy 17 zapisów dokonanych w listopadzie 2011 r. w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa Trezor, stwierdzono, że wbrew § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, w dwóch przypadkach nie wprowadzono zmian w planie finansowym jednostki do Systemu, natomiast w trzech przypadkach zapisów w Systemie dokonano w terminach od 15 do 42 dni od daty decyzji Dyrektora Generalnego Urzędu w sprawie dokonania zmian w planie wydatków. Powyższe uchybienia były następstwem przeoczenia.

2. Urząd, stosownie do art. 98 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶ (dalej zwanej „Pzp”), sporządził roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach, które przekazał w terminie określonym przez ww. ustawę Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych.

W 2011 r. Urząd udzielił łącznie 21 zamówień publicznych. Łączna wartość umów bez podatku od towarów i usług, zawartych w wyniku udzielonych zamówień, zamknęła się kwotą 2.788,2 tys. zł.

Analizą objęto sześć zamówień publicznych (cztery przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego oraz dwa w trybie z wolnej ręki), których wartość brutto wynikająca z umów wyniosła – 1.424,7 tys. zł, zaś kwota wydatku poniesionego w 2011 r. – 1.129,3 tys. zł.

W odniesieniu do zamówień udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego ustalono m.in., iż członkowie komisji przetargowej oraz inne osoby wykonujące czynności w postępowaniu złożyły oświadczenia o bezstronności (art. 17 ust. 2 Pzp), wartość zamówienia każdorazowo została określona w sposób przewidziany przepisami prawa (art. 32-33 oraz art. 35 Pzp), a specyfikacja istotnych warunków zamówienia w każdym przypadku została udostępniona na stronie internetowej LUW (art. 42 ust. 1 Pzp), zawierając m.in. informację o kryteriach oceny ofert i ich znaczeniu (art. 36 ust. 1 pkt 13 Pzp). Urząd każdorazowo zamieszczał ogłoszenia o zamówieniu w miejscu publicznie dostępnym w swojej siedzibie, na stronie internetowej (art. 40 ust. 1 Pzp) oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych (art. 40 ust. 2 Pzp); wszystkie ogłoszenia zawierały dane przewidziane przepisami prawa (art. 41 Pzp), a dowody ich publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych są przechowywane przez zamawiającego (art. 12 ust. 3 pkt 1 Pzp). W każdym z analizowanych postępowań treść zwycięskiej oferty odpowiadała treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia (art. 82 ust. 3 Pzp), a zamawiający każdorazowo dokonywał wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów określonych w siwz (art. 91 ust. 1 Pzp).

Wszystkie ww. umowy zostały zrealizowane właściwie, jedynie w dwóch przypadkach (dostawa agregatów prądotwórczych i namiotów pneumatycznych) wykonawcy, w związku z opóźnieniem dostawy zakupionych urządzeń, zostali obciążeni karami umownymi z tytułu nieterminowej realizacji umów, dokonując

¹⁵ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

zapłaty z tego tytułu 5.088,51 zł. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt, iż przed udzieleniem zamówienia w Urzędzie dokonywano analizy potrzeb, a zakupione urządzenia były sukcesywnie przekazywane do użytkowania. Zrealizowane przez wykonawców zamówienia były zgodne z podpisanymi umowami i specyfikacjami istotnych warunków zamówienia.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wykonywanie przez Poczta Polską usług pocztowych o charakterze powszechnym, polegających na przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek w obrocie krajowym i zagranicznym¹⁷, z pominięciem zastosowania przez LUW procedur wskazanych w Prawie zamówień publicznych. W 2011 r., obowiązywała umowa podpisana 1.10.2005 r., której ważność została przedłużona do 31.12.2011 r. aneksem z dnia 25.08.2008 r. Na podstawie tej umowy Urząd wydatkował kwotę 2.222.tys. zł, przy czym w okresie obowiązywania aneksu od 1.10.2008 r. do 31.12.2011 r. – 1.214 tys. zł (w tym 410 tys. zł w 2011 r.). Z uwagi na czteroletni okres przechowywania dokumentacji dotyczącej udzielonych zamówień publicznych oraz niejednoznaczne w swej treści wyjaśnienia pracowników LUW, w chwili obecnej nie można w sposób nie budzący wątpliwości stwierdzić czy zawarcie umowy w 2005 r. zostało poprzedzone postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego. Zawarcie aneksu w 2008 r., przedłużającego czas obowiązywania umowy z Poczta Polską, wbrew regulacjom zawartym w Prawie zamówień publicznych nie zostało poprzedzone zastosowaniem właściwych procedur. Krystyna Kowalko, zatrudniona w LUW na stanowisku dyrektora Biura Organizacyjnego i Kadr¹⁸, wyraziła przypuszczenie, że zaniechanie zastosowania przepisów Prawa zamówień publicznych przy podpisywaniu aneksu z 2008 r. mogło być wynikiem niezastosowania procedur właściwych dla zamówień publicznych już przy zawieraniu umowy z 2005 r., a następnie przeoczeniem przez pracowników LUW terminu dla przeprowadzenia procedur i konieczność zapewnienia przedmiotowych usług po dniu 30.09.2008 r., przy jednoczesnej świadomości, że jedynie Poczta Polska mogła świadczyć ww. usługi.

Urząd w dniu 30.12.2011 r. udzielił Poczcie Polskiej zamówienia w trybie z wolnej ręki na wykonywanie powszechnych usług pocztowych o wadze do 50 gramów, a w dniu 27.12.2011 r. zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego na przesyłki o wadze powyżej 50 gram.

Należy zauważyć, że zgodnie ze stanowiskiem Krajowej Izby Odwoławczej¹⁹, dominująca pozycja Poczty Polskiej nie uzasadnia udzielania jej zamówień publicznych z wolnej ręki i to niezależnie od wagi przesyłek.

Wśród udzielonych w trybie z wolnej ręki zamówień publicznych, zbadano umowę zawartą w dniu 21 stycznia 2011 r. przez LUW z Kancelarią Adwokacką Ireneusza Wilka z siedzibą w Warszawie (Wykonawca), której przedmiotem było *prowadzenia obsługi prawnej Wojewody Lubuskiego w indywidualnie zleconych sprawach, w szczególności w sprawach wymagających reprezentowania interesów Skarbu Państwa przed organami i instytucjami centralnymi, wymagającymi znajomości procedur i prawa unijnego, bądź szczególnie skomplikowanych pod względem prawnym.*

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli – biorąc pod uwagę zakres świadczonych w ramach umowy usług oraz sposób ich zlecenia i dokumentowania – zawarcie tej umowy było niecelowe i niegospodarne, a zlecenie zadań oraz dokumentowanie rozliczenia nierzetelne. Poza tym nie miało umocowania w obowiązujących przepisach finansowanie zasadniczego zlecenia w ramach umowy, tj. zastępstwa procesowego byłej Wojewody Heleny Hatki (obecnie Senatora RP) obwinionej o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przed Resortową Komisją Orzekającą w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Ustalono, że w dokumentacji Urzędu brak jest jakichkolwiek dowodów dotyczących zlecenia Wykonawcy zadań, pomimo zapisów umownych obligujących do przekazywania dokumentacji każdej sprawy indywidualnie na wskazany adres mailowy, pocztowy lub faksem. Osobą, na której ciążył obowiązek każdorazowego przygotowywania materiałów niezbędnych do wykonania zleconego zadania przez Wykonawcę była Maria Grzybowicz, pełniąca wówczas funkcję zastępcy dyrektora Biura Wojewody. M. Grzybowicz poproszona o wskazanie w jakich sprawach w czasie trwania umowy (tj. w okresie od 21 stycznia do 31 grudnia 2011 r.) przekazywała dokumentację zleceniobiorcy, wyjaśniła, iż nie posiada żadnych informacji na ten temat. Wiedzy

¹⁷ Bez podziału na wagę przesyłek.

¹⁸ W chwili podpisania aneksu z 25.08.2008 r. K. Kowalko pełniła funkcję dyrektora Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego LUW.

¹⁹ Sygn. akt: KIO 293/12 z 23.02.2012 r. i KIO 476/12 z 21.03.2012 r.

o sprawach prowadzonych przez Wykonawcę nie posiadał również koordynator Zespołu Radców Prawnych Urzędu.

Nie mniej jednak – jak wynika m.in. z treści oświadczeń Czesława Domalewskiego - Dyrektora Generalnego Urzędu, Heleny Hatki oraz Ireneusza Wilka – w ramach umowy Wykonawca zaakceptował treść jednego pisma sygnowanego przez Wojewodę, które zostało skierowane do Rady Powiatu Nowosolskiego i dotyczyło wygaśnięcia mandatu radnego, sporządził dwie opinie prawne oraz reprezentował Helenę Hatkę jako obwinioną w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W ocenie NIK, niedopuszczalne jest ponoszenie ze środków budżetowych kosztów reprezentacji procesowej w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych osoby pełniącej funkcję wojewody. W świetle przepisu art. 124 ust. 3 ustawy o finansach publicznych brak jest bowiem podstaw do zakwalifikowania kosztów tej reprezentacji jako wydatków bieżących LUW. Nie są to bowiem koszty związane z działaniami organu administracji publicznej, czy też zadaniami jednostki budżetowej. Są to koszty osoby fizycznej obwinionej przez stosowany organ o popełnienie czynu zabronionego.

Zdaniem NIK, wydatkowanie z tytułu ww. umowy kwoty 54.120 zł (4.920 zł miesięcznie przez 11 miesięcy) było niewspółmiernie wysokie w stosunku do uzyskach rezultatów. Zarówno bowiem zakres jak i charakter zleconych oraz wykonanych w ramach umowy prac – niezależnie od nielegalności głównego świadczenia – nie wymagał szczególnych kwalifikacji i mógł zostać zrealizowany przez służby prawne LUW. Tym samym zawarcie i realizację przedmiotowej umowy należy ocenić jako sprzeczne z zasadą dokonywania wydatków publicznych w sposób oszczędny i celowy z zachowaniem uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, wyrażoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

3. Przeciętne zatrudnienie w LUW w 2011 r. wyniosło 435 osób i było wyższe niż w 2010 r. o 44 osoby, tj. o 11,1%. Wzrost ten dotyczył pracowników korpusu służby cywilnej (24 osoby) oraz pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzenia (20 osób). Główną przyczyną tego wzrostu była kontynuacja zadań po zlikwidowanych gospodarstwach pomocniczych Urzędu (Zakładu Obsługi Administracyjnej i Ośrodka Informatyki - Wojewódzkiego Banku Danych), a także realizacja nowych zadań związanych m.in. z uruchomieniem Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego na obszarze województwa lubuskiego.

Wydatki na wynagrodzenia w rozdziale 75011 określone w ustawie budżetowej w wysokości 18.911,0 tys. zł, zostały w trakcie roku budżetowego zwiększone środkami z rezerwy celowej do 19.061,1 zł i wykonane w wysokości 18.658,8 tys. zł, tj. 97,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2010 r. (16.592,8 tys. zł) wydatki te wzrosły o 12,4%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w Urzędzie wyniosło 3.591 zł i było niższe od wykonanego w 2010 r. o 1,3% (3.638 zł).

Wynagrodzenia Wojewody i Wicewojewody Lubuskiego w 2011 r. wyliczone zostały w oparciu o kwotę bazową obowiązującą w grudniu 2008 r., tj. zgodnie z art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej²⁰, zmieniającej m.in. ustawę z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe²¹.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Urząd projektów współfinansowanych środkami Unii Europejskiej²². W 2011 r. Urząd realizował zadania ujęte w Programie Operacyjnym Pomoc Techniczna 2007-2013 (POPT), w projektach pomocy technicznej Programu Operacyjnego Europejskiej Współpracy Terytorialnej Polska (Województwo lubuskie) – Brandenburgia 2007-2013 (PO WT) i PO WT Polska – Saksonia 2007-2013 oraz przy zamykaniu programów ZPORR oraz Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG IIIA, przy realizacji których Wojewoda był Instytucją Pośredniczącą.

Wydatki kwalifikowalne w ramach 4 projektów POPT wyniosły 2.308,2 tys. zł, w tym 1.886,7 tys. zł stanowiła wartość dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Projekty te dotyczyły m.in. *Finansowania kosztów zatrudnienia pracowników Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji oraz pracowników Kontroli I stopnia w Programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej w LUW w 2010 r., Wsparcia funkcjonowania Instytucji Pośredniczących w Certyfikacji oraz Instytucji Certyfikującej w 2011 roku* oraz podnoszenia kwalifikacji pracowników ww. instytucji. W ramach ww. projektów sfinansowano m.in.

²⁰ Dz. U. Nr 238, poz. 1578 ze zm.

²¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 430 ze zm.

²² Urząd nie ponosił wydatków z budżetu środków europejskich.

wynagrodzenia 28 etatów, kursy językowe 14 pracowników, szkolenia, zakupy urządzeń i przedmiotów wyposażenia biurowego, komputera, specjalistycznej literatury i koszty wyjazdów służbowych.

Wydatki kwalifikowalne na projekty w ramach PO WT Polska - Brandenburgia i PO WT Polska - Saksonia wyniosły odpowiednio 195,1 tys. zł i 84,9 tys. zł. W ramach ww. projektów współfinansowano m.in. studia podyplomowe pracowników, kursy językowe, szkolenia, zakupy komputerów, drukarek, mebli i wyposażenia biurowego.

Na pokrycie kosztów zamykania programów ZPORR i INTERREG III A w ustawie budżetowej zaplanowano odpowiednio 851 tys. zł i 223 tys. zł. Wydatki zrealizowano w wysokościach odpowiednio 758,6 tys. zł (89,1 % planu) i 197,3 tys. zł (88,5 %), co było głównie wynikiem niepełnego wykorzystania środków na wynagrodzenia (§ 4027).

5. Przeprowadzona w Urzędzie inwentaryzacja odbyła się zgodnie z przepisami rozdziału 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²³. Poszczególne pozycje rzeczowych aktywów trwałych zostały ujęte w kartotece środków trwałych i były prawidłowo sklasyfikowane, tj. zaliczone do właściwej grupy - zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych²⁴. Termin ostatecznego zamknięcia ksiąg rachunkowych, zgodnie z § 18 ust. 3 rozporządzeniu Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa (...)²⁵, mija 30.04.2012 r.

Na podstawie dokumentów poinwentaryzacyjnych oraz ewidencji środków trwałych i dowodów opłat abonamentowych ustalono, że Urząd nie uiścił za rok 2011 opłaty za używanie 11 telewizorów (spośród 21) i 39 radiodiodników (spośród 111), do czego był zobowiązany art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych²⁶. Zaległości te wraz z odsetkami za zwłokę w łącznej wysokości 4.256,70 zł uregulowano w wyniku i w trakcie kontroli NIK w dniu 27.02.2012 r.

6. Badanie systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej wykazało m.in, że:

- procedury kontroli finansowej w Urzędzie uwzględniają wszystkie elementy kontroli operacji finansowych i gospodarczych ujęte w *Standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*²⁷;
- zakładowy plan kont spełnia wymagania ustalone w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o rachunkowości i rozporządzeniu Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa (...);
- księgi rachunkowe były należycie oznaczone i przechowywane oraz sprawdzalne i prowadzone na bieżąco, stosownie do art. 13 ust. 4 i 5 i art. 24 ust. 4 i 5 ustawy o rachunkowości.

Od 2011 r. stosowany przez Urząd system FK zapewnia kontrolę kompletności i poprawności danych w zapisie księgowym, takich jak: opis operacji gospodarczej i właściwa sekwencja dat (operacji, dowodu, księgowania).

Sprawdzenie 58 dowodów i zapisów księgowych zaewidencjonowanych w 2011 r. na łączną kwotę 1.924.836,89 zł²⁸, wykazało błąd formalny w odniesieniu do jednego dowodu na kwotę 24.000 zł, polegający na nie przeprowadzeniu kontroli formalno-rachunkowej (co stanowiło naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 6 i art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz art. 54 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych) oraz zaksięgowaniu jednego dowodu w kwocie 521,52 zł w miesiącu późniejszym niż data operacji gospodarczej (przez co naruszono art. 6 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości). Uchybienie to miało wpływ na prawidłowość sporządzenia sprawozdawczości bieżącej (Rb-28).

Ustalono ponadto, że trzy dowody na łączną kwotę 4.160,27 zł zaewidencjonowano w styczniu 2012 r. podczas gdy związane z nimi operacje gospodarcze dotyczyły grudnia 2011 r. Powyższe miało wpływ

²³ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

²⁴ Dz. U. Nr 242, poz. 1622

²⁵ Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

²⁶ Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zm.

²⁷ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 19.12.2009 r. Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

²⁸ Wyboru dowodów dokonano w następujący sposób: 57 dowodów na kwotę 1.924.315,37 zł wybrano losowo, za pomocą programu komputerowego, metodą monetarną; 1 dowód na kwotę 521,52 zł wybrano metodą niestatystyczną, w wyniku przeglądu analitycznego.

na prawidłowość sporządzenia sprawozdawczości rocznej (Rb-28). Sprawozdanie to zostało skorygowane w trakcie kontroli.

Ustalenia w zakresie poprawności formalnej dowodów/zapisów księgowych oraz rzetelności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej i rocznej są podstawą do wydania przez Najwyższą Izbę Kontroli opinii pozytywnych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje rzetelność rocznych sprawozdań Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-N i Rb-Z. Sprawozdania te zostały sporządzone prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym oraz przedstawiają prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, należności i zobowiązań w 2011 r., zgodnie z zasadami rachunkowości dla jednostek budżetowych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań w sprawie ponownej weryfikacji rozliczenia dotacji z budżetu państwa, przyznanej gminie Sulęcín w ramach *Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011*.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

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

Otrzymują:

1. adresat
2. aa