



**Pan
Maciej Żywno
Wojewoda Podlaski**

LBI-4100-02-02/2010
P/09/125

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku przeprowadziła w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku kontrolę wykonania planu finansowego w 2009 roku.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli, podpisanym w dniu 2 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Urzędu. Prawidłowo bowiem realizowano i terminowo przekazywano dochody budżetowe, w sposób właściwy i zgodny z prawem wykorzystano środki budżetowe, zaś sprawozdania budżetowe przekazywały prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków, a także stanu należności i zobowiązań. Stwierdzone natomiast uchybienia w dowodach i zapisach księgowych oraz w księgowaniu zaangażowania wydatków nie miały wpływu na prawidłowość wykonania planu finansowego i sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych.

1. NIK pozytywnie ocenia realizację dochodów, które wyniosły 27.615,3 tys. zł. Były one o 16,6 % wyższe od planu (23.681 tys. zł) i o 25 % od dochodów wykonanych w 2008 r. (22.096,7 tys. zł). Plan dochodów został rzetelnie opracowany, na podstawie dochodów zrealizowanych w I półroczu 2008 r., zaś we wrześniu 2009 r. został zaktualizowany na

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

podstawie danych o dochodach wykonanych w I połowie 2009 r. Źródłem dochodów były głównie mandaty, grzywny i inne kary pieniężne od osób fizycznych – 22.913,5 tys. zł, opłaty paszportowe i inne – 2.554 tys. zł oraz wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa – 1.071,8 tys. zł.

Analiza dochodów w wysokości 509,1 tys. zł (1,8 % dochodów ogółem) wykazała, że realizowano je prawidłowo i odprowadzono na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w należytym terminach określonych w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w *sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*².

2. Nieopłacone należności Urzędu wyniosły na koniec 2009 r. 10.268,3 tys. zł, z czego zaległości netto (99,9% stanowiły nieopłacone w terminie grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych) wyniosły 8.309,5 tys. zł i były o 16,6% wyższe niż w roku poprzednim (7.127,3 tys. zł). Wzrost zaległości wynikał ze zwiększenia się o 27,6 % (z 24.680,8 tys. zł do 31.502,7 tys. zł) wartości nałożonych mandatów kredytowanych i innych kar pieniężnych, przy czym w 2009 r. poprawie uległa ściągальność mandatów i kar. Zrealizowane z tego tytułu dochody (22.913,5 tys. zł) stanowiły bowiem 72,7 % należności, zaś w 2008 r. – 70,1 % (przy dochodach w wysokości 17.305,2 tys. zł). W relacji do dochodów (które wzrosły o 25 % w stosunku do 2008 r.) zaległości stanowiły 30,1 %, tj. o 2,2 punktu procentowego mniej niż w roku poprzednim (32,3 %). Analiza prawidłowości podejmowanych działań windykacyjnych w stosunku do dłużników zalegających z opłaceniem mandatów przeprowadzona na próbie 181 spraw wykazała, że Urząd bez zbędnej zwłoki wystawiał tytuły wykonawcze i niezwłocznie przekazywał je do egzekucji.

Przedawnieniu uległy należności na łączną kwotę 1.059 tys. zł, z powodu upływu trzech lat od odebrania mandatu przez ukaranego. Badanie przeprowadzone na podstawie analizy 176 przedawnionych mandatów na kwotę 28 tys. zł, wystawionych w 2006 r. wykazało, że Urząd podejmował prawidłowe działania w celu wyegzekwowania należności. We wszystkich przypadkach do urzędów skarbowych skierowano tytuły wykonawcze, które urzędy zwróciły po wydaniu postanowień o umorzeniu postępowań, uzasadnianych brakiem możliwości wyegzekwowania należnych kwot z powodu braku majątku, źródeł dochodu lub też braku możliwości uzyskania kwot przewyższających koszty egzekucji.

W 2009 r. Urząd – po zbadaniu sytuacji finansowej dłużników – odroczył termin zapłaty lub rozłożył na raty należności budżetowe w kwocie 381,9 tys. zł oraz umorzył należności

² Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

w wysokości 549,3 tys. zł, głównie z tytułu nieopłaconych mandatów kredytowanych (456 decyzji na 214,3 tys. zł) oraz kar budowlanych i opłat legalizacyjnych (12 decyzji na 706,9 tys. zł). Badanie prawidłowości umorzeń, odroczeń i rozłożeń na raty należności, przeprowadzone na podstawie analizy 19 spraw na kwotę 164,1 tys. zł wykazało, że dokonywano ich zgodnie z obowiązującymi przepisami, zaś uzasadnienia wydanych decyzji zawierały wskazanie faktów, które uznano za udowodnione i dowodów, na których się oparto, a uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Zrealizowano tym samym wniosek skierowany po kontroli wykonania planu finansowego Urzędu w 2008 r.

3. Wydatki Urzędu wyniosły 48.705 tys. zł i stanowiły 97 % planu po zmianach oraz były niższe o 1.424,9 tys. zł (3 %) od poniesionych w 2008 roku (50.130 tys. zł). Niewykorzystane środki w wysokości 1.088,6 tys. zł zwrócono na rachunek bieżący dysponenta głównego w terminie określonym w § 14 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa. Kwota ta była o 17,5 % niższa niż w 2008 r. (1.318,9 tys. zł). Świadczy to o zrealizowaniu ubiegłorocznego wniosku NIK o podjęcie działań w celu zmniejszenia kwoty niewykorzystanych środków na koniec roku budżetowego. Niższe od planowanego wykonanie wydatków wynikało głównie z niezakończenia budowy kanalizacji sanitarnej do przejścia granicznego w Połowcach³ (wyłoniony wykonawca wskutek wystąpienia temperatur poniżej -10° i wysokiego poziomu wód gruntowych wykonał tylko część zleconych robót) oraz tzw. kanalizacji głębokiej na platformie przejścia (w związku z tzw. ograniczeniami wydatków).

Analiza wydatków w łącznej kwocie 16.568,4 tys. zł, w tym prawidłowości wykorzystania 3.820,9 tys. zł otrzymanych z rezerw celowych (tj. 60 % zwiększeń z rezerw) wykazała, że środki wykorzystano legalnie, gospodarnie i celowo, m.in. na utrzymanie i inwestycje na przejściach granicznych (3.460 tys. zł), na wypłatę wynagrodzeń pracowników Urzędu (206,3 tys. zł), a także na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa, wynikających z wyroków sądowych (154,6 tys. zł).

4. Na wydatki majątkowe wykorzystano 4.726,8 tys. zł z zaplanowanych 5.450,9 tys. zł, realizując większość z zaplanowanych zadań inwestycyjnych (z wyjątkiem kanalizacji na przejściu granicznym w Połowcach). Prawidłowo zrealizowano badane zadania inwestycyjne o łącznej wartości 2.039,5 tys. zł, polegające m.in. na budowie odcinka kanalizacji sanitarnej do drogowego przejścia granicznego w Połowcach i przygotowaniu placu pod budowę tego przejścia (1.342,6 tys. zł), budowie pawilonu odpraw paszportowych samochodów

³ Wysokość niezrealizowanych wydatków z tego tytułu wyniosła 694,2 tys. zł

ciężarowych i przeniesieniu sieci teleinformatycznej urządzeń straży granicznej na przejściu granicznym w Bobrownikach (444,9 tys. zł). Z kolei w ramach przygotowania prac na kolejowym przejściu granicznym w Siemianówce wykonano *Raport oddziaływania na środowisko* oraz mapę numeryczną (za 32,7 tys. zł), zaś przed odbiorem tych dokumentów sprawdzono poprawność ich sporządzenia. Zrealizowano tym samym wnioski NIK po ubiegłorocznej kontroli wykonania planu finansowego Urzędu o przygotowywanie i planowanie inwestycji w sposób umożliwiający ich terminową realizację oraz sprawdzanie poprawności sporządzenia dokumentacji budowlanych przed dokonaniem zapłaty.

5. Na wynagrodzenia wydatkowano 18.971,4 tys. zł (99,1% planu po zmianach, wynoszącego 19.145,5 tys. zł). Przeciętne wynagrodzenie wyniosło 4.160 zł i było wyższe o 5,5 % niż w 2008 r. (3.944 zł). Pomimo pełnej realizacji planu wydatków na wynagrodzenia - przede wszystkim ze względu na konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu wynagrodzeń - średnioroczne zatrudnienie było niższe o 29,1% (o 156 etatów) od planowanego (536 etatów).

Prawidłowo i zgodnie z dyspozycją art. 195 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie cywilnej*⁴ przeprowadzono proces likwidacji wysokich stanowisk państwowych niebędących kierowniczymi stanowiskami państwowymi (status 16), przenosząc zajmujących je pracowników, za ich zgodą, na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 13 lutego 2009 r. *o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw*⁵ w okresie od marca do grudnia 2009 r. wynagrodzenie wojewodów i wicewojewodów ustalono w wysokości wynagrodzeń przysługujących tym osobom w grudniu 2008 r. Efektem były oszczędności w wysokości 7.440 zł. Przeciętne wynagrodzenie miesięczne Pana Wojewody wyniosło 10,9 tys. zł i było niższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia czterech (z 14) dyrektorów wydziałów i ich zastępców.

6. Zobowiązania (w całości niewymagalne) wyniosły na koniec roku 1.680,5 tys. zł. Wynikały one głównie z naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego i były o 19,1 % niższe niż w 2008 r. (2.077,9 tys. zł).

7. Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych i badanie przeprowadzone na próbie 100 dowodów księgowych o wartości 15.086,7 tys. zł (97 dowodów dobranych losowo, przy

⁴ Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

⁵ Dz.U. Nr 33, poz. 254

zastosowaniu metody monetarnej z użyciem narzędzia informatycznego oraz 3 dowody dobrane celowo), spośród dowodów o łącznej wartości 20.413,3 tys. zł, dały podstawę do pozytywnej oceny skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości, kontroli finansowej oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych, a także poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych. Stwierdzono jednak uchybienia polegające na:

- wprowadzeniu przez pracowników Wydziału Finansów i Budżetu oraz Biura Obsługi Urzędu poprawek w dekretacji dwóch faktur bez podpisania wprowadzonych zmian, tj. niezgodnie z zasadami określonymi w art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*⁶,
- błędnym wprowadzeniu w jednym zapisie księgowym w dacie operacji roku „2006” zamiast „2009”, czym naruszono dyspozycję art. 23 ust. 2 pkt 1 tej ustawy.

Wszystkie zbadane wewnętrzne dowody księgowe posiadały daty ich sporządzenia, co świadczy o zrealizowaniu wniosku przedstawionego po ubiegłorocznej kontroli wykonania planu finansowego Urzędu.

8. Pozytywnie zaopiniowano roczne sprawozdania budżetowe Rb-23 *o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych*, Rb-27 *z wykonania planu dochodów budżetowych*, Rb-28 *z wykonania planu wydatków budżetu państwa*, Rb-N *o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych* i Rb-Z *o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń*. Zostały one sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. *w sprawie sprawozdawczości budżetowej*⁷. W efekcie sprawozdania te przedstawiały prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków, a także stanu należności i zobowiązań.

Stwierdzono jednak uchybienie polegające na zaksięgowaniu z 1-2 miesięcznym opóźnieniem zaangażowania wydatków wynikającego z trzech umów (wskutek zwłoki w ich przekazaniu z Wydziału Infrastruktury do Wydziału Finansów i Budżetu). Naruszono tym samym wymogi określone w części II ust. 2 pkt 6 załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa (...)*⁸. W rezultacie w sprawozdaniach Rb-28 *z wykonania planu wydatków budżetu państwa* sporządzonych na koniec sierpnia i września 2009 r. nie

⁶ Dz.U. z 2009 r. Nr 152 poz. 1223 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm. Rozporządzenie uchylone z dniem 8 lutego 2010 r.

⁸ *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych* (Dz. U. Nr 142 poz. 1020 ze zm.)

wykazano zaangażowania wydatków w kwocie 1.272 tys. zł, zaś na koniec listopada 2009 r. – w kwocie 855,5 tys. zł. O prawidłowe księgowanie zaangażowania wydatków NIK wnioskowała już po kontroli wykonania budżetu za 2008 r.

Przedstawiając powyższą ocenę i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli ponownie wnosi o księgowanie zaangażowania wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartego w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
z up.

AGATA KATARZYNA CIUPA
WICEDYREKTOR