



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Białymstoku**

Białystok, dnia 28 kwietnia 2011 r.

**Pan
Maciej Żywno
Wojewoda Podlaski**

LBI-4100-02-02/2011
P/10/126

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, zwanym dalej „Urzędem”, kontrolę wykonania planu finansowego w 2010 roku.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli, podpisanym 8 kwietnia 2011 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, mimo zastrzeżeń, wykonanie planu finansowego Urzędu.

Ocena pozytywna kontrolowanej działalności wynika z prawidłowego realizowania i terminowego przekazywania dochodów budżetowych oraz zgodnego z prawem wykorzystywania środków finansowych.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły:

- niepodejmowania działań w celu otrzymania informacji o zwierzynie pozyskanej w wyniku przekroczeń limitów łowieckich, co skutkowało brakiem informacji o sytuacjach uzasadniających naliczenie ekwiwalentu należnego z tego tytułu, stanowiącego dochód budżetu państwa,

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

- wypłacania nienależnego wynagrodzenia sekretarzom Wojewódzkiej Komisji Lekarskiej orzekającej o stopniu zdolności do czynnej służby wojskowej,
- dokonania wydatków ponad wysokość kwot ujętych w zatwierdzonym planie finansowym,
- nieprawidłowości w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych.

1. Dochody zrealizowane przez Urząd wyniosły 27.838,8 tys. zł i były o 0,8% wyższe od planu (27.629 tys. zł) i od dochodów wykonanych w 2009 r. (27.615,3 tys. zł). Źródłem dochodów były głównie mandaty, grzywny i inne kary pieniężne od osób fizycznych – 22.062,8 tys. zł, opłaty paszportowe i inne – 2.714,9 tys. zł oraz wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa – 1.229,4 tys. zł.

Analiza dochodów w wysokości 728,1 tys. zł (2,6 % dochodów ogółem) wykazała, że realizowano je prawidłowo i odprowadzano 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 państwa².

Jako nierzetelne NIK ocenia niepodejmowanie do czasu kontroli NIK przez Państwową Straż Łowiecką (wchodzącą w skład Wydziału Geodezji i Rolnictwa Urzędu) działań w celu pozyskania informacji o przekroczeniach planów łowieckich przez koła łowieckie, skutkiem których było bezprawne pozyskanie zwierzyny. Z ustaleń kontroli przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Białymstoku w trzech z 22 nadleśnictw na terenie województwa podlaskiego wynika, że w sezonach łowieckich 2008/2009 i 2009/2010 przekroczono plany łowieckie w ramach grup wiekowych zwierząt, pozyskując w obwodach łowieckich polnych ponad plan: jednego jelenia, sześć dzików i 20 lisów. Zgodnie z §2 ust. 1 pkt 2, 5 i 8 oraz §4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie zwierzyny bezprawnie pozyskanej³, ekwiwalent za pozyskanie takiej ilości zwierzyny wyniósłby 39.600 zł, a podmiotem właściwym do jego pobrania w obwodzie łowieckim polnym jest właściwy miejscowo wojewoda.

2. Nieopłacone należności Urzędu wyniosły na koniec 2010 r. 11.749,4 tys. zł, z czego zaległości netto – 9.234,8 tys. zł. Były one o 11,1% wyższe niż w roku poprzednim

² Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm. Rozporządzenie uchylone z dniem 1 stycznia 2011 r.

³ Dz. U. Nr 116, poz. 981

(8.309,5 tys. zł), mimo zwiększenia o 11,5% liczby wystawionych przez Urząd tytułów wykonawczych (z 46.856 do 52.239). Wzrost zaległości (99,7% stanowiły nieopłacone w terminie grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych) wynikał ze zmniejszenia się wartości dobrowolnie opłaconych mandatów z 14.165,3 tys. zł do 13.924,7 tys. zł, wzrostu liczby i wartości mandatów nałożonych w II półroczu 2010 r. (o 15,7% w porównaniu do I półrocza 2010 r.) oraz niskiej skuteczności urzędów skarbowych w egzekwowaniu należności. W relacji do dochodów zaległości stanowiły 33,2%, tj. o 3,1 punktu procentowego więcej niż w roku poprzednim (30,1%). Urząd podejmował prawidłowe działania windykacyjne w stosunku do dłużników zalegających z opłaceniem mandatów - bez zbędnej zwłoki wystawiano tytuły wykonawcze i niezwłocznie przekazywano je do egzekucji.

Przedawnieniu uległy należności na łączną kwotę 1.193,4 tys. zł, z powodu upływu trzech lat od odebrania mandatu przez ukaranego. Analiza 264 nieuiszczonych mandatów na kwotę 49,1 tys. zł, wystawionych w 2007 r. wykazała, 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 2010 roku Urząd – po zbadaniu sytuacji finansowej dłużników – umorzył należności z tytułu kar budowlanych i opłat legalizacyjnych w wysokości 200,7 tys. zł oraz odroczył termin zapłaty lub rozłożył na raty należności w kwocie 343,7 tys. zł, w tym z tytułu nieopłaconych mandatów kredytowanych (452 decyzje o rozłożeniu na raty należności w wysokości 205,8 tys. zł i 17 decyzji o odroczeniu terminu zapłaty 7,9 tys. zł) oraz kar budowlanych i opłat legalizacyjnych (sześć decyzji o rozłożeniu na raty należności w wysokości 80 tys. zł i dwie o odroczeniu terminu zapłaty 50 tys. zł). Badanie prawidłowości umorzeń, odroczeń i rozłożeń na raty należności, przeprowadzone na podstawie analizy 17 spraw na kwotę 200 tys. zł wykazało, że odroczeń i rozłożeń na raty należności z tytułu mandatów karnych dokonywano powołując się na postanowienia art. 64 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁴, a ulg w spłacie należności z tytułu opłat legalizacyjnych i kar budowlanych - na podstawie art. 67a §1 i 67b §1 ustawy

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240

z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*⁵. Uzasadnienia wydanych decyzji zawierały wskazanie faktów, które uznano za udowodnione i dowodów, na których się oparto, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

3. Wydatki Urzędu wyniosły 54.990,5 tys. zł (99,2% planu po zmianach) i były wyższe o 11,4% od zrealizowanych w 2009 roku (48.705 tys. zł). Niewykorzystane środki w wysokości 129,5 tys. zł zwrócono na rachunek bieżący dysponenta głównego w terminie określonym w § 14 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa. Niższe od planowanego wykonanie wydatków wynikało głównie z oszczędności w zakresie wynagrodzeń, w związku z mniejszym niż planowano poziomem zatrudnienia pracowników Wydziału Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji (o 251,9 tys. zł).

Analiza wydatków w łącznej kwocie 22.149,7 tys. zł, w tym 9.893,7 tys. zł otrzymanych z rezerw celowych wykazała, że środki wykorzystano legalnie m.in. na zakup towarów, usług i energii (§§ 4210-4400 – 8.444,7 tys. zł), na wypłatę odszkodowania na rzecz Fundacji Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego (770,9 tys. zł) i wydatki majątkowe (12.910,8 tys. zł). Badanie przeprowadzone na próbie 11 zamówień na dostawę towarów i usług o łącznej wartości 15.733 tys. zł wykazało, że przestrzegano również postanowień ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁶. Na koniec roku, w wyniku błędu popełnionego przez główną księgową Urzędu, przekroczono jednak plan finansowy w § 4110 *Składki na ubezpieczenia społeczne pracowników* o 354 zł. Stanowiło to naruszenie postanowień art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

4. Na wydatki majątkowe wykorzystano 13.414,1 tys. zł z zaplanowanych 13.432,1 tys. zł. Zrealizowano wszystkie zadania polegające na budownictwie inwestycyjnym, z wyjątkiem przebudowy pawilonów kontroli paszportowo-celnej w drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy - w związku z rezygnacją z wykonania projektu przez Izbę Celną w Białymstoku. Analiza 11 zadań inwestycyjnych o łącznej wartości 3.518,6 tys. zł wykazała, że zrealizowano je prawidłowo, wykorzystując środki m.in. na cztery inwestycje na przejściach granicznych za 2.681,9 tys. zł (z których największą było

⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

wykonanie zbiornika retencyjnego oraz kanalizacji sanitarnej i deszczowej na przejściu granicznym w Połowcach), a także na wyposażenie drogowych przejść granicznych w Kuźnicy i Bobrownikach (438,3 tys. zł) oraz na dostawę sprzętu komputerowego i oprogramowania (312,1 tys. zł), a także samochodu na potrzeby Urzędu (86,3 tys. zł).

5. Na wynagrodzenia wydatkowano 21.290,9 tys. zł (99% planu po zmianach, wynoszącego 21.511,6 tys. zł). Przeciętne wynagrodzenie wyniosło 4.136 zł i było niższe o 0,6% niż w 2009 r. (4.160 zł). Należycie wywiązano się z obowiązku⁷ ograniczenia wynagrodzeń wojewodów i wicewojewodów do poziomu z grudnia 2008 r. Wynagrodzenie zasadnicze Pana Wojewody wyniosło miesięcznie 9.892,3 zł (łącznie z dodatkiem funkcyjnym), zaś wicewojewody - 9.185,70 zł.

Badanie prawidłowości wypłaty wynagrodzeń członkom Wojewódzkiej Komisji Lekarskiej orzekającej o stopniu zdolności do czynnej służby wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej wykazało, że sekretarzom komisji, będącym pracownikami Urzędu, wypłacono wynagrodzenie w łącznej wysokości 6,3 tys. zł za udział w pracach komisji wykonywanych w godzinach pracy zawodowej. Naruszono tym samym postanowienia art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*⁸, stanowiące, że osobom wchodzącym w skład komisji lekarskich przysługuje dodatkowe wynagrodzenie za pracę związaną z określeniem zdolności osób do czynnej służby wojskowej, jedynie gdy wykonywana jest poza godzinami pracy zawodowej. Ponadto zgodnie z zakresami czynności tych pracowników, udział w posiedzeniach Wojewódzkiej Komisji Lekarskiej należał do ich zadań.

6. Zobowiązania Urzędu na koniec 2010 roku wyniosły 1.848,7 tys. zł (w całości niewymagalne) i stanowiły naliczone za ten rok dodatkowe wynagrodzenie roczne pracowników wraz z pochodnymi. W stosunku do stanu z końca 2009 roku zobowiązania zwiększyły się o 10% (1.680,5 tys. zł).
7. W 2010 roku z budżetu środków europejskich wydatkowano 112,2 tys. zł, co stanowiło 50,2% planu (223,6 tys. zł). Wydatki te zostały zrealizowane prawidłowo, w okresie kwalifikowalności, wynikały z zawartych umów o dofinansowanie i były niezbędne do realizacji projektów. Przyczyną niewykorzystania 111,4 tys. zł były głównie

⁷ nałożonego art. 3 ust. 2e ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniach osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 20, poz. 101 ze zm.)

⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 ze zm.

oszczędności wynikające z przeprowadzonych postępowań przetargowych (83,8 tys. zł) oraz konieczność przesunięcia na 2011 r. płatności dotyczącej projektu „*Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II, administracja rządowa*” (finansowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013). W ramach tego projektu 94,9 tys. zł wykorzystano na sfinansowanie tablic informacyjnych, opracowanie dokumentacji przetargowej służącej do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację projektu oraz opłacenie wynagrodzeń bezosobowych i wynagrodzeń pracowników. Kwotę 17,3 tys. zł wykorzystano na pokrycie kosztów wizyty studyjnej w Szwajcarii trzech pracowników Urzędu, w celu zapoznania z aspektami transportu drogowego i kolejowego oraz przyjęcia prawidłowych rozwiązań projektowych i wykonawczych przy realizacji projektu „*Budowa infrastruktury kolejowego przejścia granicznego w Siemianówce*” (finansowanego ze Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy).

8. Prawidłowo i zgodnie z harmonogramem przejęto mienie zlikwidowanych gospodarstw pomocniczych (Zarządu Przejść Granicznych Województwa Podlaskiego i Wojewódzkiego Ośrodka Informatyki - Terenowego Banku Danych w Białymstoku) oraz rozwiązano stosunek pracy z pracownikami tych jednostek - na zasadach określonych w art. 89 ust. 4 i art. 100 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*⁹.
9. Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych i badanie przeprowadzone na próbie 96 dowodów księgowych o wartości 22.130,1 tys. zł (76 dowodów dobranych losowo, przy zastosowaniu metody monetarnej z użyciem narzędzia informatycznego oraz 20 dowodów dobranych celowo), spośród dowodów o łącznej wartości 29.420,3 tys. zł, dały podstawę do sformułowania oceny pozytywnej z zastrzeżeniami odnośnie skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości i kontroli finansowej, wiarygodności ksiąg rachunkowych w zakresie wpływu na sprawozdawczość bieżącą oraz poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:
 - zaksięgowaniu dwóch faktur z brakami w zakresie opisu operacji, czym naruszono dyspozycję art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*¹⁰,

⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

– błędnym zadekretowaniu oraz zaksięgowaniu do niewłaściwego okresu sprawozdawczego jednego dowodu księgowego o wartości 770.882 zł, czym naruszono dyspozycję art. 20 ust. 1 tej ustawy. Skutkowało to zaniżeniem o tę kwotę wykazanych w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za maj 2010 r. zobowiązań Urzędu w § 4600. Osobą odpowiedzialną za prawidłowe prowadzenie rachunkowości była główna księgowa Urzędu.

Pozytywnie natomiast oceniono wiarygodność ksiąg rachunkowych w zakresie wpływu na prawidłowość danych wykazanych w sprawozdaniu rocznym Rb-28 - z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

10. Właściwie sporządzono roczne sprawozdanie Rb-23 – o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-27 - z wykonania planu dochodów budżetowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-28 - z wykonania planu wydatków budżetu państwa oraz sprawozdań kwartalnych: Rb-Z - o stanie zobowiązań wg. tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń oraz Rb-N - o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych. Opracowano je bowiem terminowo, na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej i z zachowaniem zasad określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹¹ oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹². W sprawozdaniu Rb-28 ujęto też zaangażowanie wydatków wynikające z dwóch objętych kontrolą umów w sprawie realizacji inwestycji, zgodnie z wymogiem § 11 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa (...) ¹³, wykonując tym samym wnioski NIK skierowane po kontrolach wykonania planu finansowego Urzędu za 2008 i 2009 r. o księgowanie zaangażowania wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

¹¹ Dz. U. Nr 20, poz. 103

¹² Dz. U. Nr 43, poz. 247

¹³ z dnia 28 lipca 2006 r. 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.) – Załącznik nr 2: Plan kont dla jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, Konto 998 - "Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego". Rozporządzenie uchylone z dniem 31 lipca 2010 r., mające zastosowanie do ewidencji zdarzeń w roku obrotowym 2010.

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

- 1) podjęcie działań w celu pozyskania rzetelnej informacji o przekroczeniach limitów w obwodach łowieckich polnych i bezprawnie pozyskanej zwierzynie,
- 2) wypłacanie wynagrodzeń członkom Wojewódzkiej Komisji Lekarskiej zgodnie z obowiązującymi przepisami,
- 3) realizację wydatków wyłącznie do wysokości kwot wynikających z planu finansowego,
- 4) księgowanie dowodów do właściwych okresów sprawozdawczych oraz rzetelne weryfikowanie ich kompletności.

* * *

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 wniosków lub o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków, 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 wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up.
Agata Katarzyna Ciupa
WICEDYREKTOR