



Dyrektor Delegatury
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Białymstoku

LBI-4100-01-01/2013

P/13/133

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/133. Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 85/20 – województwo podlaskie
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	1. Krzysztof Gołębiewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84188 z dnia 2 stycznia 2013 r. 2. Marek Ozga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84189 z dnia 2 stycznia 2013 r. 3. Paweł Tołwiński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84212 z dnia 1 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku, ul. Mickiewicza 3 (dalej: <i>PUW</i> lub <i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Żywno, Wojewoda Podlaski

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 85/20 – województwo podlaskie oraz pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonanie planu finansowego Urzędu.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 5% zrealizowanych w części 85/20 wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania sporządzono rzetelnie i terminowo. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych. Wojewoda Podlaski prawidłowo i skutecznie sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- wykonaniu zadania „*Budowa infrastruktury kolejowego przejścia granicznego w Siemianówce II etap*” pomimo braku możliwości pozyskania, zgodnie z założeniami projektu budowlanego, mas ziemnych z pozostałego terenu objętego inwestycją (w tym z etapu I), co skutkowało zakupem dodatkowej pospółki za 1.008,6 tys. zł,
- wydatkowaniu 51 tys. zł tytułem kosztów postępowania orzeczonego przez Krajową Izbę Odwoławczą, wskutek odwołania wykonawców ubiegających się o zamówienie publiczne na „*Wykonanie, dostawę i wdrożenie systemów e-Administracja oraz e-Bezpieczeństwo wraz z dostawą i instalacją sprzętu na potrzeby projektu „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II, administracja rządowa (CU2)*” w związku z naruszeniem przez Wojewodę Podlaskiego przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² (dalej: *pzp*),
- ujmowaniu zakupów programów i licencji komputerowych na koncie *080 Środki trwałe w budowie (inwestycje)*, wbrew przepisom cz. II ust. 1 pkt 14 załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.³ oraz zmianom wprowadzonym w polityce rachunkowości z dniem 10 kwietnia 2012 r.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

³ w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów j.s.t., jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.). Rozporządzenie zwane dalej: *rozporządzeniem w sprawie szczególnych zasad rachunkowości*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa⁴ w części 85/20 zaplanowano w kwocie 71.072 tys. zł. Ostatecznie uzyskano 85.712,1 tys. zł (o 20,6% więcej niż planowano i o 2.492,5 tys. zł więcej niż w 2011 r.), głównie z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (25.185,2 tys. zł – 29,4% ogółu dochodów; plan przekroczone o 53,2%). Wpływy z grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych (23.187,9 tys. zł) stanowiły 27,1% dochodów ogółem i zostały wykonane w 92,8%).

Na koniec 2012 r. wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 153.226 tys. zł, z czego zaległości wynosiły 145.339,1 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2011 r., należności ogółem były wyższe o 29.212,8 tys. zł, a zaległości o 27.927,3 tys. zł.– głównie z tytułu świadczeń alimentacyjnych w rozdziale 85212, które wzrosły z 95.732,4 tys. zł do 123.270,8 tys. zł. (dowód: akta kontroli str.7-13, 490-492)

W związku z realizacją wniosku NIK sformułowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 r., w wyniku postępowań prowadzonych przez Państwową Straż Łowiecką, w 2012 r. uzyskano ekwiwalenty za bezprawne upolowaną zwierzynę w wysokości 6,4 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 883)

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 85/20 zostały zaplanowane w wysokości 821.985 tys. zł. Wydatki zgłoszone przez Wojewodę do projektu budżetu wyniosły 428.251 tys. zł, tj. 52,1% kwoty ujętej w tej ustawie (pozostałe 393.734 tys. zł⁵ zgłosili ministrowie). Wydatki zaplanowano w układzie klasyfikacji budżetowej zgodnie z założeniami Ministra Finansów. Uwzględniono m.in. następujące czynniki mające wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie kwot wydatków:

- prognozowany, średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (102,8%), w odniesieniu do wydatków planowanych na realizację przez jednostki samorządu terytorialnego zadań bieżących z zakresu administracji rządowej,
- zwiększenie o 3,8% w stosunku do 2011 r. dotacji dla gmin na wypłatę zasiłków stałych i okresowych oraz na opłacenie składek zdrowotnych za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej,
- kwoty bazowe wynagrodzeń na poziomie ustawy budżetowej na rok 2011.

(dowód: akta kontroli str.14-37)

Środki przeznaczone na dotacje udzielane w 2012 r. przez Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków ujęto w jego planie finansowym, stosownie do wytycznych Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z dnia 15 czerwca 2012 r.⁶ Zrealizowano tym wniosek NIK skierowany do Wojewody Podlaskiego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. (dowód: akta kontroli str. 485-487)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały ostatecznie zwiększone o 229.548 tys. zł, w tym:

- z rezerw celowych budżetu państwa o 229.448 tys. zł, z przeznaczeniem głównie na: dopłaty do paliwa rolniczego (40.475 tys. zł), świadczenia rodzinne (28.979 tys. zł), pomoc materialną o charakterze socjalnym dla uczniów i wyprawkę szkolną (20.847,2 tys. zł), zakup i modernizację szynobusów (14.587,5 tys. zł), utrzymanie urządzeń melioracji wodnych (11.975 tys. zł), realizację „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój” (11.412 tys. zł) oraz sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa (8.080 tys. zł),

⁴ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrolę dochodów budżetowych w części 85/20 ograniczono do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

⁵ Głównie na finansowanie zadań z zakresu pomocy społecznej (315,5 tys. zł), ratownictwa medycznego (69.081 tys. zł) i zadań współfinansowanych środkami Unii Europejskiej (8.492 tys. zł).

⁶ Pismo nr BP3/405/14/BKB/2012/3498.

- z rezerwy ogólnej budżetu państwa o 100 tys. zł na dofinansowanie robót budowlanych w zabytkowej cerkwi w Tokarach.

Zbadane zwiększenia z rezerw celowych w kwocie 20.860,3 tys. zł (9,1% ogółu środków z rezerw) wynikały z potrzeb dysponenta i zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem:

- 11.601,6 tys. zł (99,2% z przyznanych 11.694,7 tys. zł) na budowę infrastruktury drogowego przejścia granicznego w Połowcach, gdzie wykonano zaplanowane roboty (w tym instalacje) w budynku głównym, budynku kontroli szczegółowej samochodów, pawilonie odpraw wartowników, wiatkach i sanitariatach,
- 5.983 tys. zł (100% przyznanych środków) na wynikające z orzeczenia Komisji Regulacyjnej do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w Warszawie, odszkodowanie dla Parafii Prawosławnej pw. Św. Sofii Mądrości Bożej – Hagia Sophia w Białymstoku za utraconą nieruchomość gruntową,
- 1.736,2 tys. zł (96,7% z przyznanych 1.795 tys. zł) na modernizację drogowych przejść granicznych w Bobrownikach (961,1 tys. zł) i Kuźnicy (600 tys. zł), dostawę i montaż tablic informacyjnych na tych przejściach – usprawniających ruch osób przyjeżdżających na Euro 2012 – 150,1 tys. zł oraz na przeniesienie agregatu prądotwórczego z przejścia granicznego w Czeremsze na przejście w Połowcach (25 tys. zł),
- 1.070,6 tys. zł (99,2% z przyznanych 1.079,7 tys. zł) na budowę hangaru i żurawia elektrycznego do podnoszenia i kontroli jednostek pływających oraz na przebudowę drogi dojazdowej w ramach zadania „Budowa infrastruktury rzeczno-terenowej przejścia granicznego na Kanale Augustowskim Rudawka – Lesnaja”,
- 468,9 tys. zł (67,6% z przyznanych 693,8 tys. zł) na funkcjonowanie Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Białymstoku (WCPR). Niewykorzystanie środków na zakup materiałów eksploatacyjnych, opłat abonamentowych i zakup usług telefonii (nr alarmowy 112) oraz na nabór i szkolenia pracowników wynikało – jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego – z opóźnień we wdrażaniu systemu teleinformatycznego (m.in. wspomaganie dowodzenia służb, platformy lokalizacyjno-identyfikacyjnej i centralnej bazy danych) przez instytucje centralne i spowodowało przesunięcie uruchomienia WCPR na 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 63-93,94-120, 534-550, 680-706)

Dotację z rezerwy ogólnej wykorzystano w całości zgodnie z przeznaczeniem, na wymianę drewnianej podłogi w zabytkowej cerkwi Parafialnej p.w. Ikony Matki Bożej „Wszystkich Strapionych Radość” w Tokarach. (dowód: akta kontroli str. 121-141)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetowych w części 85/20 nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Zgłoszone przez Wojewodę Podlaskiego wydatki zostały zaplanowane racjonalnie, a dokonane w trakcie roku zmiany były zasadne.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

1. W 2012 r. wydatki zrealizowane w części 85/20 wyniosły 1.023.909 tys. zł, tj. 97,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były wyższe o 8.026,3 tys. zł, tj. o 0,8%. Najwyższe wydatki wystąpiły w działach:

- 852 Pomoc społeczna – 460.813,8 tys. zł (97,7% planu po zmianach). Stanowiły 45% ogółu wydatków i poniesiono je: w kwocie 305.837,5 tys. zł na wypłatę świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (rozdział 85212 § 2010 i § 2210) i w kwocie 44.092,3 tys. zł na wypłatę zasiłków i pomoc w naturze (rozdział 85214 § 2030),
- 851 Ochrona zdrowia – 143.877,4 tys. zł (100% planu po zmianach). Stanowiło to 14,1% ogółu wydatków, a środki wykorzystano głównie (69.080,1 tys. zł) na ratownictwo medyczne (rozdział 85141 § 2840),
- 010 Rolnictwo i łowiectwo – 129.953,2 tys. zł (94,5% planu po zmianach i 12,7% ogółu wydatków), w tym 40.464,5 tys. zł przeznaczono na zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego do produkcji rolnej (rozdział 01095 § 2010).

(dowód: akta kontroli str. 94-120)

Wydatki na utrzymanie PUW wyniosły 32.090,9 tys. zł⁷ i stanowiły 3,1% wydatków w części 85/20. Środki wykorzystano głównie na sfinansowanie wynagrodzeń z pochodnymi – 24.489 tys. zł (76,3%), zakup usług – 3.444,9 tys. zł (10,7%) oraz materiałów i wyposażenia – 1.302,9 tys. zł (4,1%). Działania oszczędnościowe Urzędu polegały na bieżącej analizie i weryfikacji potrzeb wydziałów i biur PUW, wynegocjowaniu korzystnych cen m.in. energii elektrycznej oraz usług telefonii stacjonarnej i komórkowej, co skutkowało zmniejszeniem wydatków na te cele – odpowiednio – o 40 i 36 tys. zł. Ograniczono też osobowe koszty ochrony Urzędu oraz w wyniku renegocjacji umów utrzymano finansowanie konserwacji urządzeń na poziomie 2011 r. (dowód: akta kontroli str. 493-499, 521-533, 777-779)

2. Zgodnie z przeznaczeniem zostały wykorzystane środki w wysokości 51.431,3 tys. zł, tj. 5% wydatków zbadanych przez NIK w części 85/20 w ośmiu działach: 010 Rolnictwo i łowiectwo, 600 Transport i łączność, 710 Działalność usługowa, 750 Administracja publiczna, 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, 851 Ochrona zdrowia, 852 Pomoc społeczna i 854 Edukacyjna opieka wychowawcza. Środki wykorzystano głównie na:

- wypłatę 65.902 rodzinom świadczeń z pomocy społecznej oraz 5.660 rodzinom świadczeń z funduszu alimentacyjnego (łącznie 2.171.680 świadczeń),
- realizację pozostałych zadań pomocy społecznej, w formie głównie zasiłków stałych i okresowych, dotacji na funkcjonowanie domów i ośrodków pomocy społecznej, składek na ubezpieczenie zdrowotne, zasiłków dla poszkodowanych w klęskach żywiołowych dla ogółem 123,8 tys. osób,
- ratownictwo medyczne, uzyskując średni czas dotarcia na miejsce zdarzenia poniżej 10 minut,
- pomoc materialną o charakterze socjalnym dla uczniów, którą objęto 43,69% uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych z terenu województwa,
- modernizację 51 km dróg w ramach „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”,
- budowę, utrzymanie lub odbudowę 5.890 km urządzeń melioracji wodnych podstawowych,
- inwestycje na przejściach granicznych, mające na celu dostosowania ich do standardów zewnętrznych granic Unii Europejskiej oraz wymogów porozumienia z Schengen.

(dowód: akta kontroli str. 142-156, 1194)

Zgodnie z procedurami pzp przeprowadzono objęte kontrolą postępowania o zamówienia publiczne na łącznie 3.159,9 tys. zł, w tym jedno w trybie przetargu nieograniczonego na realizację „Budowy infrastruktury kolejowego przejścia granicznego w Siemianówce II etap” i jedno w trybie z wolnej ręki na dostawę pospółki w ramach tej inwestycji. Rzetelnie prowadzono dokumentację obu postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za wykonane prace. (dowód: akta kontroli str. 993-1027)

3. Na dotacje podmiotowe zaplanowano 158 tys. zł. W trakcie roku plan wydatków zwiększono do 1.625 tys. zł i środki wykorzystano w całości na melioracje prowadzone przez spółki wodne (w porównaniu do 2011 r. dotacje wzrosły o 993 tys. zł, tj. o 257%). Podziału środków dokonano na podstawie prawidłowo sporządzonych wniosków spółek. W 2012 r. nie przyznawano dotacji przedmiotowych.

(dowód: akta kontroli str. 94, 158-173, 174)

Na dotacje celowe w ustawie budżetowej zaplanowano 655.416 tys. zł, a w trakcie roku plan wydatków na ten cel wzrósł do 790.917,2 tys. zł, tj. o 20,7%, z czego wykorzystano 776.177,2 tys. zł. Najwięcej środków wykorzystano na: pomoc społeczną, głównie świadczenia rodzinne i z funduszu alimentacyjnego (465.904,7 tys. zł⁸), ratownictwo medyczne (69.080,1 tys. zł), finansowanie zadań komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej (65.539,9 tys. zł), zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego do produkcji rolnej (40.464,6 tys. zł), składki na ubezpieczenie zdrowotne,

⁷ Bez wydatków majątkowych (wynoszących 15.348,9 tys. zł), związanych z finansowaniem programów (13.449 tys. zł) i współfinansowaniem projektów z udziałem środków UE (3.166,2 tys. zł).

⁸ działy 852 i 853.

głównie za osoby bezrobotne (39.877,3 tys. zł), dopłaty do przewozów autobusowych (20.785,7 tys. zł), pomoc materialną dla uczniów (17.587,7 tys. zł) oraz inwestycje w ramach „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój„ (11.377,9 tys. zł). (dowód: akta kontroli str. 157, 94-120, 441-443)

Kontrola sześciu (spośród 116) umów o udzielenie dotacji celowych o łącznej wartości 86.281,9 tys. zł (80,3% wartości wszystkich umów) wykazała, że dotacje przekazywano na podstawie umów sporządzonych zgodnie z art. 150 i 151 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹ (ufp) oraz rozliczano zgodnie z ich postanowieniami i art. 152 ust. 2 i 3 ufp. W świetle dokumentacji do tych umów, zaplanowane zadania zostały zrealizowane. (dowód: akta kontroli str. 72-89, 175-179, 180-200, 201)

Planowanie i przekazywanie w 2012 r. dotacji dla jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) na zlecone im zadania z zakresu administracji rządowej¹⁰ było prawidłowe:

- kwoty dotacji zostały przez Wojewodę zaplanowane z uwzględnieniem większości zadań określonych w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej: wszystkich zadań gmin, 15 z 22 zadań powiatów i 12 z 24 zadań samorządu województwa. Powiaty nie przeznaczyły środków na niektóre zadania z zakresu gospodarki wodnej i obrony narodowej, zaś Samorząd Województwa na zadania z zakresu geologii, geodezji i kartografii, gospodarki wodnej, ochrony zdrowia oraz gospodarki komunalnej i ochrony środowiska. Dyrektorzy Wydziałów Geodezji i Rolnictwa, Polityki Społecznej oraz Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wyjaśnili, że Wojewoda nie zaplanował wydatków na część zadań w związku z niezgłoszeniem przez j.s.t. potrzeb. Zaplanowane zostały środki na obsługę zadań zleconych. J.s.t. przeznaczyły je na utrzymanie stanowisk pracy związanych z wykonywaniem tych zadań (*rozdział 75011*),
- podziału środków z dotacji na poszczególne j.s.t. dokonano z zachowaniem terminów określonych w art. 143 ust. 1 oraz art. 148 ufp; nie wystąpiły przypadki dochodzenia środków dotacji w postępowaniu sądowym,
- przestrzegano art. 170 ust. 1 ufp, zgodnie z którym zmiany kwot dotacji celowych dla j.s.t. na zadania zlecone i własne mogą nastąpić w terminie do – odpowiednio – 15 i 30 listopada roku budżetowego,
- w ciągu roku Wojewoda zablokował dotacje w łącznej kwocie 8.120,8 tys. zł¹¹ (z czego 3.717 tys. zł pochodziło z rezerw celowych), w tym m.in. 2.855,7 tys. zł w związku z opóźnieniami powiatów w realizacji zadań związanych z wdrażaniem *Wspólnej Polityki Rolnej/Rybackiej* w ramach „Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013” (dalej: *PROW 2007–2013*) oraz 1.808,1 tys. zł zgłoszonej przez gminy nadwyżki środków na dofinansowanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów. O blokowaniu wydatków Wojewoda niezwłocznie (w ciągu jednego – trzech dni) informował Ministra Finansów, zgodnie z art. 177 ust. 4 ufp,
- dotacje w kwocie 1.434,9 tys. zł. na prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (*rozdział 71013*) nie zaspokajały potrzeb 14 (z 17) powiatów, które przeznaczyły na ten cel 8.206,6 tys. zł środków własnych, w tym 4.112,6 zł na wynagrodzenia realizujących to zadanie pracowników¹². Dyrektor Wydziału Geodezji i Rolnictwa wyjaśnił, że potrzeby w zakresie modernizacji operatów ewidencji gruntów i budynków znacznie przekraczają możliwości finansowania z budżetu państwa, dlatego podziału dotacji dokonano z uwzględnieniem najpilniejszych potrzeb. Wskazał też, że dostosowanie ewidencji do wymogów określonych w przepisach wymaga nakładów rządu 70–100 mln zł, więc przy obecnym poziomie finansowania, zakończenie tego procesu w niektórych starostwach bez ich środków własnych zajęłoby kilkadziesiąt lat. (dowód: akta kontroli str. 41-62, 202-375)

⁹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹⁰ w tym: [1] na wypłatę świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego, [2] finansowanie kosztów wydawania przez gminy decyzji potwierdzającej prawo do świadczeń opieki zdrowotnej świadczeniodawcom inni niż ubezpieczeni, spełniającym kryterium dochodowe zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.), [3] prowadzenie, modernizację i informatyzację powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów i budynków, [4] remonty, utrzymanie oraz budowę urządzeń melioracji wodnych podstawowych, [5] wyrównywanie przewoźnikom wykonującym krajowe przewozy pasażerskie utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów, [6] zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej.

¹¹ Bez środków europejskich, z których zablokowano 6.234,5 tys. zł.

¹² co ustalono na podstawie informacji uzyskanych ze starostw.

Po kontroli wykonania budżetu Wojewody w 2011 r. NIK wnioskowała m.in. o:

- rozpatrywanie wniosków o wypłatę odszkodowań za szkody wyrządzone przez losie w sposób umożliwiający dokonywanie wypłat w ustawowym terminie. Wniosek został zrealizowany. Ze wszystkich 14 takich spraw w 2012 r. (odszkodowania w łącznej kwocie 403,2 tys. zł) cztery wnioski rozpatrzono w cztery do ośmiu dni, dziewięć w 10 do 14 dni z uwagi na konieczność uzupełnienia i zweryfikowania dokumentacji przekazanej przez Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, zaś jeden w 74 dni wskutek opóźnienia w dostarczeniu przez ten Urząd materiałów,
- zobowiązanie Podlaskiego Kuratora Oświaty do składania dyspozycji przekazywania dotacji na pomoc materialną do wysokości wynikającej z zapotrzebowań j.s.t. W 2012 r. środki z dotacji przekazywano gminom zgodnie z ich potrzebami, zatem wniosek pokontrolny został zrealizowany. (dowód: akta kontroli str. 376, 377-435)

W wyniku wniosku sformułowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 r., gminy, które w 2010 r. nie wniosły wymaganego wkładu własnego na wypłatę świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów, wniosły go w 2012 r. w łącznej wysokości 2.050,7 tys. zł. Ponadto trzy gminy dokonały (po 19 kwietnia 2012 r.¹³) zwrotu dotacji za 2010 r. w wysokości ogółem 101,3 tys. zł i wpłaciły 5,6 tys. zł odsetek z tytułu nieterminowego rozliczenia dotacji.

Gmina Łapy nie wniosła w 2012 r., wymaganego w art. 128 ust. 2 upf, wkładu własnego w kwocie 92.837 zł na wypłatę świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów, ani nie zwróciła 263.594,60 zł dotacji pobranych w nadmiernej wysokości w latach 2010–2011. Sprawa zwrotu dotacji za 2010 r. była w 2012 r. na etapie postępowania sądowego, decyzją z 18 marca 2013 r.¹⁴ Wojewoda zobowiązał gminę do zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości w 2011 r., zaś 26 marca 2013 r. wszczął postępowanie w sprawie zwrotu do budżetu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str.433, 436-440, 850, 851-854, 1169, 1190-1192)

4. Wydatki bieżące jednostek budżetowych podległych Wojewodzie wyniosły 162.152,6 tys. zł, tj. 97,8% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 14.375,1 tys. zł (7,1%). Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (59,3%) stanowiły wynagrodzenia i pochodne zrealizowane w wysokości 105.324,9 tys. zł oraz zakupy towarów i usług zrealizowane w wysokości 9.063,5 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie w tych jednostkach w 2012 r. (w przeliczeniu na pełne etaty) wyniosło 2.061 osób i było niższe niż w 2011 r. o 25 osób, w tym o 17 członków korpusu służby cywilnej. W PUV zatrudnienie zmniejszyło się z 451 do 447 osób (o cztery osoby). Zatrudnienie w korpusie służby cywilnej zmniejszyło się o osiem osób, zaś w grupie pozostałych pracowników zwiększyło o cztery, co w ocenie Dyrektora Biura Organizacji i Kadr było uzasadnione wdrażaniem i rozbudową elektronicznego systemu zarządzania dokumentacją i zmianą stanu zatrudnienia na stanowiskach operatorów numerów alarmowych w WPCR i doradców lub asystentów politycznych w Biurze Wojewody. Zatrudniono też pracownika na zastępstwo osoby przebywającej na długotrwałym zwolnieniu lekarskim. (dowód: akta kontroli str. 94-120, 759, 776, 784-785, 855-857)

Wydatki na wynagrodzenia z pochodnymi wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 2.553,8 tys. zł (2,5%). Wg danych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków jednostek budżetowych, planowanych kwot wydatków na wynagrodzenia nie przekroczono. Na wynagrodzenia (z pochodnymi) pracowników PUV wydatkowano o 514,7 tys. zł (o 2,3%) więcej niż w roku poprzednim. Wzrost dotyczył głównie członków korpusu służby cywilnej (o 372,2 tys. zł) oraz osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania (o 140,6 tys. zł) i wynikał z przyznania dodatkowych środków na wynagrodzenia pracowników obsługujących projekt realizowany w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2007-2013 (dalej: RPO WP 2007-2013) i dwa projekty w ramach Szwajcarsko – Polskiego Programu Współpracy oraz na sfinansowanie dodatków służby cywilnej dla nowo mianowanych członków korpusu

¹³ zwroty dokonane przed tą datą uwzględniono w ubiegłorocznej kontroli budżetowej.

¹⁴ Pierwszą decyzję w tej sprawie Minister Finansów 5 lutego 2013 r. uchylił i przekazał do ponownego rozpatrzenia, wskazując na pominięcie przyczyn określenia terminu naliczania odsetek na dzień 1 lutego 2012 r.

i pracownika przeniesionego od 1 maja 2012 r. ze likwidowanej Delegatury Ministerstwa Skarbu Państwa. (dowód: akta kontroli str. 94-120, 759, 774, 783-784, 855-857)

W 2012 r. przeciętne wynagrodzenie w części 85/20 wynosiło 3.614 zł i w porównaniu z rokiem poprzednim było wyższe o 78 zł, tj. o 2,2%. Największy wzrost przeciętnego wynagrodzenia wystąpił:

- w korpusie służby cywilnej Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej: z 3.766 zł do 4.446 zł (o 18,1%), przy zmniejszeniu zatrudnienia o jeden etat,
- w grupie osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania – przy niezmiennym poziomie zatrudnienia – w Wojewódzkim Inspektoracie Farmaceutycznym i w Wojewódzkim Zespole ds. Orzekania o Niepełnosprawności: odpowiednio z 3.840 zł do 4.603 zł (o 19,9%) i z 2.825 zł do 3.368 zł (o 19,2%). Dyrektor Biura Organizacji i Kadr wyjaśniła, że wzrost wynagrodzenia w ww. Zespole wynikał ze zwiększenia obowiązków służbowych, z powodu ok. 30% wzrostu liczby odwołań od orzeczeń Miejskiego i Powiatowych Zespołów ds. Orzekania o Niepełnosprawności oraz odwołań do sądów pracy od orzeczeń Zespołu – przy zmniejszonym od stycznia 2011 r. o jeden etat składzie komisji. (dowód: akta kontroli str. 776, 784-785, 855-857)

W 2012 r. Urząd wydatkował 561,1 tys. zł¹⁵ na sfinansowanie realizacji zadań w ramach 37 umów zlecenia i 86 umów o dzieło, w tym 516,1 tys. zł na sfinansowanie 81 umów o dzieło zawartych z konsultantami wojewódzkimi z poszczególnych dziedzin ochrony zdrowia. Wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym.

Analizowanych przez NIK 20 umów (o wartości przekraczającej 2 tys. zł każda), na łączną kwotę 115,6 tys. zł, zawarto z osobami nie będącymi pracownikami Urzędu. Zlecone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami (bez udziału środków europejskich) oraz prawidłowo odebrane. (dowód: akta kontroli str. 763-773)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych w części 85/20 wyniosły 1.364,4 tys. zł (97,4% planu po zmianach) i w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 2%, tj. o 26,9 tys. zł. PUW wydatkował ogółem 257,7 tys. zł – o 32,1 tys. zł (12,5%) mniej niż planowano (289,8 tys. zł). Kwotą 215,5 tys. zł sfinansowano głównie wypłatę zasądzonych rent (o 16,7 tys. zł więcej niż 2011 r., w którym wydatkowano 198,8 tys. zł), 42,2 tys. zł (o 8,6 tys. zł mniej niż planowano) przeznaczono przede wszystkim na wypłaty ekwiwalentów za pranie odzieży oraz zakup okularów korekcyjnych, odpraw pośmiertnych i wydatków związanych z bhp. (dowód: akta kontroli str. 157, 520-521)

5. Wydatki majątkowe w części 85/20 zrealizowano w wysokości 57.816,6 tys. zł, co stanowiło 94,4% planu po zmianach (były one niższe niż w 2011 r. o 34.151,3 tys. zł), w tym w działach: *600 Transport i łączność* – 44.917,7 tys. zł (77,7% zrealizowanych wydatków majątkowych ogółem), *010 Rolnictwo i łowiectwo* – 7.181,4 tys. zł (12,4%), *801 Oświata i wychowanie* – 2.297,3 tys. zł (4%), *754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* – 1.916,1 tys. zł (3,3%). Niższe niż w 2011 r. wydatki poniesiono głównie w dziale 600 (o 31.962,8 tys. zł), w związku z mniejszą liczbą projektów realizowanych w ramach „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych – etapu II. Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”. (dowód: akta kontroli str. 94-120, 157)

Wydatki majątkowe PUW¹⁶ zrealizowano w wysokości 15.348,9 tys. zł, co stanowiło 89,4% planu po zmianach (17.166,6 tys. zł), w tym w działach *600 Transport i łączność* – 14.988 tys. zł (97,6% zrealizowanych ogółem wydatków majątkowych PUW), *750 Administracja publiczna* – 226,2 tys. zł (1,5%), *754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* – 88,3 tys. zł (0,6%) i *752 Obrona narodowa* – 48,6 tys. zł (0,3%). Na inwestycje budowlane wykorzystano 12.983,2 tys. zł, głównie na budowę lub modernizację przejść granicznych w: Połowcach (6.926,3 tys. zł), Siemianówce (3.767,3 tys. zł), Bobrownikach (961,1 tys. zł) i Kuźnicy (711,3 tys. zł). Zakres wykonanych prac potwierdzono komisyjnymi protokołami odbioru robót.

Na zakupy inwestycyjne wykorzystano 2.365,7 tys. zł, finansując wyposażenie w specjalistyczny sprzęt służb granicznych, celnych i innych służb pracujących

¹⁵ § 417 – Wynagrodzenia bezosobowe.

¹⁶ bez wydatków inwestycyjnych na współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich.

w przejściach granicznych (2.004,9 tys. zł), zakup sprzętu i oprogramowania dla PUW (226,2 tys. zł) oraz zadania obrony cywilnej (134,6 tys. zł). Wydatków dokonano do wysokości i zgodnie z planowanym zakresem rzeczowym. Dowody zakupu sprawdzono pod względem merytorycznym i rachunkowym, a nabyte środki trwałe prawidłowo ujęto w ich ewidencji. (dowód: akta kontroli str. 498, 630-656, 665-666, 668-679)

6. Zobowiązania w części 85/20 na koniec 2012 r. wyniosły 10.834,1 tys. zł i były wyższe niż na koniec 2011 r. (9.189,9 tys. zł). Główną pozycją (7.077,9 tys. zł) były zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (z pochodnymi), które w porównaniu ze stanem na koniec roku poprzedniego zmniejszyły się o 3,3% (7.316,4 tys. zł). W 2012 r. nie powstały zobowiązania wymagalne. Występowały zobowiązania wymagalne z lat ubiegłych w kwocie 1.003,7 tys. zł z tytułu kompensat dla Urzędów Skarbowych w Warszawie i Katowicach za fikcyjną dostawę w 2002 r. sprzętu komputerowego i materiałów do Zespołu Szkół Zawodowych w Białymstoku. Zgodnie z informacją Podlaskiego Kuratora Oświaty, sprawa była na etapie postępowania sądowego.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji wydatków stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. W toku kontroli zadania „Budowa infrastruktury kolejowego przejścia granicznego w Siemianówce” ustalono, że:

- projekt budowlany zakładał m.in. wykorzystanie ziemi pozyskanej z całego terenu inwestycji, ogółem w ilości 27,2 tys. m³, w tym z terenu I etapu 14,7 tys. m³, II etapu – 7,5 tys. m³, zaś z terenu pozostałego – 4,9 tys. m³,
- umowa o wykonanie robót etapu I¹⁷ przewidywała ich zakończenie 30 sierpnia 2013 r., zaś roboty na pozostałym terenie (z wyłączeniem etapu II) nie zostały do zakończenia kontroli NIK rozpoczęte,
- z harmonogramów realizacji prac, zawartych w programie inwestycji i we wniosku aplikacyjnym o sfinansowanie etapu I ze środków szwajcarskich, wynika że roboty ziemne w ramach etapów I i II miały być zrealizowane równolegle (tj. w 2012 r.).

Dnia 3 sierpnia 2012 r., działając z upoważnienia Wojewody Podlaskiego, zastępca dyrektora Wydziału Infrastruktury zawarła umowę w sprawie zrealizowania etapu II do 12 grudnia 2012 r. (za kwotę 2.151.270 zł¹⁸), mimo że z ww. okoliczności wynikały uzasadnione wątpliwości co do możliwości pozyskania w tym terminie, niezbędnych do realizacji tych robót, mas ziemnych z pozostałego terenu inwestycji.

(dowód akta kontroli str. 1012-1017, 1021-1080, 1200-1201, 1209-1210, 1212)

W piśmie do PUW z 10 września 2012 r. projektant potwierdził, że gospodarka ziemią została opracowana globalnie dla całego projektu, z etapu I należy wywieźć ok. 14 tys. m³ ziemi, zaś na terenie etapu II przemieścić ok. 7,5 tys. m³ ziemi oraz że „łącznie masa ziemi w ilości 21,5 tys. m³ winna być przeznaczona na podniesienie terenu II etapu. Jest to ilość wystarczająca do pozyskania rzędnych projektowych”. (dowód akta kontroli str. 1081)

Wykonawca II etapu w piśmie z 24 września 2012 r. wskazał na konieczność dowozu ziemi. W rezultacie, w celu terminowego zakończenia zadania, do uzyskania projektowanych rzędnych wysokościowych niezbędna okazała się dostawa pospółki z zewnątrz. W związku z tym 18 października 2012 r. zawarto umowę na dostawę 16,35 tys. m³ pospółki służącej jako podbudowa dróg i parkingów za kwotę 1.008.600 zł. Zgodnie z protokołem odbioru, za umowną kwotę (uregulowaną w dniach 26 listopada – 3 grudnia 2012 r.) dostarczono 17,2 tys. m³ pospółki. Zagospodarowanie większej ilości pospółki niż określono w umowie i projekcie związane było ze stwierdzeniem – ustalonym po dokonaniu wycinki drzewostanu i geodezyjnej niwelacji terenu – niższych rzędnych wysokościowych niż w dokumentacji projektowej. Zgodnie z postanowieniami art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

(dowód akta kontroli str. 1093-1098, 1018-1020, 1084-1098)

¹⁷ zawarta 23 sierpnia 2012 r.

¹⁸ pochodzącą z oszczędności uzyskanych w trakcie budowy infrastruktury przejścia granicznego w Połowcach., należność w tej kwocie uregulowano 20 grudnia 2012 r.

Zastępca dyrektora Wydziału Infrastruktury PUW, która 20 kwietnia 2012 r.¹⁹ zawnioskowała o wprowadzenie etapu II budowy do planu zamówień publicznych PUW, wyjaśniła, że:

- zamówienia na dostawę pospółki udzielono, gdyż „podczas prac etapu II stwierdzono zalegające pod powierzchnią duże pokłady gruzu i ziemi niebudowlanej, nienadającej się do dalszego wykorzystania. Wprawdzie z dokumentacji nie wynika konieczność wymiany mas ziemnych, niemniej jednak z uwagi na stan faktyczny udokumentowany notatkami z rady budowy podpisanymi przez inspektorów nadzoru oraz zdjęciami z budowy potwierdzono konieczność na tym terenie dowozu mas ziemnych” oraz że do realizacji robót konieczny jest grunt nośny, niemożliwe jest wykorzystywanie humusu, gruzu itp., czego nie uwzględnia dokumentacja geotechniczna i co wynika z norm i sztuki budowlanej. W toku kontroli NIK ustalono, że PUW wybrał wariant rozwiązania tego problemu polegający na podniesieniu terenu poprzez jedynie dowóz pospółki, bez wymiany mas ziemnych,
- wywóz ewentualnego nadmiaru ziemi z etapu I nastąpi w roku 2013 – na przyszłe lądowisko helikopterów,
- projekt zakładał bilans ziemi na całym obszarze inwestycji (ok. 3,5 ha), zatem dotyczy także etapów, które będą realizowane po etapach I (w którym pozostały do wykonania garaż, magazyn próbek, kojce dla psów) i II (pozostały do wykonania dwa budynki administracyjne). Bilans ziemi i zagospodarowanie terenu można więc oceniać po zakończeniu realizacji wszystkich prac i odbiorze całej inwestycji, a nie poszczególnych jej elementów,
- nie konsultowano z projektantem możliwości zrealizowania w 2012 r. etapu II bez dostawy pospółki z zewnątrz, gdyż prowadzenie takich konsultacji nie było (i nie mogło być) przewidziane w zawartych z nim umowach oraz że projektant nie decyduje o terminie realizacji przedsięwzięcia.

(dowód akta kontroli str. 1093-1098, 1106-1127, 1170-1175, 1188)

Podział inwestycji „Budowa infrastruktury kolejowego przejścia granicznego w Siemianówce” na funkcjonalnie niezależne od siebie, odrębne i samoistne etapy – zgodnie z projektem i wyjaśnieniem Zastępcy dyrektora Wydziału Infrastruktury – umożliwiał w pierwszej kolejności dokonywanie odpraw celnych, granicznych i fitosanitarnych, co postulują przedsiębiorcy i przewoźnicy oraz uwzględniał wytyczne zamawiającego, w tym dotyczące warunków technologicznych i organizacyjnych. Etap I obejmował budynki dla służb granicznej, celnej i fitosanitarnej wraz z towarzyszącymi sieciami i infrastrukturą. Z kolei w etapie II realizowano wieżę służącą łączności (na terenie wydzielonym między budynkami etapu I) oraz sieci kanalizacyjne i energetyczne, zbiornik retencyjny, ogrodzenie, drogi, parkingi i utwardzenia. (dowód akta kontroli str. 1128-1154, 1107, 1112)

Zastępca dyrektora Wydziału Infrastruktury wskazała, że ponieważ Wojewoda ma obowiązek zapewnienia służbom na przejściach granicznych warunków do prowadzenia sprawnej i skutecznej kontroli bezpieczeństwa, granicznej, celnej, sanitarnej, weterynaryjnej, fitosanitarnej, chemicznej i radiometrycznej, konieczna jest realizacja pełnego zakresu rzeczowego przejścia granicznego. Zakresy rzeczowe obu etapów realizacji nie są ze sobą powiązane technicznie, natomiast funkcjonalnie stanowią całość umożliwiającą odprawy towarów przemieszczanych nie tylko koleją ale także samochodami ciężarowymi TIR (stąd konieczność budowy parkingów w etapie II). Ponadto na etapie składania propozycji projektu „Wkład w poprawę przepustowości i kontroli kolejowego przejścia granicznego w Siemianówce” w ramach Szwajcarsko – Polskiego Programu Współpracy, jak również w trakcie licznych wizyt strona szwajcarska podnosiła, iż powinien być osiągnięty całościowy efekt realizowanej inwestycji, a nie tylko etapu I, co uwzględniono w ocenie dokumentacji przez stronę szwajcarską i Instytucję Pośredniczącą. W związku powyższym należy jak najszybciej zakończyć całą inwestycję, ponieważ projekt oceniany będzie całościowo pod względem kompletności i osiągniętego celu.

W toku kontroli NIK ustalono, że realizacja etapu I stanowi samoistną podstawę do osiągnięcia wszystkich określonych w porozumieniu z Władzą Wdrażającą Programy

¹⁹ wniosek skorygowano 27 kwietnia 2012 r.

Europejskie²⁰: wskaźników produktów – wybudowanie czterech obiektów infrastruktury dla służb celnych (dwa obiekty), granicznych i fitosanitarnych oraz towarzyszącej infrastruktury, zakup zestawu sprzętu i urządzeń; wskaźników rezultatów – wzrost liczby obiektów do kontroli granicznej (o 4), uzyskanie 3,9 tys. m² powierzchni do kontroli granicznej, wzrost liczby infrastruktury drogowej (o 1), skrócenie średniego czasu odprawy pociągu (z 2,5 do 2 godzin) oraz celu głównego – wzrostu wpływów z tytułu pobranych należności²¹ (wskutek wzrostu ilości odprawianych wagonów²² dzięki budowie obiektu odpraw fitosanitarnych) i zwiększenia wykrywalności przemytu i wartości towaru zajętego do spraw karnych²³. Także w skierowanym do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji piśmie z 25 stycznia 2010 r. Wojewoda wskazał, że pozostała infrastruktura (nieobjęta etapem I) nie warunkuje dokonania kontroli granicznej. Ponadto zgodnie z projektem, parking TIR zlokalizowany jest na terenie etapu I.

(dowód akta kontroli str. 1112-1113, 1140-1157, 1206)

2. W związku z prawomocnym orzeczeniem Krajowej Izby Odwoławczej (dalej: KIO) z 5 marca 2012 r., 6 lipca 2012 r. PUW wydatkował 51.000 zł tytułem opłaty uzasadnionych kosztów postępowania, prowadzonego wskutek odwołań wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego na „Wykonanie, dostawę i wdrożenie systemów e-Administracja oraz e-Bezpieczeństwo wraz z dostawą i instalacją sprzętu na potrzeby projektu „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II, administracja rządowa (CU2)”²⁴. Zgodnie z orzeczeniem KIO, Urząd m.in.:

- naruszył zasadę jawności poprzez objęcie tajemnicą przedsiębiorstwa dokumentów i oświadczeń złożonych na potwierdzenie spełnienia warunku udziału w postępowaniu (wbrew przepisom art. 8 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 pzp),
- zaniechał, powołując się na tajemnicę przedsiębiorstwa, ujawnienia na wniosek jednego z oferentów, informacji dotyczących sumy wartości zamówień z pierwszych dwóch pozycji wskazanych w wykazie wykonanych zamówień oraz informacji, czy zamówienia te były realizowane przez wykonawców własnymi zasobami, czy też zasobami udostępnionymi przez inny podmiot),
- a także zaniechał wezwania wykonawcy do uzupełnienia dokumentów potwierdzających ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej (wbrew art. 26 ust. 3 pzp).

(dowód: akta kontroli str. 916-919, 920-921, 922-954)

Dyrektor Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskimi wyjaśniła, że:

- w toku postępowania nie doszło do naruszenia przepisów pzp. W wyroku KIO uznała, że potwierdziły się (w całości lub w części) zarzuty wykonawców dotyczące: tajemnicy przedsiębiorstwa, zakresu danych zawartych w informacji o wynikach spełnienia warunków przekazanych wykonawcom, braku wezwania do złożenia brakujących dokumentów w przypadku wykonawcy Unizeto. KIO uznała, że stwierdzone powyżej naruszenia pzp mogą mieć istotny wpływ na wynik postępowania, zatem działając na podstawie art. 192 ust. 2 i ust. 3 pkt 1 pzp orzekła o uwzględnieniu odwołań. W rzeczywistości, po zastosowaniu się przez zamawiającego do ww. wyroku, w toku powtórzonej czynności oceny wniosków, lista wykonawców zaproszonych do składania ofert nie uległa zmianie. W związku z powyższym ustalenie KIO w tym zakresie nie wydaje się być prawidłowe. Zamawiający, podejmując określone decyzje, kierował się przepisami pzp, a także posiłkował się dostępnym orzecznictwem, komentarzami i opiniami,
- orzecznictwo KIO w ww. zakresie jest niejednolite. Nie można czynić zamawiającemu zarzutu, iż wykonawcy skorzystali ze swoich ustawowych uprawnień poprzez wniesienie odwołania do KIO, w szczególności gdy organ ten w podobnych stanach faktycznych podejmuje różne rozstrzygnięcia. Ponadto w orzeczeniu KIO zawarto zdanie odrębne

²⁰ Porozumienie nr URP/SPPW/1.2/KIK/20 w sprawie realizacji projektu „Wkład w poprawę przepustowości i kontroli kolejowego przejścia granicznego w Siemianówce”, którego załącznikami są wnioski aplikacyjne ze studium wykonalności.

²¹ ze 147,8 mln zł w 2009 r. do 164,4 mln. zł (o 11%) i 166,9 mln zł w 2013 i 2014 r.

²² z 31,8 do 35 tysięcy.

²³ z 3,00 tys. zł w 2009 r. do 3,04 i 3,08 tys. zł w 2013 i 2014 r.

²⁴ łączne koszty postępowania orzeczone przez KIO wyniosły 52.200 zł, jednak w wyniku oddalenia skargi jednego z wykonawców na wyrok KIO, 31 maja 2012 r. Sąd Okręgowy w Białymstoku zasądził zwrot 1.200 zł kosztów zastępstwa procesowego, którą to kwota wpłynęła na rachunek PUW 31 lipca 2012 r.

w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia dotyczącego punktowania potencjału podmiotów trzecich,

- wypełniając obowiązki zamawiającego i nadzorując zadania wykonywane przez pracowników nigdy nie wyraziła zgody ani nie akceptowała działań niezgodnych z przepisami prawa. (dowód: akta kontroli str.955-959, 960-992)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wydatkowanie środków budżetowych.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

W 2012 r. Wojewoda był beneficjentem trzech projektów:

- „Wkład w poprawę przepustowości i kontroli drogowego przejścia granicznego w Połowcach” (nr KIK/74) oraz „Wkład w poprawę przepustowości i kontroli kolejowego przejścia granicznego w Siemianówce” (nr KIK/20), realizowanych w ramach Szwajcarsko – Polskiego Programu Współpracy,
- „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – cz. II, administracja rządowa” w ramach RPO WP 2007–2013).

Wojewoda pełnił funkcję instytucji pośredniczącej we wdrażaniu przez Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku projektów: „Bezpieczne województwo. Zakup Nowoczesnego sprzętu ratowniczego do podlaskich jednostek państwowej straży pożarnej” (w ramach RPO WP 2007–2013) oraz „Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego” (w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko).

Stosownie do założeń planu wydatków budżetu środków europejskich, w 2012 r. Wojewoda przekazywał także j.s.t. środki na realizację PROW 2007–2013.

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Projekt planu wydatków budżetu środków europejskich na 2012 r. w części 85/20, w łącznej kwocie 34.942 tys. zł, został opracowany zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012²⁵. Decyzją Ministra Finansów z dnia 29 listopada 2012 r. wydatki na ten cel zostały zwiększone do 34.956 tys. zł. (o 14 tys. zł) z rezerwy celowej budżetu środków europejskich (poz. 99), z przeznaczeniem na sfinansowanie wynagrodzeń pracowników PUW zaangażowanych we wdrażanie projektu „Wkład w poprawę przepustowości i kontroli kolejowego przejścia granicznego w Siemianówce”. (dowód akta kontroli str. 444-475, 476, 522-566, 591, 593, 597)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 19.733,2 tys. zł, co stanowiło 56,5% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej i planu po zmianach. Niskie wykonanie planu wydatków stwierdzono w dwóch programach operacyjnych: 56,3 % w PROW 2007–2013 i 9,8 % w RPO WP 2007-2013. Niewykorzystanie środków wynikało z:

- opóźnień w realizacji przez powiaty siemiatycki i bielski zadań związanych z realizacją *Wspólnej Polityki Rolnej/Rybackiej* w ramach PROW 2007–2013 działania 125, schematu I „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez scalanie gruntów” (rozdział 01005 § 2117), spowodowanych m.in. przedłużającymi się procedurami przetargowymi. Zaplanowane wydatki w kwocie 8.357 tys. zł zrealizowano w 44,2% (3.693 tys. zł). Niewykorzystane 4.664 tys. zł zablokowane zostało decyzjami Wojewody z 21 listopada 2012 r. (1.808 tys. zł) oraz 14 grudnia 2012 r. (1.596,7 tys. zł) i 19 grudnia 2012 r. (1.259,3 tys. zł),
- opóźnień w realizacji przez Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Białymstoku²⁶ zadania ze *Wspólnej Polityki Rolnej/Rybackiej* w ramach PROW 2007-

²⁵ Dz. U. Nr 56, poz. 290.

²⁶ jednostkę podlegającą Samorządowi Województwa.

2013 działania 125, schematu II „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” (rozdział 01008 § 6517), spowodowanych czasochłonnymi procedurami uzyskiwania decyzji o zapewnieniu finansowania oraz przedłużającymi się postępowaniami przetargowymi. W 2012 r. na zadanie to wydatkowano 4.920,7 tys. zł (z planowanych 6.952 tys. zł). Niewykorzystane 2.031,3 tys. zł zablokowane zostało decyzjami Wojewody z 18 i 19 grudnia 2012 r.,

- wydłużenia procedury wyboru wykonawcy zadania „Wykonanie, dostawę i wdrożenie systemów e-Administracja oraz e-Bezpieczeństwo wraz z dostawą i instalacją sprzętu na potrzeby projektu „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II, administracja rządowa (CU2)”. Wyboru dostawcy sprzętu na potrzeby projektu oraz wdrażającego systemu e-Administracja i e-Bezpieczeństwo dokonano 31 lipca 2012 r. Spowodowało to przesunięcie harmonogramu wykonania zamówienia i poszczególnych płatności na 2013 r. Zaplanowane wydatki w kwocie 9.396,5 tys. zł zrealizowano w 9,6% (903,5 tys. zł). W szczególności na inwestycje (§ 6057) wykorzystano tylko 491,4 tys. zł z planowanych 8.973,5 tys. zł.

Do realizacji w 2012 r. złożono zlecenia płatności na kwotę 7.684 tys. zł, zgodną z wielkością zrealizowanych płatności i wydatków (również przez Bank Gospodarstwa Krajowego, dalej BGK). Nie wystąpiły opóźnienia w realizacji przez BGK zleceń płatności, również zleceń zrealizowanych w styczniu 2013 r.

Z budżetu środków europejskich finansowano m.in. projekty realizowane w ramach Szwajcarsko – Polskiego Programu Współpracy i RPO WP 2007–2013, na które przeznaczono 7.684 tys. zł, tj. 38,9% ogółu wydatków. Największe wydatki poniesiono w dziale 600 *Transport i łączność*, w ramach którego wydatkowano 6.720,7 tys. zł (87,5%) na projekt „Wkład w poprawę przepustowości i kontroli kolejowego przejścia granicznego w Siemianówce”. Pozostałe 963,3 tys. zł (12,5%) wydatkowano w dziale 750 *Administracja publiczna* na projekt „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II administracja rządowa” (491,4 tys. zł) oraz na opłacenie wynagrodzeń pracowników obsługujących trzy projekty objęte dofinansowaniem z budżetu środków europejskich (471,9 tys. zł).

(dowód akta kontroli str. 551, 567, 587, 593-604, 617-629)

Objęte badaniem, z dwóch niezakończonych projektów²⁷, wydatki w łącznej kwocie 7.291,8 tys. zł (z wyłączeniem wynikających ze stosunku pracy wynagrodzeń z pochodnymi), tj. 37% ogółu wydatków ze środków europejskich, w tym:

- wydatki inwestycyjne w kwocie 7.212,1 tys. zł (w całości ujęte w § 6057), tj. 46,4% wydatków majątkowych,
- wydatki na zakupy towarów i usług w kwocie 79,7 tys. zł (§ 4217 *zakup materiałów i wyposażenia* – 36,3 tys. zł oraz § 4307 *zakup usług pozostałych* – 43,4 tys. zł), tj. 1,9% wydatków bieżących,

zrealizowano zgodnie z planem finansowym i czterema umowami o dofinansowanie (zgodnie z przeznaczeniem, terminowo, w okresie kwalifikowalności) oraz rzetelnie je udokumentowano. Wydatki poniesiono na budowę infrastruktury przejścia granicznego w Siemianówce (obiektów służb granicznych, celnych i fitosanitarnych oraz wykonanie robót zewnętrznych – stan zaawansowania prac 50%) i opracowanie architektury systemu e-Bezpieczeństwo i e-Administracja (przygotowanie dokumentacji przetargowej oraz wykonanie i dostarczenie materiałów promocyjnych – II etap zadania). Wykonawców poszczególnych zadań wybrano z zastosowaniem pzp, w sposób zapewniający uczciwą konkurencję. (dowód akta kontroli str. 568-586, 591-592, 993-994, 996-1001)

W 2012 r. dysponent części 85/20 oraz podległe mu jednostki, które realizowały wydatki z budżetu środków europejskich, nie prowadziły wyodrębnionych rachunków pomocniczych tych wydatków, o których mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa²⁸. Płatności w zakresie wynagrodzeń z pochodnymi realizowane były tylko przez jednego

²⁷ obejmujących budowę infrastruktury kolejowego przejścia granicznego w Siemianówce (etapu I realizowanego w ramach projektu nr KIK/20) oraz wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego.

²⁸ Dz. U. Nr 245, poz. 247 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej: *rozporządzeniem w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*.

dysponenta III stopnia (PUW). Dokonywano ich poprzez rachunek sum depozytowych. Na rachunek ten wpłynęły z BGK środki w wysokości 376,1 tys. zł, z których wydatkowano 374,2 tys. zł. Pozostałe 1,9 tys. zł terminowo zwrócono do BGK.

Dysponent części 85/20 monitorował prawidłowość rozliczeń środków zgromadzonych na rachunku sum depozytowych, analizując obroty oraz salda na koniec każdego miesiąca (o funkcjonowaniu rachunku informowano Ministerstwo Finansów²⁹).

W 2012 r. PUW nie uzyskał dochodów z odsetek (o których mowa w § 4 ust. 7 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa) od środków europejskich zgromadzonych na rachunku sum depozytowych. Otrzymane środki były rozdysponowywane w dniu ich otrzymania. W 2012 r. PUW nie finansował tych wydatków środkami z budżetu państwa. (dowód akta kontroli str. 605-616)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i realizacji wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich. Wydatki przeznaczone zostały na realizację zadań ujętych w planie finansowym, a dowody i zapisy księgowe potwierdzające ich dokonanie były kompletne i rzetelne.

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Nie określono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych Wojewodzie dysponentów, w tym przez PUW. Działania pracowników Urzędu były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane w sprawozdaniach podległych dysponentów jak i w jednostkowych PUW, będą nierzetelne. (dowód akta kontroli str. 858-859)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Roczne sprawozdania łączne za 2012 r. Rb-27, Rb-28, Rb-23, Rb-28 Programy, Rb-28 UE oraz Rb-N i Rb-Z zostały sporządzone na podstawie terminowo złożonych sprawozdań jednostkowych, zweryfikowanych pod względem formalno-rachunkowym. Ujęto w nich dochody w kwocie 85.712.135,04 zł, wydatki budżetu państwa i ze środków europejskich w kwotach, odpowiednio, 1.023.908.964,79 zł i 19.733.245,78 zł, należności 153.225.952,64 zł i zobowiązania w wysokości 10.834.097,21 zł.

(dowód akta kontroli str. 860-861)

Prawidłowo pod względem formalnym i terminowo zostały sporządzone i przekazane do dysponenta głównego³⁰, objęte badaniem roczne jednostkowe sprawozdania budżetowe PUW za 2012 r. (dysponenta trzeciego stopnia):

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 Programy),

a także:

²⁹ Stosownie do wytycznych Ministerstwa Finansów informacje przekazano: 24 lipca 2012 r. i 16 sierpnia 2012 r. (za okres od stycznia do lipca 2012 r.) oraz 18 stycznia 2013 r. (za okres od lipca do grudnia 2012 r.).

³⁰ zgodnie z przepisami rozporządzeń Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 20, poz. 103).

- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie: należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z). (dowód: akta kontroli str. 826-827)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z ewidencją księgową.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 28.369.380 zł i były zgodne z ujętymi w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane w kwocie 71.474.608 zł i były równe ujętym w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Białymstoku 17 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 788, 823, 826)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 *Rachunek dochodów budżetowych* i wynosiła 28.369.380 zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do tego konta, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). (dowód: akta kontroli str. 789-793, 824-826)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 71.474.608 zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do tego konta, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi z budżetu państwa.

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 14.979.980 zł i wynikała z ewidencji analitycznej do konta 240. (dowód: akta kontroli str. 801-804, 818, 826)

W Urzędzie nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli str. 516-519, 805-806, 819, 827)

Sprawozdanie roczne z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało sporządzone w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³¹. Kwoty wydatków wykazane w tym sprawozdaniu (79.158.578,22 zł) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*. (dowód: akta kontroli str. 817, 829-838)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa. Sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym było zgodne z ewidencją księgową.

5. Księgi rachunkowe

W PUW opracowano i wdrożono dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości, obejmującą elementy wymagane przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³² (uor), oraz instrukcję kontroli finansowo-księgowej dokumentów,

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

³¹ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

³² Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

ze wskazaniem stanowisk i zakresów obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.
(dowód: akta kontroli str. 707-714)

Księgi rachunkowe w Urzędzie od 1995 r. prowadzone były komputerowo. W 2012 r. wykorzystywano do tego celu System oprogramowania księgowego TBD-FK „Finanse i Księgowość” wersja 2. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania, określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w uor, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),
- trwałość zapisów (art. 23 ust. 1 uor),
- kontrolę kompletności zapisów i sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 2 i 4 uor). System nie zapewniał kontroli poprawności zapisów.

(dowód: akta kontroli str. 715-720)

Urząd zrealizował wniosek po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. zmierzający do ujęcia w ewidencji środków trwałych gruntów będących w trwałym zarządzie PUW – w 2012 r. ujęto w ewidencji grunty o łącznej powierzchni 3,8 ha i wartości 28.495,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 485-486, 739)

Nie stwierdzono braku ciągłości zapisów w dzienniku za 2012 r. ani pomijania kont rozrachunkowych przy księgowaniu zakupów lub nieterminowości księgowania dowodów w wyselekcjonowanych do badania zapisach księgowych³³. Nie stwierdzono także błędów w zakresie roku księgowania w zapisach ze stycznia 2013 r.

Urząd wyeliminował błędne ewidencjonowanie dowodów księgowych (oprócz przypadku opisanego poniżej), o co wnioskowała NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 721-731, 737)

Oceny poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych, a także wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne dokonano na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego 76 dowodów księgowych na kwotę 37.668,2 tys. zł, w tym 12 na kwotę 19.535,6 tys. zł dobranych w sposób celowy. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości.

(dowód: akta kontroli str. 731, 733-736)

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzono, że zakupione w okresie od 17 maja do 31 października 2012 r. programy, licencje komputerowe i aktualizacje³⁴ (wartości niematerialne i prawne o łącznej wartości 119.267 zł) ujęto 14 i 29 czerwca oraz 28 listopada 2012 r. na koncie 080 Środki trwałe w budowie (inwestycje), wbrew przepisom cz. II ust. 1 pkt 14 załącznika nr 3 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (zmienionego rozporządzeniem z dnia 19 stycznia 2012 r.³⁵) oraz zmianom wprowadzonym w polityce rachunkowości z dniem 10 kwietnia 2012 r. Jak wyjaśniła Główna księgowa PUW, przyczyną było przyjęcie zwyczajowego sposobu rozliczania zakupów wartości niematerialnych i prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 732-758)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Stwierdzono również, że:

- faktura o wartości 9.838 zł, wbrew przepisom art. 21 ust. 1 pkt 6 uor, nie została sprawdzona pod względem merytorycznym,
- do systemu finansowo-księgowego wprowadzono niewłaściwe daty dwóch dowodów księgowych (poleceń księgowania) o łącznej wartości 540 zł, czym naruszono art. 24 ust. 3 uor,

³³ przy wykorzystaniu modułu FK-skan – opcji programu PK 5.3.

³⁴ 700 aktualizacji oprogramowania antywirusowego i sześć licencji LEX OMEGA oraz aktualizacje oprogramowania do tworzenia kopii bezpieczeństwa danych.

³⁵ zmieniające rozporządzenie 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. z 2012 r., poz. 121).

- dowód dotyczący usług TP S.A. innych niż telekomunikacyjne (o wartości 1.217,70 zł) błędnie zadekretowano i zaksięgowano do § 4370 *Oplaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej* zamiast do § 4300 *Zakup usług pozostałych*, czym naruszono art. 44 ust. 2 ufp.

Główna księgowia Urzędu wyjaśniła, że było to wynikiem przeoczenia z uwagi na bardzo dużą ilość dokumentów przekazywanych do Wydziału na koniec roku.

(dowód: akta kontroli str. 732-758)

W przeprowadzonej 10 kwietnia 2012 r. aktualizacji polityki rachunkowości, nie wykreślono z komentarza do zasad funkcjonowania konta 750 zapisu dotyczącego ujmowania na tym koncie przychodów finansowych niestanowiących dochodów budżetowych (jak wyjaśniła Główna księgowia PUW, nastąpiło to przez pomyłkę). Nie miało to wpływu na poprawność księgowania na tym koncie. W 2012 r. zapisy na tym koncie były poprawne.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

6. Działania podejmowane w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru i kontroli dysponenta głównego nad podległymi jednostkami realizowany był:

- w formie pisemnych analiz wykonania budżetu za I, II i III kwartał 2012 r. dotyczących planu (pierwotnego i po zmianach) oraz wykonania wydatków (w tym rozdysponowania rezerwy Wojewody) w podziale na grupy ekonomiczne, działy i poszczególne jednostki organizacyjne oraz wykorzystania środków europejskich,
- poprzez kontrole w jednostkach podległych. Wnioski i zalecenia z tych kontroli zostały zrealizowane. Dotyczyły głównie prawidłowego naliczania i egzekwowania odsetek od nieterminowo regulowanych należności, wykazywania w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N zaległości netto oraz należności wymagalnych w kwotach wynikających z ewidencji księgowej, prawidłowego ewidencjonowania zaangażowania wydatków z tytułu podatku od nieruchomości i zobowiązań z tytułu kosztów podróży służbowych oraz zamieszczania w bilansie informacji o wysokości umorzenia środków trwałych w kwotach wynikających z ewidencji księgowej, dostosowania polityki rachunkowości do przepisów uor i sporządzania sprawozdań finansowych zgodnie z ewidencją księgową, prawidłowego klasyfikowania wydatków oraz trwałości zapisów księgowych³⁶,
- poprzez realizację planu audytu wewnętrznego PUW, obejmującego m.in. system sprawozdawczości, procedury kontrolne i zarządzanie majątkiem. Rekomendacje audytu dotyczyły uszczegółowienia procedur kontrolnych,
- w formie kontroli wykonywania przez j.s.t. zadań z zakresu administracji rządowej na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³⁷. Nadzór i kontrolę nad prawidłowym wykorzystaniem dotacji celowych, stosownie do art. 175 ust. 1 pkt 2 ufp, sprawowały poszczególne wydziały Urzędu, poprzez prowadzenie kontroli w j.s.t., dokonywanie kwartalnych ocen przebiegu wykonania zadań oraz dochodów i wydatków, a także analizowanie przedkładanych rozliczeń dotacji. W 2012 r. przeprowadzono 59 kontroli, obejmując nimi wykorzystanie przez 22 gminy, 14 powiatów i samorząd województwa dotacji w łącznej kwocie 12.726,3 tys. zł, tj. 2,4% z przekazanych 532.168,5 tys. zł. Wyegzekwowano realizację zaleceń pokontrolnych wydanych w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w 10 j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 15, 202-250, 884-915)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

³⁶ każda z tych nieprawidłowości wystąpiła w jednej lub dwóch jednostkach podległych.

³⁷ Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁸, wnosi o:

- 1) organizowanie robót budowlanych w sposób zapewniający efektywne wykorzystanie środków budżetowych,
- 2) ujmowanie zakupów programów i licencji komputerowych na prawidłowym koncie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

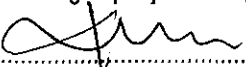
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

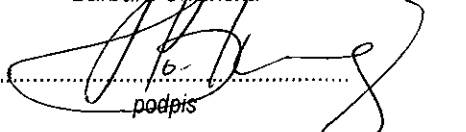
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 17 kwietnia 2013 r.

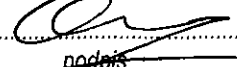
Kontrolerzy:
Krzysztof Gołębiewski
gl. specjalista k. p.


.....
podpis

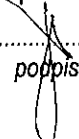
Dyrektor
Delegatury NIK w Białymstoku
Barbara Chylińska


.....
podpis

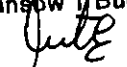
Marek Ozga
gl. specjalista k. p.


.....
podpis

Paweł Tołwiński
st. inspektor k. p.


.....
podpis

³⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

otrzymano
17.04.2013 r.
DYREKTOR WYDZIAŁU
Finansów i Budżetu

Marta Alicja Dąbrowska