



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4100-05-05/2013
P/13/137

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/137 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 85/04 – województwo kujawsko – pomorskie.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontrolerzy

1. Szymon Hałasiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84091 z dnia 7 stycznia 2013 r.
2. Jan Pierzyński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84092 z dnia 7 stycznia 2013 r.
3. Sylwia Woźniak – Waszak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84093 z dnia 7 stycznia 2013 r.
4. Tomasz Klause, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84117 z dnia 18 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 1-6, 19-20)

Jednostka
kontrolowana

Kujawsko – Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy, ul. Jagiellońska 3; 85-950 Bydgoszcz

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Ewa Mes – Wojewoda Kujawsko – Pomorski.

(dowód: akta kontroli tom I str. 7-8)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 85/04 – województwo kujawsko – pomorskie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012² dochody w części 85/04 (122.770 tys. zł) zostały zrealizowane w 119,7% i były rzetelnie ewidencjonowane.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa, które w 2012 r. w skontrolowanej części budżetowej wyniosły 1.677.974,5 tys. zł. Na obniżenie oceny wpływ miała negatywna ocena Urzędu obsługującego Wojewodę (dysponenta III stopnia) w zakresie realizacji wydatków z wykorzystaniem procedur określonych w ustawie prawo zamówień publicznych³ (pzp).

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 76,6% zrealizowanych w części 85/04 wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Na obniżenie powyższej oceny wpływ miały również uwagi NIK odnośnie skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji gospodarczych oraz celowości dokonania wydatku przez dysponenta III stopnia.

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

² Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.)

Dysponent części budżetowej zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (uofp) w sposób prawidłowy i skuteczny sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu.

Opis stanu
faktycznego

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 85/04 województwo kujawsko-pomorskie oraz Urzędu, została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa w części 85/04 zostały zaplanowane w kwocie 122.770,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 146 906,4 tys. zł, tj. 119,7% kwoty planowanej. Głównymi źródłami dochodów budżetowych w części 85/04, wynoszącymi łącznie 146.535,7 tys. zł i stanowiącymi 99,7% dochodów ogółem były:

- Dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego („j.s.t.”) w § 2350 w kwocie – 72.375,0 tys. zł,
- Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych (§ 0570) w kwocie 37.468,4 tys. zł,
- Wpływy z różnych opłat (§ 0690) w kwocie 20.452,5 tys. zł,
- Wpływy z usług (§ 0830) w kwocie 7.453,3 tys. zł,
- Pozostałe odsetki (§ 0920) w kwocie 2.237,6 tys. zł,
- Wpływy ze zwrotów dotacji (§ 2910) w kwocie 2.216,4 tys. zł,
- Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (§ 0580) w kwocie 2 213,8 tys. zł,
- Wpływy z różnych dochodów (§ 0970) w kwocie 2.118,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 452; Tom II str. 218-242)

Wyższa realizacja planu dochodów wynikała głównie z:

- wyższych o 49,9% dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań zleczanych j.s.t. (§ 2350),
- nieplanowanych dochodów w kwocie 2 237,6 tys. zł w § 0920- pozostałe odsetki oraz w kwocie 2 216,4 tys. zł w § 2910- wpływy ze zwrotów dotacji.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 218-242)

Największy udział w dochodach wynoszący 42,9% stanowiły dochody uzyskane z tytułu realizacji zadań zleczanych j.s.t. (63 049,5 tys. zł) w rozdziale 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami oraz dochody wynoszące 25,2% uzyskane z grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (37 108,0 tys. zł) w rozdziale 75011 Urzędy wojewódzkie.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 218-242)

Na koniec 2012 r. w części 85/04 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 398 184,4 tys. zł, w tym zaległości netto stanowiły 345 885,9 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 84 881,1 tys. zł, a zaległości netto wyższe o 71 186,1 tys. zł. W sprawie przyczyn zwiększenia kwoty zaległości, Główny Księgowy Budżetu Wojewody wyjaśnił, że „najwyższy wzrost zaległości netto na koniec roku 2012 wystąpił w dziale 852 rozdziale 85212, tj. o 70.556,6 tys. zł. Zaległości te dotyczą należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Przyczynami wzrostu tych zaległości był przede wszystkim spadek skuteczności prowadzonej egzekucji. Działania podejmowane przez Wojewodę w tym zakresie to kontrole w gminach, które m.in. sprawdzają prawidłowość ściągania tych należności”.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 218-219; Tom I str. 462-463)

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Uzyskane w 2012 r. dochody Urzędu wyniosły 43.949,6 tys. zł; stanowiły 95,9 % planu (45.832,0 tys. zł) i były wyższe od dochodów uzyskanych w 2011 r. (42.790,8 tys. zł) o 1 158,8 tys. zł (o 2,7%). Głównymi źródłami dochodów Urzędu, wynoszącymi łącznie 43 691,7 tys. zł i stanowiącymi 99,4% dochodów ogółem były:

- Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych (§ 0570) w kwocie 37.362,4 tys. zł,
- Wpływy z różnych opłat (§ 0690) w kwocie 5.944,0 tys. zł,
- Wpływy z usług (§ 0830) w kwocie 385,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 451)

Niższe o 4,1% od przewidywanego wykonanie planu dochodów budżetowych Urzędu w 2012 r. spowodowane było zmniejszeniem wpłat dokonywanych przez osoby ukarane mandatami karnymi, niższa wysokość nakładanych przez służby mundurowe mandatów karnych, niższe wpływy ze sprzedaży Dziennika Urzędowego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, zmniejszenie dochodów z najmu sali konferencyjnej związane z jej przebudową.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 464)

Największy udział w dochodach Urzędu wynoszący 96,3% stanowiły dochody uzyskane z grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych oraz wpływy z różnych opłat (42 307,0 tys. zł) w rozdziale 75011 Urzędy wojewódzkie.

Na koniec 2012 r. w Urzędzie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 34 513,8 tys. zł, w tym zaległości netto stanowiły 33 936,5 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były niższe o 663,5 tys. zł, a zaległości netto niższe o 575,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 360-362)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

2.1.1. Planowanie wydatków budżetowych części 85/04 Województwo Kujawsko – Pomorskie.

Działania Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, (dalej „Wojewoda”), w zakresie planowania wydatków budżetowych na 2012 r., dla części 85/04 województwo kujawsko-pomorskie, podejmowane były w zakresie i w terminach wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów (dalej „MF”)⁵ oraz z uwzględnieniem założeń do planowania budżetu państwa przyjętych przez Radę Ministrów i Ministra Finansów.

Limit wydatków przyznany przez MF do projektu budżetu na 2012 r. w części 85/04 wyniósł 621.774 tys. zł. Wojewoda sporządził i przekazał do MF projekt budżetu w ww. części w ramach przyznanego limitu. W trakcie dalszych prac nad projektem ustawy budżetowej MF zwiększył powyższy limit, z czego najwięcej w dz. 852 (647.360 tys. zł) i w dz. 851 (109.730 tys. zł). Ustalenie planu dochodów i wydatków ujętych w ustawie budżetowej na 2012 r. dla części 85/04 nastąpiło decyzją Wojewody⁶ z dnia 27 marca 2012 r. Limit wydatków wg ustawy budżetowej na 2012 r., wyniósł 1.380.663 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 1-8, 535-536)

2.1.2. Zmiany w planie wydatków.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone o 337.829,7 tys. zł (tj. o 24,5 % - do kwoty 1.718.492, 7 tys. zł). Zmiany planowanej

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 (Dz. U. Nr 56, poz. 290).

⁶ nr WFB.I.3120.9.2012

pierwotnie kwoty wydatków wynikały w całości ze zwiększeń pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa.

W zakresie celowości dokonanych przeniesień i wykorzystania rezerw celowych analizą objęto 6 rezerw o najwyższych kwotach zwiększeń wydatków w cz. 85/04 (na łączną kwotę 109.710,3 tys. zł). Środki z tych rezerw zostały przeznaczone na: finansowanie utrzymania urządzeń melioracji wodnych (rozd. 01008 i 01009), dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym (rozd. 85415), zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (rozd. 01095), sfinansowanie zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne za osoby bezrobotne niepodlegające obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego (rozd. 85156), dofinansowanie wypłat zasiłków okresowych w części gwarantowanej z budżetu państwa (rozd. 85214), program przebudowy dróg lokalnych (rozd. 60014, 60015). Kwoty z ww. rezerw celowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Największe kwoty nie wykorzystanych dotacji wystąpiły w 3 rozdziałach tj. 01008, 85214, 85415 (w kwocie 5.011,8tys. zł). Niewykorzystanie rezerw w tych rozdziałach było niezależne od dysponenta części budżetowej.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 341-346, 471-478, 535-536)

W zakresie prawidłowości i celowości dokonanych przeniesień wydatków analizą objęto 10 ostatnich decyzji wprowadzających zmiany. Badaniem objęto decyzje od Nr WFB.I.3120.106.2012 do WFB.I.3120.115.2012. Decyzje te dotyczyły m.in. zwiększenia wydatków, w tym środkami z rezerw, podziału dotacji celowych, przeniesień wydatków między paragrafami w jednym rozdziale klasyfikacji budżetowej, blokady wydatków na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3, ust. 2, ust. 3 pkt 2 uofp, przeniesień wydatków dokonanych między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowych.

Plan wydatków majątkowych (21.616 tys. zł) zwiększono w ciągu roku do kwoty 55.827 tys. zł, tj. o 258,2 %. Nie dokonywano przeniesień planu wydatków pomiędzy rozdziałami i paragrafami dotyczącymi wydatków majątkowych na kwotę wyższą niż 100 tys. zł. Szesnastoma decyzjami dokonano przeniesień (między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków) polegających na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych o kwotę niższą niż 100 tys. zł. Na podstawie badania 5 ostatnich takich decyzji⁷ stwierdzono, że żadna z nich nie dotyczyła zmian wydatków na inwestycje budowlane, a także zgodnie z art. 171 ust. 3 uofp każdorazowo, niezwłocznie informowano MF o dokonanych zmianach.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 238-306, 341-346, 437, 530-536)

2.1.3. Planowanie i zmiany w planie wydatków dysponenta III stopnia.

Zgodnie z Decyzją Wojewody z 27 marca 2012 r. Nr WFB.I.3120.9.2012 plan wydatków na realizację zadań dla poszczególnych wydziałów Urzędu wyniósł 42.880,0 tys. zł i został w ciągu roku zwiększony do kwoty 46.894,8 tys. zł (o 4.014,8 tys. zł, tj. o 9,4%). Planowane wydatki budżetowe w rozdz. 75011 Urzędy wojewódzkie wyniosły 38.681 tys. zł i zostały w ciągu roku zwiększone do kwoty 40.628,7 zł (tj. o 5%).

(dowód: akta kontroli Tom I str. 332-338; 370-371; 379)

W 2012 r. Urząd uzyskał środki z rezerw celowych na łączną kwotę 3.298,5 tys. zł. Badanie prawidłowości przeniesień wydatków, w tym środków z rezerw oraz celowości ich dokonania przeprowadzono na podstawie 19 decyzji wprowadzających zmiany w planie wydatków o najwyższych kwotach oraz 5 największych zwiększeń wydatków z rezerw celowych⁸ (70% środków przyznanych z rezerw celowych). Ustalono, że po otrzymaniu ww. decyzji o zwiększeniu wydatków wprowadzano odpowiednie zmiany w planie finansowym na koncie 980. Środki z ww. rezerw celowych wynikały z potrzeb jednostki i wykorzystane zostały w całości na cele określone w tych decyzjach. W 2012 r. Urząd nie otrzymał środków z rezerwy ogólnej.

⁷ Nr WFB.3120.97.2012, Nr WFB.3120.102.2012, Nr WFB.3120.103.2012, Nr WFB.3120.108.2012, Nr WFB.3120.113.2012,

⁸ Nr WFB.I.3120.34.2012 z 27 czerwca 2012 r., WFB.I.3120.46.2012 z 25 lipca 2012 r., Nr WFB.I.3120.63.2012 z 18 września 2012 r., WFB.I.3120.82.2012 z 26 października 2012 r., WFB.I.3120.102.2012 z 7 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 261-287; 330-331; 339-347)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Zgłoszone przez dysponenta części 85/04 wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany wynikały z zabezpieczenia bieżącego zadań.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. Wykonanie planu wydatków.

Zrealizowane w części 85/04 wydatki wyniosły 1.677.974,5 tys. zł, tj. 97,6 % planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. wydatki były wyższe o 15.927 tys. zł, tj. o 1 %. Nie wykonano zaplanowanych wydatków w łącznej wysokości 40.518,2 tys. zł, czego główną przyczyną było niepełne wykonanie planu (na łączną kwotę 36.663,5 tys. zł) w 3 działach klasyfikacji budżetowej⁹.

W ośmiu rozdziałach klasyfikacji budżetowej¹⁰ wystąpiło wykonanie wydatków w kwotach niższych niż 80% od kwoty planowanej po zmianach. Niepełne wykonanie wydatków w tych rozdziałach klasyfikacji budżetowej było niezależne od dysponenta części budżetowej.

(dowód: akta kontroli tom III str. 238-306, 471-478, 530-534)

Badaniem objęto wydatki (na łączną kwotę 1.285.995,9 tys. zł, tj. 76,6 % zrealizowanych wydatków części) w poszczególnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej w 7 działach, w których zrealizowano wydatki o najwyższych kwotach:

- w dz. 852 – Pomoc społeczna – wydatki wyniosły 908.904,8 tys. zł, co stanowiło 54,5 % wydatków części budżetowej. Badaniem objęto wydatki w rozdz. 85212 (Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego) na kwotę 618.060,5 tys. zł; wydatki w rozdz. 85214 (Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe) na kwotę 80.635,7 tys. zł oraz wydatki w rozdz. 85202 (Domy pomocy społecznej) w którym wydatkowano 51.917,4 tys. zł,

- w dz. 851 – Ochrona zdrowia - wydatki wyniosły 242.068,1 tys. zł, co stanowiło 14,4 % wydatków części. Badaniem objęto wydatki poniesione w rozdz. 85141 (Ratownictwo medyczne) i w rozdz. 85156 (Składki na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nie objętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego). W rozdz. 85141 wydatki wyniosły 109.561,4 tys. zł, tj. 3.126,2 tys. zł więcej niż w 2011 r. W rozdz. 85156 wydatkowano 81.862,1 tys. zł, tj. o 4.006 tys. zł więcej niż w 2011 r.

- w dz. 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – wydatki poniesione w tym dziale (114.994,1 tys. zł) stanowiły 6,8% wydatków części budżetowej. Wydatki były o 2.106,1 tys. zł niższe od kwoty ich wykonania w 2011 r. Badaniem objęto w rozdziale 75411 (Komendy powiatowe straży pożarnej) wydatki na kwotę 102.934,7 tys. zł.

- w dz. 750 – Administracja publiczna - wydatki poniesione w tym dziale (68.992,5 tys. zł) stanowiły 4,1% wydatków ogółem. Badaniem objęto wydatki w rozdz. 75011 (Urzędy wojewódzkie), w którym wydatkowano 68.565,5 tys. zł, tj. 101,9% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej (67.648 tys. zł) i 99,2% planu po zmianach (69.444,4 tys. zł). Wydatki w tym rozdziale były o 1.289,7 tys. zł niższe od wydatków w 2011 r. Szczegółowe omówienie poniesionych w tym rozdziale wydatków zawarto w części dotyczącej realizacji wydatków przez dysponenta III – stopnia,

⁹ 010 – Rolnictwo i łowiectwo, 852 – Pomoc społeczna, 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza,

¹⁰ 01005 – Prace geodezyjno urządzeniowe na potrzeby rolnictwa, 71004 – Plany zagospodarowania przestrzennego, 71005 – Prace geologiczne (nie inwestycyjne), 75046 – Komisje egzaminacyjne, 75212 – Pozostałe wydatki obronne, 85201 – Placówki opiekuńczo wychowawcze, 90095 – Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu, 92595 – Pozostała działalność.

- w dz. 600 – Transport i łączność – wydatki poniesione w tym dziale wyniosły 66.098 tys. zł, tj. 3,9 % wydatków ogółem. Wydatki w tym dziale były o 38.482,4 tys. zł niższe niż w 2011 r. Mniejsze wykonanie wydatków wynikało głównie ze zmniejszenia w trzech rozdziałach klasyfikacji budżetowej (tj. 60014, 60015, 60016¹¹) w których wydatkowano 12.032,1 tys. zł tj. o 47.122,2 tys. zł mniej niż w 2011 r. Zmniejszenie środków w tych rozdziałach wynikało z zakończenia realizacji w 2011 r. Programu Wieloletniego pn. „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych”. Zwiększenie wykonania wydatków na te cele przewiduje się w latach 2013 – 2015 w związku z rozpoczęciem II etapu przebudowy dróg lokalnych. Największe wydatki w tym dziale zrealizowano w rozdz. 60003 – Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe w którym wydatkowano – 41.624,4 tys. zł o 9.481,7 tys. zł,

- w dz. 010 – Rolnictwo i łowiectwo: wydatki poniesione w 2012 r. w tym dziale (168.120,1 tys. zł) stanowiły 10% wydatków ogółem. Badaniem objęto w rozdz. 01095 (Pozostała działalność) wydatki w kwocie 60.324,9 tys. zł, z których 59.935 tys. zł przeznaczono na dotacje celowe przekazane gminom (§ 2010) na zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego. Badaniem objęto również wydatki zrealizowane w rozdz. 01008 (Melioracje wodne) w którym wydatkowano 27.887 tys. zł,

- w dz. 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza wydatkowano 32.377 tys. zł, co stanowiło 1,9% wydatków części. Najwięcej w tym dziale wydatkowano w rozdz. 85415 (Pomoc materialna dla uczniów). Zrealizowane w tym rozdz. wydatki (30.980,1 tys. zł) stanowiły 84,7% planu po zmianach oraz były o 1.797,5 tys. zł niższe od wydatków poniesionych w tym rozdz. w 2011 r.

(dowód: akta kontroli tom III, str. 238-306, 341-346, 537-538, 530-534)

Z planu wydatków majątkowych po zmianach (55.827 tys. zł) nie zrealizowano 3.171 tys. zł (5,6%). Dokonane wydatki inwestycyjne były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Wydatki inwestycyjne w 2012 r. wykorzystano między innymi na inwestycje melioracyjne (14.819,3 tys. zł¹²); modernizację czterech sztuk eklektycznych zespołów trakcyjnych (7.293,8 tys. zł¹³) oraz Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – ETAP II (5.604,6 tys. zł¹⁴).

Największe kwoty niezrealizowanych wydatków inwestycyjnych wystąpiły w rozdz. 01008 – Melioracje wodne, gdzie nie wykonano łącznie 1.400,6 tys. zł i w rozdz. 85201 – Placówki opiekuńczo wychowawcze, gdzie nie wydatkowano kwoty 455,8 tys. zł. Niezrealizowanie tych wydatków wynikało z nie zakończenia budowy dwóch rodzinnych domów dziecka, a także z konieczności uzyskania nowych pozwoleń wodnoprawnych związanych z realizowanymi inwestycjami w zakresie melioracji i uzyskane w tym zakresie oszczędności przetargowe.

(dowód: akta kontroli tom III str. 575)

Zrealizowane wydatki bieżące w części 85/04 wyniosły 185.533 tys. zł, tj. 96,3 % planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2011 r. o 8.700 tys. zł. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (57,1%) stanowiły wynagrodzenia i pochodne zrealizowane w wysokości 106.005 tys. zł¹⁵

Przeciętne zatrudnienie¹⁶ w 2012 r. w części 85/04 wyniosło 2.450 osób i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 31 osób. Największe różnice wystąpiły w grupie: 01 (osoby nieobjęte mnożnikowym systemami wynagrodzeń) spadek o 13 osób i 03 (członkowie korpusu służby cywilnej) spadek o 14 osób.

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 18,2 tys. zł i wyniosły 106.009,7 tys. zł. Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków jednostek podległych dysponentowi części (w tym w sprawozdaniu Rb-28 dotyczącym wydatków Urzędu – dysponenta III

¹¹ Drogi publiczne powiatowe, drogi publiczne w miastach na prawach powiatu, drogi publiczne gminne.

¹² Rozdz. 01008 – Melioracje wodne: § 6510, 6519.

¹³ Rozdz. 60001 – Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe: § 6530

¹⁴ Rozdz. 60016 – Drogi publiczne gminne: § 6330.

¹⁵ Łączna kwota wydatków na podstawie sprawozdania Rb -70

¹⁶ w przeliczeniu na pełne etaty.

stopnia), w jednostkach tych nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia. Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. wynosiło 3.605,78 zł¹⁷ i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 45,67 zł, tj. o 1,28%.

W trzech przypadkach (Inspekcja Handlowa i Nadzór Budowlany – statut zatrudnienia 01 i w Komendach Wojewódzkich PSP – statut zatrudnienia 03) nastąpił wzrost przeciętnego wynagrodzenia powyżej 10%. Przyczynami była wypłata nagród jubileuszowych w Inspekcji Handlowej i w Nadzorze Budowlanym, a w PSP zmiany regulaminu organizacyjnego i związane z tym zwiększenie o ½ etatu w służbie cywilnej oraz przeniesienia środków finansowych między paragrafami na uposażenia i wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli tom III str. 353-356, 578)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 1.985 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były niższe o 38 tys. zł. Najwyższe kwoty przeznaczono na wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń (534,1 tys. zł) i na stypendia dla uczniów (568,6 tys. zł).

Zobowiązania w części 85/04 budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 9.482,7 tys. zł, były wyższe o 306,6 tys. zł od kwoty zobowiązań na koniec 2011 r. i dotyczyły zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli tom III str. 437, 238-306)

Największe zadania finansowane z budżetu państwa w części województwo kujawsko – pomorskie¹⁸ dotyczyły: zabezpieczenia społecznego i wsparcia rodziny (914.965,8 tys. zł), ochrony przeciwpożarowej, działalności zapobiegawczej i ratowniczej (114.336,6 tys. zł), ratownictwa medycznego (109.742,1 tys. zł). W ww. zadaniach realizowano podzadania dla których opracowano następujące mierniki: liczba rodzin otrzymujących wsparcie na 1 tys. mieszkańców¹⁹ (67,22 % w 2012 r., brak miernika w 2011 r.), średni czas dojazdu jednostek na miejsce²⁰ (8 min 28 sek w 2012 r., 9 min 40 sek w 2011), stosunek liczby zespołów ratownictwa medycznego do liczby mieszkańców w województwie²¹ (89/2069575 89/2069500 w 2011 r.).

(dowód: akta kontroli tom II str. 250-273, tom III str. 553)

2.2.2. Wykonanie planu wydatków przez dysponenta III stopnia.

Opis stanu
faktycznego

Wydatki na utrzymanie Urzędu obsługującego Wojewodę wyniosły 45 907,3 tys. zł i stanowiły 2,7% wydatków w części 85/04. Badaniem szczegółowym objęto wydatki w wysokości 5 044,9 tys. zł²², tj. 11% wydatków Urzędu. Na podstawie tej próby wydatków stwierdzono, że wydatki dokonywano w sposób oszczędny i celowy oraz w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. Uwagi NIK dotyczyły celowości zakupu kserokopiarki na kwotę 18,5 tys. zł, która po trzech miesiącach od zakupu pozostawała nierozpakowana i nieużytkowana w magazynie Urzędu.

Zrealizowane w 2012 r. wydatki bieżące Urzędu wyniosły 42 699,3 tys. zł²³, tj. 97,8 planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2011 r. o 9 285,8 tys. zł, tj. 17,9%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (63,8%) stanowiły wynagrodzenia zrealizowane w wysokości 27 261,7 tys. zł oraz (22,2%) zakupy towarów i usług zrealizowane w wysokości 9 490,9 tys. zł²⁴.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 239; 370-388, Tom III str. 603)

¹⁷ wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym

¹⁸ Na podstawie RB-BZ1 – Roczno sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym

¹⁹ Podzadanie 13.5.1. Wsparcie rodzin wychowujących dzieci.

²⁰ Podzadanie 2.4.1. Działalność ratownicza i gaśnicza.

²¹ Poddziałanie 20.2.2. Działalność szpitalnych oddziałów ratunkowych, centrów urazowych oraz zespołów ratownictwa medycznego, z wyłączeniem lotniczych zespołów ratownictwa medycznego

²² Dobór próby przedstawiono w pkt. 5.2 protokołu kontroli.

²³ bez świadczeń na rzecz osób fizycznych w § 302-305

²⁴ § 421, 424, 426-428, 430, 435-444, 448, 455, 458-461, 470

Badanie spraw z zakresu prawidłowości stosowanych procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (pzp)²⁵

Kontrolą objęto 5 postępowań o zamówienie publiczne na kwotę 2.891,5 tys. zł tys. zł, z czego 1 w trybie przetargu nieograniczonego, który dotyczył „Wykonania robót budowlanych polegających na przebudowie i aranżacji wnętrza sali konferencyjnej oraz przebudowie pomieszczeń w piwnicy dla lokalizacji centrali klimatyzacyjnej w budynku administracyjnym Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego przy ul. Jagiellońskiej 3 w Bydgoszczy” (dalej „przebudowa sali konferencyjnej”). Pozostałe postępowania objęte kontrolą przeprowadzono w trybie z wolnej ręki, z czego 3 dotyczyły zamówień dodatkowych i uzupełniających związanych z ww. przetargiem nieograniczonym, 1 dotyczyło wdrożenia Systemu Zarządzania Dokumentami i Zadaniem Pracowników e-DOK wraz z przeszkoleniem pracowników zamawiającego i jednostek rządowej administracji zespolonej (nr sprawy BFI.II.272.2.2.2012).

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie wydatkowania środków z wykorzystaniem procedur określonych w pzp stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dokonano nierzetelnego odbioru wykonanych prac w ramach przebudowy sali konferencyjnej. Roboty budowlane w trybie przetargu nieograniczonego realizowano na podstawie umowy nr 62/2012 zawartej w firmą Kontbud Sp. z o.o. w dniu 13 sierpnia 2012 r. (dalej „umowa podstawowa”). W umowie określono termin realizacji zamówienia do dnia 30 listopada 2012 r. W § 5 umowy określono ryczałtowe wynagrodzenie wynikające ze złożonej oferty przetargowej w wysokości 1.674,2 tys. zł. Zgodnie z § 1 umowy jej wykonanie określone było w SIWZ i kosztorysach ofertowych, natomiast zgodnie z § 5 podstawą wystawienia faktur miał być załączony protokół odbioru prac (częściowego lub końcowego) podpisany przez kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego.

W dniu 30 listopada 2012 r. przy udziale przedstawiciela inwestora (inspektora nadzoru) i wykonawcy (kierownika budowy) dokonano protokolarnego odbioru wykonanych robót w którym stwierdzono 100 % wykonanie wymienionych w nim elementów. Potwierdzono również, że roboty zostały wykonane zgodnie z umową (projektem i kosztorysem), a ich jakość była dobra.

W trakcie kontroli NIK ustalono, że część wymienionych w protokole odbioru robót, pomimo dokonania protokolarnego ich odbioru nie była zakończona, a na dzień podpisania protokołu odbioru jak i na dzień przeprowadzonych przez NIK oględzin (23.01.2013 r.) prace były w toku. Nie zakończono prac których łączna wartość wynikająca z kosztorysu ofertowego wyniosła 1.178,5 tys. zł. Prace te dotyczyły przebudowy węzła sanitarnego, robót wykończeniowych w holu wejściowym, sufitów podwieszanych, okładzin ścian i posadzki w sali konferencyjnej, wymiany 2 drzwi wejściowych do sali, elementów wyposażenia sali konferencyjnej i holu, rozdzielnic, linii zasilających, instalacji elektrycznych, teletechnicznych i wentylacyjnych.

Osobą odpowiedzialną w Urzędzie za prowadzenie postępowań związanych z pzp, a także za zatwierdzanie do realizacji dokumentów finansowo – księgowych była Dyrektor Biura Finansowo Inwestycyjnego (dalej „Dyrektor BFI”) Magdalena Kowalska, a osobą odpowiedzialną za prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych była Kierownik Oddziału Zamówień Publicznych i Inwestycji w BFI Halina Ziółkowska (dalej „kierownik OZP”).

(Dowód: akta kontroli tom III str. 324-338)

Ww. osoby wyjaśniły, że nie uczestniczyły w czynnościach odbioru. Nie wypełniono tym samym obowiązku wynikającego z umowy o świadczenie nadzoru inwestorskiego. W umowie tej (z dnia 27 kwietnia 2012 r. umowa nr 26/2012) w § 6 zawarto zapis który wymagał od inspektora nadzoru dokonywania odbiorów przy udziale i akceptacji Zamawiającego.

Wskutek powyższego działania dokonano zapłaty za fakturę z dnia 30.11.2012 r. w wysokości 1.367,4 tys. zł (płatności dokonano 28.12.2012 r.) za roboty budowlane które na dzień wystawienia faktury jak i na dzień płatności nie były w pełni wykonane.

Kierownik OZP wyjaśniła, że ich nie stuprocentowe wykonanie na dzień podpisania protokołu odbioru spowodowane było koniecznością udzielenia zamówień uzupełniających i

²⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

dodatkowych, natomiast Dyrektor BFI nie potrafiła wyjaśnić powodów dopuszczenia do podpisania protokołu odbioru i powodów dokonania zapłaty za roboty budowlane pomimo, że nie wszystkie elementy w nim wymienione zostały zakończone. Nie dotrzymano również terminu zakończenia prac określonego w umowie nr 62/2012 na dzień 30 listopada 2012 r.

(Dowód: akta kontroli tom III str. 21-204, 217-233, 307-340, 362)

2. Zgodnie z art. 144 pzp zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany.

Stwierdzono, że poprzez zawieranie umowy nr 120/2012 na roboty uzupełniające w trybie art. 67 ust. 1 pkt 6 pzp, dokonano zmian w umowie podstawowej, które polegały na:

- zmianie rodzaju okładzin ścian w sali konferencyjnej z płyt ECOPHON A (określonych w SIWZ poz. 47) na płyty ECOPHON Wall Panel C w wyniku czego zwiększono wydatek o kwotę 50,5 tys. zł,
- zmianie ilości i rodzaju krzeseł, mównicy i stołów prezydyjnych w wyniku czego dopłacono kwotę 2,9 tys. zł (70 i 71 określonych w SIWZ oraz kosztorysie ofertowym),
- zmianie rodzaju sufitu podwieszanego z REGIPS na AMSTRONG ULTIMA VECTOR w wyniku czego zwiększono wydatek o kwotę 3,8 tys. zł (poz. 8 SIWZ)
- zmianie rodzaju farby lateksowej na STO w wyniku czego zwiększono wydatek o kwotę 0,7 tys. zł (poz. 16 SIWZ),
- zmianie rodzaju siedzisk w holu w wyniku czego zwiększono wydatek o kwotę 14,9 tys. zł, (poz. 76 określonej w SIWZ).

Kierownik OZP w sprawie powyższych zmian wyjaśniła, że zostały one dokonane głównie z uwagi na lepszą, trwalszą ich jakość, walory użytkowe oraz inną wizję zamawiającego w zakresie aranżacji. Najwyższa Izba Kontroli uznaje za niedopuszczalne dokonanie wyżej wymienionych zmian i zwraca uwagę, że zmiana umowy dokonana z naruszeniem art. 144 pzp może skutkować jej unieważnieniem.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 488-523)

3. Zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt. 5 pzp zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, m.in. w przypadku udzielania dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych zamówień dodatkowych, nieobjętych zamówieniem podstawowym i nieprzekraczających łącznie 50 % wartości realizowanego zamówienia, niezbędnych do jego prawidłowego wykonania, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, jeżeli:

- a) z przyczyn technicznych lub gospodarczych oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego wymagałoby poniesienia niewspółmiernie wysokich kosztów lub
- b) wykonanie zamówienia podstawowego jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego.

W dniu 31.10.2012 r. Urząd zawarł umowę nr 119/2012 na wykonanie robót budowlanych dodatkowych do zadania inwestycyjnego przebudowa sali konferencyjnej, polegających na wykonaniu instalacji węzła i grzejników centralnego ogrzewania oraz przepięcia instalacji grzewczych. Elementy zadania określone zostały w załączniku do umowy (oferta i kosztorys ofertowy) i dotyczyły montażu instalacji wewnętrznej C.O., węzła C.T., przepięcia instalacji grzewczych w wentylatorowni, dodatkowych elementów wentylacji mechanicznej, zmiany lokalizacji rozdzielnic węzła centralnego ogrzewania, sali konferencyjnej (dodatkowe prace rozbiórkowe zw. z obudową grzejników, obudowy ścian z płyt meblowych i sklejk, obudowy grzejników, wywiezienie gruzu, montaż balustrad). Za wykonanie wymienionych prac ustalono wynagrodzenie ryczałtowe w łącznej wysokości 236,1 tys. zł.

Wg. oświadczenia Kierownika OZP roboty budowlane wykonane w ramach tej umowy polegały na wykonaniu instalacji węzła C.O. i grzejników, przepięciu instalacji grzewczych w wentylatorowni, wykonaniu dodatkowych elementów wentylacji mechanicznej, hydrantów p.poż, demontażu starej i montażu nowej balustrady na sali, zmianie lokalizacji rozdzielnic węzła CO oraz wykonaniu zasilania i sterowania kłap p.poż oraz związane z powyższym zakresem roboty budowlane, elektryczne i instalacyjne. Art. 67 ust. 1 pkt 5 pzp stanowi, że warunkiem koniecznym do udzielania zamówienia dodatkowego jest m.in. wystąpienie przyczyn niemożliwych wcześniej do przewidzenia i niezbędność dla wykonania przedmiotu zamówienia podstawowego. Przyczyny te muszą mieć charakter zewnętrzny i niezależny od zamawiającego. Przesłanka ta spełniona jest jedynie wówczas gdy mimo dochowania

należytej staranności przy planowaniu i przeprowadzaniu procedury przetargowej zamawiający nie mógł przewidzieć potrzeby wykonania zamówień dodatkowych. Roboty budowlane związane z wykonaniem instalacji c.o. oraz przepięcia instalacji grzewczych w wentylatorowni oraz dodatkowe elementy sali wykończeniowe na konferencyjnej nie wyczerpują zdaniem NIK przesłanki dotyczącej nieprzewidywalności i nie mają charakteru zewnętrznego i niezależnego od zamawiającego. Zamawiający w żaden sposób nie wskazał na zaistnienie przyczyn, które byłyby niemożliwe wcześniej do przewidzenia (nie sporządzono wymaganych w takim przypadku protokołów konieczności, ani w żaden inny sposób nie wskazano na sytuację niemożliwą do przewidzenia). Sporządzono jedynie notatkę służbową ze spotkania roboczego z wykonawcą w której stwierdzono, że roboty budowlane należy uzupełnić o podwężel ciepły i montaż grzejników. Ww. notatkę sporządzono 20 sierpnia 2012 r., w więc już po 6 dniach od podpisania umowy podstawowej. W związku z powyższymi ustaleniami, zdaniem NIK, nie została spełniona przesłanka nieprzewidywalności zezwalająca na udzielenie zamówienia z wolnej ręki w trybie art. 67 ust. 1 pkt. 5 pzp.

Istotą zamówienia dodatkowego jest również to, że powinno ono zostać zakończone przed terminem lub w terminie zakończenia zamówienia podstawowego. W przedmiotowym zamówieniu termin zakończenia zamówienia dodatkowego ustalono po terminie zakończenia zamówienia podstawowego, co świadczyło o tym, że zamówienie dodatkowe nie było niezbędne dla ukończenia zamówienia podstawowego, a było częściowo jego rozszerzeniem. Niezbędność udzielenia zamówienia dodatkowego dla wykonania zamówienia podstawowego jest również warunkiem niezbędnym jego udzielenia, stąd zdaniem NIK nie było podstaw do zastosowania, w tym przypadku, trybu zamówienia z wolnej ręki.

Kierownik OZP wyjaśniła, że „w SIWZ nie przewidziano prac związanych z montażem centralnego ogrzewania, przez niedopatrzenie. Byłam przeświadczona, że projekt zawiera wszystkie elementy do wykonania prac w pełnym zakresie. O tym, że w SIWZ nie było prac związanych z montażem instalacji C.O. dowiedzieliśmy się na etapie realizacji inwestycji. Informacja o tym, że dokumentacja projektowa nie obejmuje wykonania instalacji c.o. została przedstawiona zamawiającemu przez podwykonawcę. W związku z tym zdecydowaliśmy się na udzielenie zamówienia dodatkowego. Zdecydowaliśmy się na udzielenie zamówienia w trybie art. 67 ust. 1 pkt 5, żeby nie narazić Urzędu na większe straty finansowe i na nie dokończenie inwestycji”.

W wyniku powyższego działania udzielono zamówienia z wolnej ręki na kwotę 236,1 tys. zł, bez przesłanek jego stosowania. W konsekwencji naruszono zasady udzielania zamówień publicznych wynikające z art. 10 ust. 2 pzp, tj. zastosowano niedozwolony tryb udzielenia zamówienia.

(Dowód: akta kontroli tom III str. 391-414, 379-381, 317-338, 119-128, 469)

4. Jako nieprawidłowe uznaje się również to, że kosztorys inwestorski, będący podstawą ustalenia wartości zamówienia na roboty dodatkowe nie zawierał wszystkich wymaganych elementów, tj. brak było imion i nazwisk z określeniem funkcji osób opracowujących kosztorys, a także daty jego opracowania. Stanowiło to naruszenie § 7 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego²⁶ (...). Kierownik Oddziału Zamówień publicznych wyjaśniła, że brak powyższych elementów wynikał z niedopatrzenia.

(Dowód: akta kontroli tom III str. 391, 393-394, 379-380)

5. Z wykonawcą zamówienia podstawowego zamawiający zawarł w dniu 23.11.2012 r. kolejną umowę (nr 120/12) w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 pzp. Przedmiotem umowy były roboty budowlane uzupełniające polegające na wykonaniu instalacji elektrycznych w operatorni i przeniesienie punktu dystrybucyjnego oraz wykonaniu robót budowlanych w sali konferencyjnej Urzędu, operatorni, sanitariatach, wentylatorowi i holu wejściowym. Negocjacje z wykonawcą odbyły się w dniu 23.11.2012 r. Wykonawca

²⁶ Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. Nr 130, poz. 1389)

zobowiązał się wykonać przedmiot zamówienia do dnia 28.02.2013 r.²⁷ za kwotę 485,1 tys. zł. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia ukazało się w dniu 10.01.2013 r.

Kierownik OZP w następujący sposób uzasadniła wybór trybu zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt. 6 pzp: „w SIWZ zamówienia podstawowego objętego umową nr 62/2012 przewidziano zastosowanie trybu udzielenia zamówień uzupełniających zgodnie z zapisem art. 67 ust. 1 pkt.6 pzp (pkt 3 SIWZ zamówienia podstawowego). W zakresie tym planowano ewentualną wymianę drzwi wewnętrznych oraz zewnętrznych do sali konferencyjnej oraz prace związane z usunięciem pojawiającej się wody w piwnicach budynku Urzędu. Na etapie planowania zamówienia podstawowego nie zakładaliśmy w tym zakresie prac, które zostały objęte i wykonane umową nr 120/2012 z dnia 23.11.2012 r., poza ewentualną wymianą drzwi. Uważaliśmy, że roboty objęte umową nr 120/2012 są tożsame z zakresem robót ujętych w zamówieniu podstawowym, mają ten sam kod CPV i w związku z tym zdecydowaliśmy się na wybór takiego trybu. Konieczność wykonania robót objętych umową nr 120/12 wynika dopiero w trakcie wykonywania zamówienia podstawowego”.

Przesłanki udzielenia zamówień uzupełniających zostały określone w przepisie art. 67 ust. 1 pkt 6 pzp. Cechą dla nich charakterystyczną jest ich przewidywalność co oznacza, że zamawiający może z nich skorzystać w sytuacji, gdy już na etapie przygotowania postępowania podstawowego wie, że kolejny etap prac polegający na powtórzeniu tego samego rodzaju zadania będzie chciał powierzyć temu samemu wykonawcy, ale ze względów ekonomicznych czy organizacyjnych nie udziela ich w zamówieniu podstawowym. Zatem, zdaniem NIK, aby zamówienie na roboty budowlane mogło zostać udzielone w trybie zamówienia z wolnej ręki jako zamówienie uzupełniające, zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 6 pzp, nie może dotyczyć takich robót, których wykonania zamawiający nie planował na etapie udzielenia zamówienia podstawowego, a których konieczność wykonania pojawiła się po zawarciu umowy w sprawie zamówienia podstawowego. Jak wynika natomiast z dokumentacji postępowania oraz złożonych powyżej wyjaśnień zamawiający na etapie planowania zamówienia podstawowego nie zakładał prac, które zostały objęte i wykonane w ramach zamówienia uzupełniającego, a konieczność ich wykonania pojawiła się dopiero w trakcie realizacji zamówienia podstawowego. Fakt skomplikowanego charakteru zamówienia podstawowego, ani szybkość jego realizacji czy sposób finansowania nie mogą stanowić uzasadnienia dla rozszerzającej interpretacji art. 67 ust. 1 pkt 6 pzp. W ocenie NIK zamówienie uzupełniające na roboty budowlane objęte umową nr 120/12 z dnia 23.11.2012 r. zostało udzielone bez spełnienia przesłanek pozwalających na zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki. Tym samym zamawiający naruszył art. 67 ust. 1 pkt 6, a także art. 10 ust. 2 pzp, stosując niedozwolony tryb udzielania zamówienia.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 478-507, 521-523)

Niezgodnie z postanowieniami zawartej umowy²⁸ o pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego wypłacono Przedsiębiorstwu Budowlano-Handlowemu „Bud-Mar” Sp. z o.o. kwotę 27,7 tys. zł. Należność wypłacono w dniu 28 grudnia 2012 r., pomimo tego, że na ten dzień roboty budowlane nie były zakończone, a umowa w § 7 ust. 2 stanowiła, że należność (w wysokości 46,1 tys. zł) zostanie zapłacona po zakończeniu robót i podpisaniu protokołów odbioru.

(dowód: akta kontroli tom II str. 379-380, akta kontroli tom III, str. 362-363)

Dyrektor BFI wyjaśniła, że: „(...) mając na względzie przesunięcie terminu wykonania robót na rok 2013 oraz zwiększenie zakresu robót w stosunku do umowy podstawowej podjęto decyzję częściowej zapłaty wynagrodzenia(...). Na dzień 21 grudnia 2012 r. znaczna część inwestycji została zrealizowana, dokonano odbiorów częściowych, potwierdzonych przez inspektora nadzoru. Z uwagi na stopień zaawansowania robót nie było uzasadnionej obawy, że zadanie polegające na wykonaniu funkcji inspektora nadzoru nie zostanie wykonane zgodnie z zawartą w tym przedmiocie umową.”

(dowód: akta kontroli tom II, str. 35, 38)

W 2 przypadkach ogłoszenia o udzieleniu zamówienia na wykonanie robót uzupełniających i dodatkowych (Nr 15178-2013 i 15342-2013) zostały zamieszczone w Biuletynie Zamówień

²⁷ Termin przedłużono aneksem nr 1 do Umowy.

²⁸ Umowa nr 26/2012 z dnia 27 kwietnia 2012 r.

Publicznych odpowiednio po 71 i 48 dniach od zawarcia umowy na realizację zadania, co było niezgodne z art. 95 ust. 1 pzp, który stanowi, że zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych. Dyrektor BFI wyjaśniła, że opóźnienie w zamieszczeniu ogłoszeń w Biuletynie wynikało z przeoczenia i niedopełnienia obowiązków przez pracowników OZP.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 35, 36, 39)

Opis stanu
faktycznego

Stan zatrudnienia i realizację wydatków na wynagrodzenia oraz wydatki na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zleceń i umów o dzieło.

W 2012 r. zatrudnienie w Urzędzie wystąpiło w 2 działach klasyfikacji budżetowej: 750 – Administracja publiczna oraz 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej. Zatrudnienie przeciętne w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wyniosło 555 etatów i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 1,6%, tj. o 9 etatów. Przyczyną powyższego było zatrudnienie operatorów numerów alarmowych w Wojewódzkim Centrum Powiadamiania Ratunkowego (CPR) – Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (WBZK) w ramach utworzenia nowych stanowisk pracy dla realizacji nowych zadań nałożonych na Wojewodę rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 lipca 2009 r.²⁹ oraz lekarza koordynatora w WBZK, które wcześniej było stanowiskiem nieobsadzonym (nabór ogłaszany od października 2010 r.).

(dowód: akta kontroli Tom I str. 92-96; 98)

Kwota wydatków na wynagrodzenia osobowe wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym określona w planie finansowym Urzędu po zmianach wyniosła 27.601,0 tys. zł i była wyższa o 1,3 % od kwoty planu po zmianach w 2011 r. (27.230,7 tys. zł).

Wykonanie wydatków na ww. wynagrodzenia w 2012 r. wyniosło 27.261,7 tys. zł i było wyższe o 1,0% (tj. o 280,4 tys. zł) od wykonania w 2011 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2012 r. w przeliczeniu na pełnozatrudnionego wyniosło 4.093 zł i było niższe o 0,6% (tj. o 25 zł) od średniego wynagrodzenia w roku 2011.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 92-93; 95)

Na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych 100 umów zlecenia i 75 umów o dzieło z osobami fizycznymi wydatkowano łącznie 732,3 tys.³⁰ zł, z tego 1 umowa zlecenie (na 15,6 tys. zł³¹) zawarta była z osobą będącą pracownikiem jednostki.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 101-152; 157)

Szczegółowym badaniem objęto 20 umów na kwotę 271,1 tys. zł, co stanowiło 37% wydatków Urzędu na umowy zlecenia i o dzieło. W wyniku kontroli stwierdzono, że zleczone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości związanych z zawieraniem umów zleceń i umów o dzieło.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 158-183)

Saldo konta 139 na dzień 31 grudnia 2012 r. wynosiło 1.588,8 tys. zł. Saldo to zawierało wpłaty wadium i kwot zabezpieczeń wykonania umów o roboty budowlane – w kwocie 81 tys. zł, pozostała kwota - 1.507,8 tys. zł stanowiła część zysku zlikwidowanego Wojewódzkiego Ośrodka Informatyki Terenowego Banku Danych (WOI TBD), przekazanego na rachunek sum depozytowych w 2011 r. oraz w latach ubiegłych. W 2012 r. Urząd nie dysponował środkami na rachunku sum na zlecenie.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 218-232)

W dniu 16 stycznia 2012 r. Dyrektor Generalny Urzędu zatwierdził plan wydatków na 2012 r. do sfinansowania ze środków stanowiących ww. zysk WOI TBD (zmieniony w dniu 9 listopada 2012 r.). Na 2012 rok zysk wynosił 1 683,4 tys. zł, z czego w oparciu o powyższe plany:

- 1 094,6 tys. zł planowano przeznaczyć na przebudowę pomieszczeń oraz systemów grzewczych Urzędu, przebudowę pionów ppoż. w budynkach delegatury Urzędu, budowę parkingu, przebudowę sali konferencyjnej Urzędu, zakup sprzętu komputerowego, biurowego oraz specjalistycznego usprawniającego funkcjonowanie Urzędu,

²⁹ w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego (Dz. U. Nr 130, poz. 1073 ze zm.)

³⁰ w §: 4170- Wynagrodzenia bezosobowe

³¹ Kwota wydatkowana w ciągu całego 2012 r.

- 588,8 tys. zł – stanowił zysk niepodzielony.

W 2012 roku wydatkowano na powyższe planowane zadania łącznie kwotę 175,6 tys. zł pozostała kwota przeniesiona została na kolejny rok. Na dzień 31.12.2012 r. pozostała niewykorzystana kwota zysku wynosiła 1 507,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 215-216; 230; 232)

W sprawie przyczyn niefinansowania w 2012 r. prowadzonych inwestycji w pierwszej kolejności ze środków pozostających na rachunku sum depozytowych Urzędu, a pochodzących z zysku osiągniętego w latach ubiegłych przez zlikwidowane w 2010 r. gospodarstwo pomocnicze (WOI TBD) Dyrektor BFI wyjaśniła, że „W związku z ubieganiem się o dofinansowanie inwestycji ze środków w ramach Programu Priorytetowego NFOŚiGW pt. „System zielonych inwestycji” na zadanie pn.: „Termomodernizacja budynków Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w zakresie przebudowy systemów grzewczych (wraz z wymianą źródła ciepła) oraz wymiany systemów wentylacji i klimatyzacji”, koniecznym było wstrzymanie realizacji zaplanowanych zadań inwestycyjnych wraz z podziałem zysku niepodzielonego w celu pokrycia ewentualnego wkładu własnego jednostki. Pomimo możliwości ubiegania się o dofinansowanie inwestycji do 100% finansowania, na tamtym etapie nie było wiadomo, czy wszystkie przedstawione koszty zostaną uwzględnione przez NFOŚiGW jako koszty kwalifikowane. Urząd musiał być przygotowany na sfinansowanie wkładu własnego i z tym zamiarem wstrzymano wydatkowanie środków z zysku po WOITBD. O wysokości dofinansowania inwestycji dysponent części został poinformowany w połowie lipca 2012 r. Z uwagi na czas oraz konieczność przygotowania dokumentacji projektowej do niezrealizowanych zadań, a także pojawienia się nowych okoliczności przy realizacji inwestycji "Przebudowa sali konferencyjnej..." z części zadań zrezygnowano całkowicie, inne przesunięto do wykonania w 2013 r. W 2012 r. z powyższego zysku wydatkowano około 176 tys. zł, z tego 80% wydatków dotyczyła zadania „Termomodernizacja budynków KPUW”. W marcu 2013 r. z zysku zostanie wydatkowana kwota 594 tys. zł, wynikająca z zaciągniętych zobowiązań na podstawie zawartych umów o roboty dodatkowe i uzupełniające, związane z zakończeniem inwestycji "Przebudowa i aranżacja wnętrza sali konferencyjnej”.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 352-354)

Uwagi dotyczące kontrolowanej działalności

W ocenie NIK mając na uwadze zarządzanie płynnością budżetu państwa, działania polegające na finansowaniu prowadzonych inwestycji środkami z budżetu na dany rok podczas gdy na sumach depozytowych Urząd posiadał wolne środki w znacznej wysokości nie było zgodne z zasadą efektywnego zarządzania finansami publicznymi, a co za tym idzie optymalizacją wydatków budżetu państwa. Otrzymane środki z zysku gospodarstwa pomocniczego Urząd winien w pierwszej kolejności wykorzystać na prowadzone inwestycje, co wpłynęłoby na zmniejszenie zapotrzebowania na środki budżetowe w danym roku.

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatkowania środków stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Realizacja 2 umów (nr 19/2012 i 27/2012 z dnia 23.05.2012 r.) spośród 20 objętych badaniem nastąpiła z naruszeniem terminów i zasad wynikających z postanowień w nich zawartych. Na rachunkach z dnia 28.06.2012 r. i 05.12.2012 r. przedłożonych do realizacji przez konsultanta medycznego potwierdzono wykonanie pracy pomimo braku przedłożenia do rachunków sprawozdań z realizacji zadań oraz nieterminowe przedłożenie przez konsultanta medycznego w grudniu 2012 r. dwóch rachunków oraz sprawozdań za wykonane prace za I i II półrocze 2012 r. tj. sprawozdanie i rachunek za I półrocze odpowiednio po terminie 160 i 168 dni określonym w umowie, sprawozdanie i rachunek za II półrocze odpowiednio po terminie 7 i 15 dni określonym w umowie.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 192-193)

Zgodnie z § 4 pkt 3 umów nr 19/2012 i 27/2012 z dnia 23.05.2012 r. zawartych z ww. konsultantami „podstawą do zapłaty wynagrodzenia jest złożenie informacji z wykonania obowiązków wraz z rachunkiem w terminach do dnia 5 lipca 2012 r. za I półrocze oraz do dnia 5 grudnia 2012 r. za II półrocze”. Zgodnie z § 3 pkt 2 powyższych umów niezłożenie przez konsultanta informacji w określonym w § 4 pkt 3 umowy terminie, skutkuje nie wypłaceniem należności.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 184-187; 194-197)

Dyrektor Wydziału Zdrowia Urzędu (WZ) w sprawie przyczyn powstania powyższych nieprawidłowości wyjaśnił, że obaj konsultanci określili w I i II półroczu 2012 r. liczbę miejsc szkoleniowych w swojej dziedzinie, uczestniczyli w postępowaniach kwalifikacyjnych oraz nadzorowali szkolenia specjalizacyjne. W ocenie Dyrektora WZ konsultanci w pełni wykonali nałożone zadania wynikające z zawartych umów i zaistniały pełne przesłanki do potwierdzenia wykonania pracy oraz wypłaty wynagrodzenia. WZ podejmował w stosunku do konsultanta czynności zmierzające do przedłożenia sprawozdania poprzez wysyłanie e-maili oraz pism wzywających do przedłożenia sprawozdania.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 206-207)

2. Biuro Finansowo-Inwestycyjne Urzędu („BFI”) nie prowadziło rejestru zawartych umów zleceń i o dzieło z osobami fizycznymi. Wykazy umów prowadzone były przez poszczególne wydziały Urzędu, które takie umowy zawierały. Zgodnie z § 30 ust. 1 pkt 1 lit. c Zarządzenia Wojewody³², do zadań BFI należy prowadzenie powyższego rejestru. W powyższym zakresie Dyrektor BFI wyjaśnił, że BFI prowadził rejestr umów przedkładanych do zaopiniowania głównemu księgowemu, a podpisywane przez Dyrektora Generalnego Urzędu. Umowy zawierane przez Wojewodę ewidencjonowane były w rejestrach prowadzonych przez merytoryczne komórki organizacyjne KPUW. Od stycznia 2013 r. utworzono jeden rejestr dla umów zlecenia i o dzieło w BFI oraz zobligowano wydziały do rejestrowania w nim wszystkich przedmiotowych umów.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 158; 352)

2.2.3. Zasilanie w środki budżetowe i ich wydatkowanie

Opis stanu
faktycznego

W harmonogramie realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa na 2012 r. określono m.in. harmonogram wydatków, w tym również majątkowych (21.616 tys. zł) w poszczególnych miesiącach 2012 r. Harmonogram realizacji wydatków był aktualizowany w ciągu roku w związku ze zwiększeniami budżetu wojewody z rezerw celowych. Na podstawie zaktualizowanego harmonogramu występowało do MF z zapotrzebowaniami podstawowymi miesięcznymi do 20 – go każdego miesiąca (wystąpiono o zapotrzebowania na kwotę 1.412.251 tys. zł) oraz z dodatkowymi zapotrzebowaniami (275.239 tys. zł).

Potrzeby w zakresie wydatków podległych jednostek były znane dysponentowi części m.in. z planów finansowych i z harmonogramu wydatków. W trakcie realizacji budżetu sprawdzano jakiego rodzaju wydatki miały być realizowane i czy były zgodne z wielkościami wykazanymi w harmonogramach podległych jednostek. Przed przekazaniem miesięcznych zapotrzebowań do MF analizowano potrzeby zgłoszone przez podległych dysponentów i sprawdzano ich zgodność z kwotami wykazanymi w aktualnych harmonogramach wydatków. Przed wystąpieniem do MF o dodatkowe środki analizowano zasadność zgłoszonych potrzeb. Sprawdzano również za pomocą aplikacji Videotel środki zgromadzone na rachunkach bankowych podległych dysponentów. Funkcjonowało automatyczne przekazywanie środków pieniężnych z rachunków dysponentów na koniec dnia roboczego na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w kwotach powyżej 5 tys. zł, stanowiący tzw. „pogotowie kasowe”.

(Dowód: akta kontroli tom III str. 568-569)

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. na rachunek bankowy Wojewody jako dysponenta głównego części budżetowej, MF przekazał środki w wysokości 1.677.974,6 tys. zł. Wysokość wydatkowanych środków w poszczególnych miesiącach wynosiła od 9,94 % do 14,75% całości przekazanych środków. Stwierdzono, że kwota środków finansowych otrzymanych w 2012 r. była zgodna z kwotą zrealizowanych w tym okresie wydatków. Zasilanie w środki budżetowe przebiegało w oparciu o realne zapotrzebowania i uruchomienia środków z uwzględnieniem zwiększeń i zmniejszeń planu wydatków, zapewniając bieżące finansowanie zadań, w tym również inwestycyjnych.

³² Nr 148A/2012 z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy

Przekazywanie środków na wydatki majątkowe sprawdzono na podstawie wydatków majątkowych realizowanych przez Urząd (dysponent III stopnia). Na wydatki majątkowe zaplanowano (plan po zmianach) 3.020,6 tys. zł, z tego wykonano 2.809,8 tys. zł, z czego najwięcej w grudniu - 79,3% całości tych wydatków.

(dowód: akta kontroli tom III str. 508, 509, 566-567)

2.2.4. Dotacje budżetowe.

Na dotacje podmiotowe zaplanowano kwotę 420 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 1.945 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 100% planu po zmianach i były w porównaniu do 2011 r. wyższe o 1.045 tys. zł. Dotacje podmiotowe były przekazywane do spółek wodnych³³. Na dotacje celowe zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 1.225.289 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 1.511.064 tys. zł, tj. o 23,3%. Zrealizowane wydatki wyniosły 1.478.282 tys. zł, tj. 97,8% planu po zmianach.

Dotacje celowe były przekazywane do j.s.t. (które wykorzystwały dotacje w łącznej wysokości 1.353.812 tys. zł) i do stowarzyszeń, pozostałych jednostek sektora finansów publicznych oraz do jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (które wykorzystwały dotacje w wysokości 122.525 tys. zł). Na dotacje celowe dla j.s.t. zaplanowano łącznie (plan po zmianach) 1.386.586 tys. zł z czego zrealizowano 97,6%.

Zgodnie z art. 128 ust. 2 uofp kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80 % kosztów realizacji zadania. Na podstawie badania dotacji na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym stwierdzono, że gminy zapewniły wkład własny w wysokości co najmniej 20% dotowanego zadania. Gminy, które w 2011 r. nie zapewniły środków własnych na realizację tego zadania (w łącznej wysokości 1.019,2 tys. zł) dokonały zwrotu dotacji wraz z należnymi odsetkami. Wykonano tym samym wniosek nr 1 zawarty w wystąpieniu pokontrolnym NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r.

(dowód: akta kontroli tom III str. 438-439, 587)

Kwoty tych dotacji zostały zaplanowane z uwzględnieniem zadań określonych w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej, a odpowiednie informacje zostały przekazane do j.s.t. Dotrzymano również terminu wynikającego z art. 148 uofp i przekazano do j.s.t. informacje o kwotach dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz o kwotach dochodów związanych z realizacją tych zadań wynikające z ustawy budżetowej. Kwoty dotacji dla j.s.t. wynikające z decyzji Wojewody wyniosły: dla gmin - 782.135 tys. zł (z tego dotacje niepodzielone 4094 tys. zł); dla powiatów - 253.968 tys. zł (z tego dotacje niepodzielone 6.047,5 tys. zł); dla Samorządu Województwa – 66.886 tys. zł. O kwotach wynikających z niepodzielonych dotacji jednostki samorządu terytorialnego informowane były niezwłocznie w trakcie realizacji budżetu w roku 2012.

Zgodnie z art. 140 ust. 4 uofp w częściach budżetu państwa, których dysponentami są poszczególni wojewodowie, może być tworzona rezerwa w wysokości do 1% planowanych wydatków, z wyłączeniem dotacji dla j.s.t.. Rezerwa ta w wysokości 800 tys. zł została wykorzystana w pełnej kwocie, z czego najwięcej wydatkowano na pokrycie kosztów utrzymania Urzędu oraz kosztów przeniesienia Delegatury w Toruniu do nowej siedziby (207,7 tys. zł) i pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem WITD³⁴ (120 tys. zł).

(dowód: akta kontroli tom III str. 480-485, 510-514)

W 2012 r. trzema decyzjami Wojewody (z 30 listopada, 14 i 22 grudnia 2012 r.) dokonano blokady planowanych wydatków odpowiednio w wysokościach: 5.801,3 tys. zł, 10.289,6 tys. zł i 823,1 tys. zł (łącznie w wysokości 16.914 tys. zł). Stanowiły one 1,2 % planu wydatków po zmianach na dotacje celowe dla j.s.t. (1.388.551 tys. zł) i wynikały z okoliczności powstałych w trakcie realizacji budżetu w 2012 r.

(dowód: akta kontroli tom III str. 486-496)

³³ Rozdz. 01009 – Spółki wodne.

³⁴ Kujawsko – Pomorski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego

W 2012 r. nie wystąpiły przypadki dochodzenia przez j.s.t. należnych dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w postępowaniu sądowym.

Zgodnie z art. 169 ust. 6 uofp w przypadku niedokonania zwrotu dotacji w terminie dysponent części budżetowej wydaje decyzję określającą kwotę dotacji przypadającą do zwrotu i termin od którego nalicza się odsetki. W 2012 r. wydano 8 takich decyzji, z czego 5 dotyczyło zwrotu dotacji w związku z nie zapewnieniem przez gminy 20 % wkładu własnego na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym. W decyzjach tych (na łączną kwotę 618,1 tys. zł) określono kwoty dotacji pobranych w nadmiernej wysokości wraz z odsetkami i wezwano do ich zwrotu. Gminy dokonały odpowiednich zwrotów dotacji, w 1 przypadku zaległość rozłożono na raty. W pozostałych przypadkach decyzje dotyczyły zwrotu dotacji pobranych w nadmiernej wysokości lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem (na łączną kwotę 47,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli tom III str. 590-599)

Zgodnie z art. 170 ust. 1 uofp wszelkie zmiany kwot dotacji na zadania zlecone j.s.t. dokonane zostały w terminie do 15 listopada roku budżetowego, a zmiany kwot dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych j.s.t. do 30 listopada roku budżetowego.

W ciągu roku budżetowego występowało do MF o dodatkowe środki na zadania z zakresu administracji rządowej na łączną kwotę 127.042,7 tys. zł. Badaniem w zakresie zgodności składanych przez Wojewodę wniosków do MF w stosunku do wniosków j.s.t. sprawdzono na podstawie największych zwiększeń w trzech działach klasyfikacji budżetowej, w kwotach: 35.645,5 tys. zł przeznaczone na zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej³⁵; 15.289,2 tys. zł przeznaczone na realizację świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego³⁶, 8.000 tys. zł na wyrównywanie przewoźnikom wykonującym krajowe przewozy pasażerskie utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów³⁷. Ustalono, że kwoty zapotrzebowań złożonych przez poszczególne j.s.t. były zgodne z późniejszym podziałem dotacji celowych na te jednostki.

(dowód: akta kontroli tom III str. 498-499, 503-507)

Kwota dotacji celowych przekazanych na podstawie umów dla stowarzyszeń, pozostałych jednostek sektora finansów publicznych oraz do jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych wyniosła 122.533 tys. zł i wydatkowana była na realizację 12 zadań, z czego największe dotyczyły ratownictwa medycznego (109.561 tys. zł) ochrony i konserwacji zabytków (1.562 tys. zł) i zadań realizowanych przez ośrodki doradztwa rolniczego (9.770 tys. zł). Szczegółową kontrolą objęto 5 dotowanych zadań zawartych przez dysponenta części 85/04 z beneficjentami w 2012 r. Łączna wartość umów w badanej próbie wyniosła 109.943 tys. zł, tj. 89% wartości wszystkich umów. W wyniku kontroli stwierdzono, że przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 uofp, a rozliczenie zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 i 3 uofp. Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej dotacji objętych szczegółową kontrolą ustalono, że w efekcie poniesionych na nie wydatków zrealizowano określone w umowach zadania.

Niewykorzystane środki dotacji i środków przekazano na centralny rachunek budżetu państwa przelewami w dniach: 31.12.2012 r. (na kwotę 4.379,1 tys. zł), 25.01.2013 r. (na kwotę 1,4 tys. zł), 6 i 7.02.2013 r. (na kwotę 8.639,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli tom III str. 579-585, 586, 600-602)

Badaniem objęto niżej wymienione tytuły dotacji:

³⁵ Na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz. U. Nr 52, poz. 379 ze zm.).

³⁶ Na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.) i na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 ze zm.).

³⁷ Na podstawie art. 8a ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu drogowego (Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440 ze zm.).

1) Wypłacanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego i świadczeń rodzinnych

Dotacje na świadczenie z funduszu alimentacyjnego i świadczenia rodzinne ujmowane były w rozdz. 85212, w którym w 2012 r. wydatkowano 618.060 tys. zł, tj. o 2,6 % więcej niż w 2011 r. Urząd dysponował danymi w zakresie wypłaconych świadczeń rodzinnych na terenie województwa kujawsko – pomorskiego takimi m.in. jak: kwota wydatków na świadczenia rodzinne finansowane z dotacji celowej, wydatki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, dane dotyczące nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, dane o liczbie rodzin pobierających świadczenia. Dane powyższe otrzymywano w ujęciu kwartalnym za wyjątkiem danych dotyczących liczby rodzin pobierających świadczenie rodzinne, które dostępne były w ujęciu miesięcznym. Liczba ta na koniec 2012 r. wyniosła 126.499 i była niższa od analogicznej w 2011 r. o 5.647.

Urząd dysponował danymi w zakresie wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego takimi jak: kwota wydatków na świadczenia z funduszu alimentacyjnego, liczba wypłaconych świadczeń, informacja na temat prowadzonych postępowań egzekucyjnych, liczba osób korzystających z funduszu alimentacyjnego. Liczba osób korzystających z funduszu alimentacyjnego na koniec 2012 r. wyniosła 23.366 i była o 302 wyższa od analogicznej w 2011 r. Dane te uzyskiwane były kwartalnie na podstawie sprawozdań otrzymywanych od j.s.t., za wyjątkiem danych na temat liczby osób i rodzin otrzymujących świadczenia, które dostępne były w ujęciu miesięcznym.

Dokonywano analizy zmian dotyczących liczby ww. świadczeń zarówno w przekroju terytorialnym jak i czasowym. Analizę danych statystycznych wykonywano na etapie opracowywania projektu budżetu jak i przy dokonywanych w ciągu roku zmianach. Wskaźnikiem wykorzystywanym do analizy ww. świadczeń była liczba rodzin otrzymująca wsparcie na 1000 mieszkańców³⁸. Wartość tego wskaźnika podlegała analizie jak również wykorzystywana była przy pracach nad opracowaniem budżetu państwa.

Świadczenia z funduszu alimentacyjnego były kontrolowane w 2012 r. w 23 na 144 jednostki z tego 5 razy przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej, 17 razy przez pracowników Wydziału Finansów i Budżetu.

(dowód akta kontroli tom III str.11-20, 205-216, 358, 357-361)

2) Finansowanie kosztów wydawania przez gminy decyzji potwierdzającej prawo do świadczeń opieki zdrowotnej świadczeniobiorcom innym niż ubezpieczeni, spełniającym kryterium dochodowe³⁹

Zgodnie z art. 7 ust 4 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej gmina otrzymuje z budżetu państwa zwrot kosztów realizacji zadań związanych z decyzjami dotyczącymi potwierdzenia prawa do świadczeń opieki zdrowotnej świadczeniobiorcom innym niż ubezpieczeni, spełniającym kryterium dochodowe. W 2012 r. o zwrot kosztów wydania decyzji zwróciło się do Wojewody 56 j.s.t., dotacja wykorzystana przez te jednostki na ten cel wyniosła 183,6 tys. zł i była wyższa od wykorzystanej w 2011 r. o 31,4 tys. zł. Liczba wydanych decyzji w województwie na które j.s.t. otrzymały zwrot kosztów z budżetu wyniosła w 2012 r. 1558 i była wyższa od analogicznej w 2011 r. o 282. Urząd dysponował miesięcznymi informacjami na temat liczby wydanych decyzji w poszczególnych gminach województwa, a także kwotami wykorzystanych dotacji, kwotami kosztów przeprowadzenia wywiadów środowiskowych w poszczególnych gminach województwa. Wydziału Zdrowia Urzędu przeprowadził w 2012 r. jedną kontrolę w ww. zakresie.

(dowód akta kontroli tom III str. 365-378, 426)

3) Prowadzenie modernizacja i informatyzacja przez powiaty powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Prace geodezyjne i kartograficzne ujmowane były w rozdz. 71013, w którym w 2012 r. wydatkowano 1.299,1 tys. zł, tj. o 2,7 % więcej niż w 2011 r.

³⁸ Określony również jako miernik w układzie zadaniowym nadzorowanych przez Wydział Polityki Społecznej zadań.

³⁹ w trybie 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.).

Podział dotacji na poszczególne miasta i powiaty sporządzony został na podstawie przesłanych przez starostów i prezydentów miast informacji dotyczących planowanych prac wraz z szacowanym ich kosztem. Pod uwagę brano również rodzaj realizowanej pracy geodezyjno – kartograficznej, stopień jej zaawansowania, koszty wykonania prac, a także stopień wykorzystania dotacji w roku poprzednim. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego wyjaśnił, że priorytetowym zadaniem było przeprowadzenie prac z zakresu modernizacji gruntów i budynków i stworzenia komputerowych baz danych. W związku z tym przekazywano środki dotacji na utworzenie infrastruktury informacji przestrzennej, tj. na przeniesienie i uzupełnienie danych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego z postaci analogowej do numerycznej. W zakresie prowadzenia ewidencji gruntów i budynków w latach 2011 – 2012 pracownicy Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjno Kartograficznej przeprowadzili 6 kontroli.

(dowód akta kontroli tom III str. 589. 603-610)

4) Remonty, utrzymanie oraz budowa urządzeń melioracji wodnych podstawowych.

Na remonty, utrzymanie oraz budowę urządzeń melioracji wodnych wydatkowano w 2012 r. łącznie 49.401,9 tys. zł, z tego 27.887 tys. zł ze środków budżetu państwa i 21.514,9 tys. zł z budżetu środków UE. W ramach przekazanej dotacji sfinansowano m.in. bieżące utrzymanie melioracji wodnych (12.217,6 tys. zł), obsługę i eksploatację stacji pomp (519,5 tys. zł), przebudowę wału przeciwpowodziowego Saratowice – Nowe (10.945,3 tys. zł), przebudowę wału przeciwpowodziowego Miejskiej Niziny Chełmińskiej (8.909,1 tys. zł), regulację rzeki Niwki (2.979,7 tys. zł), kształtowanie przekroju podłużnego i poprzecznego rzeki Kcynki (4.245,5 tys. zł), odbudowę systemu nawodnień grawitacyjnych Kanału Dolnego Niziny Toruńskiej (4.095,2 tys. zł), przebudowę wału przeciwpowodziowego Dolnej Niziny Toruńskiej (1.229,2 tys. zł).

Wydział Rolnictwa Urzędu posiadał dane dotyczące powierzchni gruntów, ilości gospodarstw domowych uszkodzonych w wyniku niekorzystnych zjawisk atmosferycznych – susze, powódzie, podtopienia (z podziałem na powiaty, gminy, liczbę uszkodzonych gospodarstw, liczbę uszkodzonych budynków, wysokość strat w zł, powierzchnię gruntów). W 2011 i 2012 r. nie przeprowadzano kontroli wykorzystania dotacji na ww. cele.

(dowód akta kontroli tom III str. 448-466)

5) Wyrównywanie przewoźnikom wykonującym krajowe przewozy pasażerskie utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów.

Zgodnie z art. 8a ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami transportu drogowego⁴⁰ koszty związane z finansowaniem ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów pokrywane są z budżetu państwa. Przewoźnikom wykonującym krajowe autobusowe przewozy pasażerskie dopłaty do tych przewozów przekazują samorządy województw po otrzymaniu środków finansowych od wojewodów. Koszty związane z powyższymi dopłatami finansowane były w rozdz. 60003 i w cz. 85/04 wyniosły w 2012 r. 41.624,4 tys. zł i były wyższe od kosztów 2011 r. o 9.479,6 tys. zł. Wzrost wydatków na dopłaty do przewoźników przyczynił się wzrost cen biletów. Wydział Infrastruktury Urzędu posiadał informację na temat liczby sprzedanych biletów ulgowych w 2011 r., a za 2012 r. liczbę sprzedanych biletów ulgowych z wyszczególnieniem ilości zrefundowanych biletów w poszczególnych grupach uprawnionych do sprzedaży biletów ze zniżką. Ilość sprzedanych biletów ulgowych wyniosła w 2012 r. 1.274.596 szt. i była o 23.159 szt. niższa od liczby sprzedanych biletów w 2011 r. Środki na dopłaty przekazywano raz w miesiącu po wniosku z otrzymywanym z Kujawsko – Pomorskiego Urzędu Marszałkowskiego w Toruniu. Wniosek zawierał kwotę wraz z zestawieniem przewoźników i dopłat przysługujących im za dany miesiąc. W latach 2011-2012 żaden z wydziałów Urzędu nie przeprowadzał kontroli w wyżej wskazanym zakresie.

(dowód akta kontroli tom III str. 365-378, 435, 436)

⁴⁰ Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami wydatkowanie środków budżetowych.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

W 2012 r. w NSRO 2007-2013 realizowane były programy: Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2007-2013, Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Program Europejskiej Współpracy Terytorialnej – Program dla Europy Środkowej.

Ww. programy były finansowane w ramach budżetu środków europejskich oraz środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Wojewoda w systemie realizacji NSRO w 2012 r. pełnił rolę Instytucji Pośredniczącej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013. W związku z realizacją powyższego zadania Instytucja Pośrednicząca była beneficjentem Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013, działanie 1.1. Wsparcie zatrudnienia oraz jednocześnie odbiorcą pomocy w ramach działań: 1.2. Podnoszenie kwalifikacji, 2.2. Infrastruktura informatyczna, 3.1. Wsparcie instytucji zaangażowanych w realizację NSRO.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 358, 377)

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

1. Zgłoszone do projektu budżetu wydatki budżetu środków europejskich cz. 85/04 zostały zaplanowane w wysokości 26.266,0 tys. zł i w takiej kwocie ujęte w ustawie budżetowej. W trakcie roku plan wydatków został zwiększony środkami z rezerw celowych o 15,2 tys. zł, tj. do kwoty 26.281,2 tys. zł. Dokonane w trakcie roku zmiany w planie tych wydatków były celowe.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 46-52)

2. Plan wydatków z budżetu środków europejskich dla Urzędu (dz. 750, rozdz. 75011) realizowanych w ramach RPO WK-P wyniósł ogółem 281,0 tys. zł i został w ciągu roku zwiększony do kwoty 456,0 tys. zł (o 175,0 tys. zł, tj. o 62%).

Podstawę ujęcia ww. kwot w projekcie budżetu stanowiła umowa zawarta w dniu 22 września 2010 r. pomiędzy Urzędem (beneficjentem), a Samorządem Województwa Kujawsko-Pomorskiego (Instytucją Zarządzającą) o dofinansowanie projektu „Budowa narzędzi e-Administracji w oparciu o zintegrowany system zarządzania sprawami dla rządowej administracji zespolonej województwa kujawsko-pomorskiego” (współfinansowanego z EFRR w ramach osi priorytetowej 4 Rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego Działania 4.2. Rozwój usług i aplikacji dla ludności RPO W-KP). Termin realizacji projektu (kwalifikowalności wydatków) ustalono na okres od 1 września 2009 r. do 31 sierpnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 98-100, 109-127)

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

1. Wydatki budżetu środków europejskich w cz. 85/04 wyniosły 23.285,0 tys. zł i stanowiły 88,6% planu po zmianach i 88,7% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej.

Z budżetu środków europejskich finansowano projekty realizowane w ramach:

- Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (zwanego dalej „PROW”), na które przeznaczono 21.514,9 tys. zł (tj. 92,4% ogółu wydatków),
- Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 (zwanego dalej „RPO WK-P”), na które przeznaczono 1.020,3 tys. zł (tj. 4,4%),
- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, na który przeznaczono 583,4 tys. zł (tj. 2,5%),

- Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, na który przeznaczono 166,4 tys. zł (0,7%).

Największe kwotowo wydatki poniesiono w dziale 010 Rolnictwo i łowiectwo, w ramach którego wydatkowano 21.514,9 tys. zł (92,4%). Pozostałą kwotę 1.770,1 tys. zł (7,6%) wydatkowano w działach: 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (1.027,4 tys. zł, tj. 4,4%), 750 Administracja publiczna (420,5 tys. zł, tj. 1,8%), 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (322,2 tys. zł, tj. 1,4%).

(dowód: akta kontroli tom II, str. 46, 47-50, 52, 53-97, 377)

W 2012 r. realizowane były następujące projekty:

- Budowa narzędzi e-Administracji w oparciu o zintegrowany system zarządzania sprawami dla rządowej administracji zespolonej województwa kujawsko-pomorskiego (w ramach RPO WK-P, beneficjent – K-PUW),
- Bezpieczne środowisko, bezpieczny dom, bezpieczny człowiek – zakup pojazdów specjalistycznych do przeciwdziałania zagrożeniom naturalnym i technologicznym dla jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (w ramach RPO WK-P, beneficjent – Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej),
- Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego (w ramach PO Infrastruktura i Środowisko, beneficjent – Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej),
- Wykwalifikowane służby ratownicze podstawą bezpieczeństwa mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego (w ramach PO Kapitał Ludzki, beneficjent – Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej),
- Rozwój infrastruktury Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Bydgoszczy w zakresie ochrony powietrza w wyniku termomodernizacji oraz tworzenia systemów pomiaru zanieczyszczeń w miastach i informowania mieszkańców o poziomie zanieczyszczeń (w ramach RPO WK-P, beneficjent - Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska).

(dowód: akta kontroli tom II, str. 46, 47-50, 52, 53-97, 377)

Niskie wykonanie wydatków stwierdzono w: RPO WK-P - 62,8% i PROW – 90%.

Niewykorzystanie środków wynikało z:

- późnego podpisania umowy z Marszałkiem Województwa i długiego procesu realizacji zakupu specjalistycznego sprzętu pożarniczego (dz. 754, rozdz. 75410),
- braku zainteresowania przez Starostów Powiatowych przyznaniem pomocy w ramach działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa”, schemat I: scalanie gruntów (dz. 010, rozdz. 01005),
- powtórzenia postępowania środowiskowego oraz oszczędności przetargowych w ramach zadania „Melioracje szczegółowe – PROW” (dz. 010, rozdz. 01008).

Decyzją z dnia 30 listopada 2012 r. Wojewoda dokonała blokady planowanych wydatków w wysokości 2.949,0 tys. zł (odpowiednio w wysokości 564,5 tys. zł, 281,0 tys. zł, 2.103,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli tom II, str. 343-350, 377)

W 2012 r. podległe jednostki, które realizowały wydatki z budżetu środków europejskich prowadziły trzy rachunki pomocnicze wydatków z budżetu środków europejskich (o których mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa), z czego 1 w BGK i 2 w NBP.

Dysponent cz. 85/04 monitorował prawidłowość rozliczeń środków zgromadzonych na tych rachunkach na podstawie comiesięcznych informacji z BGK o zrealizowanych zleceniach płatności przez poszczególnych dysponentów III stopnia. Na rachunki te wpłynęły środki w wysokości 75,7 tys. zł, które wykorzystano w całości.

Dysponent cz. 85/04 terminowo przekazywał odsetki w łącznej kwocie 0,6 tys. zł z tytułu kapitalizacji od środków zgromadzonych na rachunkach prowadzonych dla obsługi wyprzedzającego finansowania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej – PROW 2007-2013.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 133-146, 373-376)

2. Wydatki budżetu środków europejskich Urzędu wyniosły 420,5 tys. zł i stanowiły 92,2% planu po zmianach i 149,6% planu pierwotnego, z tego:
- wynagrodzenia i pochodne członków zespołu projektowego – 43,1 tys. zł (§§ 4017, 4117, 4127),
 - zakup usług pozostałych – 138,1 tys. zł (§§ 4307),
 - szkolenia członków korpusu służby cywilnej – 143,7 tys. zł (§§ 4557),
 - szkolenia pracowników nie będących członkami korpusu służby cywilnej – 95,6 tys. zł (§§ 4707).

(dowód: akta kontroli tom II, str. 98-106, 105, 109-130, 298)

Badaniem objęto kwotę 377,4 tys. zł, na którą składała się usługa wdrożeniowa systemu e-Dok i szkolenie pracowników z ww. systemu, ogłoszenia w prasie oraz tablice pamiątkowe dotyczące promocji projektu.

Objęte badaniem wydatki zostały zakwalifikowane do sfinansowania z budżetu środków europejskich i wynikały z umowy o dofinansowanie, stanowiły podstawę przekazanych do BGK zleceń płatności; były niezbędne (wg postanowień umowy) do realizacji projektu i w związku z nią zostały poniesione, były zgodne z kategoriami wydatków wynikającymi z umowy oraz z zatwierdzonym budżetem projektu, zostały faktycznie poniesione w okresie kwalifikowalności i należycie udokumentowane, poniesione zostały zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa na podstawie umowy zawartej przez beneficjenta z wykonawcą w wyniku wyboru oferty w trybie przepisów pzp.

Do realizacji w 2012 r. złożono zlecenia płatności na kwotę 420,5 tys. zł, która była zgodna z wielkością zrealizowanych płatności i wykonanych wydatków. Terminy przekazania przez Urząd do BGK zleceń płatności ww. wydatków pozwalały na uregulowanie zobowiązań w terminach wynikających z faktur zakupu, jednak pomimo realizacji przez BGK zleceń płatności zgodnie z harmonogramem płatności BGK w 2 przypadkach dokonano zapłaty na łączną kwotę 0,9 tys. zł z opóźnieniem 1 i 2 dni. Nie skutkowało to naliczeniem odsetek karnych.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 98-105, 298, 378)

Urząd posiadał w BGK rachunek pomocniczy prowadzony w celu obsługi projektu „Budowa narzędzi e-Administracja”. Ewidencja księgową operacji dokonanych na ww. rachunku prowadzona była na koncie „138 - Rachunek środków europejskich”. Analiza zapisów ww. konta wykazała, że środki przekazywane na rachunek pomocniczy na podstawie składanych do BGK zleceń płatności (dotyczących wynagrodzeń i pochodnych członków zespołu projektowego) wykorzystywane były w całości w miesiącu przekazania. Terminowo odprowadzono na rachunek MF odsetki z tytułu kapitalizacji środków zgromadzonych na rachunku bankowym.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 131-146, 364-365)

Określone we wniosku o dofinansowanie projektu „Budowa narzędzi e-Administracji w oparciu o zintegrowany system zarządzania sprawami dla rządowej administracji zespolonej województwa kujawsko-pomorskiego” wskaźniki produktu i rezultatu zostały osiągnięte (tj. liczba utworzonych aplikacji oraz udostępnionych usług teleinformatycznych, liczba uruchomionych on-line usług, liczba utworzonych portali, liczba osób korzystających z usług on-line, ilość jednostek korzystających z utworzonych aplikacji i usług teleinformatycznych). Realizacja ww. projektu doprowadziła do osiągnięcia założonych celów, tj. osiągnięcie poprzez rozbudowę zasobów sprzętowych, poziomu infrastruktury niezbędnej do pełnego wdrożenia systemu obiegu dokumentów, pozyskanie i wdrożenie ww. systemu, wdrożenie rozwiązań teleinformatycznych wspierających obieg spraw w jednostkach rządowej administracji zespolonej, integracja systemów wykorzystywanych w jednostkach administracji zespolonej z platformą ePUAP.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 301-302)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wystąpił 1 przypadek ujmowania w zleceniach płatności ze środków europejskich wydatków poniesionych wcześniej z budżetu państwa, tj. faktura z dnia 18.04.2012 r. na kwotę 599,99 zł za zamieszczenie ogłoszenia w prasie regionalnej (promocja projektu) została opłacona z budżetu państwa w dniu 24.04.2012 r., następnie (w części 449,99 zł, tj. 75%) jako zlecenie płatności w BGK w dniu 4.05.2012 r. Zleceniobiorca dokonał zwrotu kwoty 599,99 zł w dniu 14.05.2012 r. na rachunek wydatków Urzędu (konto 130).

(dowód: akta kontroli tom II, str. 147-149, 181, 183)

Dyrektor BFI wyjaśniła, że: „(...) okazało się, że faktura dotyczy zamieszczenia ogłoszenia o wykonaniu projektu w ramach RPO, i winna być opłacona ze środków z projektu e-Administracja. Po wyjaśnieniu przyczyn powyższej sytuacji oraz po rozmowach telefonicznych i e-mail z pracownikiem Agory dokonano ponownie zapłaty za powyższą fakturę w terminach zgodnych z zleceniami płatności określonymi przez BGK. Agora w dniu 14.05.2012r., zwróciła środki finansowe w wysokości 599,99 zł na rachunek wydatków.”

(dowód: akta kontroli tom II, str. 175, 178)

Faktura z dnia 18.04.2012 r. (w części 449,99 zł jako zlecenie płatności w BGK) została zaksięgowana przez konta 201/138, 138/227, pomimo iż na stronie Ma konta 227 ujmuje się w szczególności przeksięgowanie kwoty uregulowanego zobowiązania wobec wykonawcy (odbiorcy) na podstawie informacji z Banku Gospodarstwa Krajowego o dokonaniu płatności na rachunek wykonawcy (odbiorcy), w korespondencji z kontami zespołu 2.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 131, 138, 148)

Dyrektor BFI wyjaśniła, że faktura została mylnie zaksięgowana przez konto 138 i dokonano stosownych przeksięgowania oraz że mylne księgowanie nie miało wpływu na sporządzenie sprawozdania Rb-28UE.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 290)

Na koniec kwietnia i maja 2012 r. konto „138 – Rachunek środków europejskich” wykazywało saldo w wysokości 36,00 zł.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 137, 138)

Dyrektor BFI wyjaśniła, że saldo wynikało z dokonania w miesiącu kwietniu i maju omyłkowo podwójnego przelewu środków na opłatę bankową i prowizję, którą następnie potraktowano jako opłatę na poczet następnego miesiąca.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 290)

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

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. w cz. 85/04 województwo kujawsko – pomorskie budżetu państwa funkcjonowały 52 jednostki budżetowe. Wojewoda ustanowił dwóch dysponentów II stopnia (wraz z ogółem 38 podległymi im dysponentami III stopnia) oraz 12 dysponentów III stopnia.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 326-328)

Sprawozdania jednostkowe podlegały sprawdzeniu pod względem formalno-rachunkowym i poprawności merytorycznej. Na wszystkich sprawozdaniach jednostkowych objętych kontrolą naniesione zostały parafy pracownika Wydziału Finansów i Budżetu (WFiB) potwierdzające sprawdzenie.

Sprawozdania łączne (Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 Programy WPR, Rb-28 UE, Rb-28 UE WPR, Rb-BZ1) dysponent główny sporządził i przekazał terminowo do MF, natomiast sprawozdania Rb-Z i Rb-N terminowo do GUS.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 278, 279-284, 329-334, 357)

W ramach cz. 85/04 nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym przez Urząd pełniący funkcję dysponenta trzeciego stopnia. W wyniku analizy działań faktycznie podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez pracowników WFiB w zakresie kontroli zarówno sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów, jak i sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez Urząd (dysponenta III stopnia) stwierdzono, że działania te były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 278, 279-284,)

Ustalono
nieprawidłowości

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

4.2. Prawidłowość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez Urząd (dysponent III stopnia) jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012:

- 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),
- 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).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴¹ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴².

(dowód: akta kontroli Tom I str. 356; 360-362; 370-388; 93-395; 408-409; 411-412)

Ustalono, że sprawozdania 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 wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 43 949,6 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 45 907,3 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Bydgoszczy w dniu 31 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 355-356; 363; 389)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych

⁴¹ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

⁴² Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

i wynosiła 43 949,6 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli Tom I str. 357-360; 363)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 45 907,3 tys. 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 konta 130, 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 w ramach budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 368-371; 389; 391-395)

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na IV kwartał 2012 r. wyniosła 36 047,0 tys. zł, w tym: wymagalne ogółem (N.4) 33 335,9 tys. zł, pozostałe należności (N.5) 1 203,2 tys. zł, depozyty na żądanie (N.3.2) 1 507,9 tys. zł.

Należności zaewidencjonowane na kontach Urzędu w kwocie 36 047,0 tys. zł wykazane zostały w prawidłowej wysokości w sprawozdaniu Rb-N na koniec IV kwartału i wynikały z ewidencji na kontach analitycznych do konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” i konta 226 „Długoterminowe należności budżetowe”.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 410-437)

W 2012 r. 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, Tom I str. 407-409)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁴³. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 438-450)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

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

⁴³ Dz. U. Nr 298, poz. 1766

5. Księgi rachunkowe

5.1. Organizacja systemu rachunkowości i kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

Dyrektor Generalny Urzędu ustalił i wprowadził do stosowania politykę rachunkowości dla Urzędu obejmującą zakładowy plan kont oraz zasady funkcjonowania kont księgi głównej, opis systemu przetwarzania i ochrony danych.⁴⁴

(dowód: akta kontroli tom II, str. 1-26)

W Urzędzie ewidencja finansowo-księgowa była prowadzona w systemie księgowości komputerowej „Info-System”. Stosownie do założeń kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. nie przeprowadzono kontroli systemu, gdyż od 2004 r. nie był on zmieniany i jego funkcjonowanie nie było kwestionowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w poprzednich kontrolach.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 6-8)

W Polityce rachunkowości Urzędu wyodrębniono konta księgowe dla wydatków środków europejskich, określono zasady ewidencji operacji dotyczących wykonania budżetu w układzie zadaniowym, wprowadzono do planu kont konto pozabilansowe „992 - Zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa” oraz konto bilansowe „245 - Wpływy do wyjaśnienia”, wprowadzono zmiany do zasad funkcjonowania konta „720 - Przychody z tytułu dochodów budżetowych” oraz „750 - Przychody finansowe”.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 1-26)

W Urzędzie funkcjonował rejestr obowiązujących przepisów wewnętrznych. Procedury zasad i kontroli zaciągania zobowiązań finansowych oraz zatwierdzania dokumentów księgowych określono m.in.: w polityce rachunkowości, regulaminie udzielania zamówień publicznych i zakresach czynności pracowników. Wprowadzono procedury w sprawie kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 359-363)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Urzędzie nie wprowadzono do Zakładowego Planu Kont (ZPK) oraz nie stosowano konta „976 – Wzajemne rozliczenia pomiędzy jednostkami”, pomimo iż taki obowiązek wynikał z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2012 r. zmieniającego 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 Polskiej⁴⁵ (dalej „Rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości”).

(dowód: akta kontroli tom II, str. 23-25)

Dyrektor BFI wyjaśniła, że: „(...) brak konta 976 „Wzajemne rozliczenia między jednostkami” nie stanowi błędu przy tworzeniu zasad (polityki) rachunkowości ponieważ opis ekonomiczny konta wskazuje, że „służy ono do ewidencji kwot wynikających ze wzajemnych rozliczeń między jednostkami w celu sporządzenia łącznego sprawozdania finansowego.”, a Urząd jako dysponent III stopnia nie sporządza łącznych sprawozdań finansowych. (...) Reasumując powyższe wprowadzenie w Urzędzie do ZPK konta 976 nie było zasadne.”

(dowód: akta kontroli tom II, str. 36, 41-42)

W ocenie NIK, dysponenci III stopnia co prawda nie sporządzają łącznych sprawozdań finansowych, jednakże sporządzają jednostkowe sprawozdanie finansowe, będące jednym z elementów sprawozdania łącznego, dlatego też - w celu wyłączenia w łącznym

⁴⁴ Zarządzenie Nr 14/2012 Dyrektora Generalnego K-PUW z dnia 6 sierpnia 2012 r. w sprawie ustalenia polityki rachunkowości dla Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy – dysponenta III stopnia części budżetowej 85/04 – województwo kujawsko-pomorskie

⁴⁵ Dz. U. Nr 22, poz. 121

sprawozdaniu finansowym wzajemnych rozliczeń pomiędzy jednostkami - zasadne jest prowadzenie konta „976” oraz określenie zasad ewidencji operacji księgowych na tym koncie oraz zasad prowadzenia ksiąg pomocniczych (analityki) do tego konta.

W 2012 r. Urząd prowadził rozliczenia m.in. z takimi jednostkami jak: Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny, Kuratorium Oświaty.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 297)

2. W ZPK Urzędu zapisano, że na koncie „080 Środki trwałe w budowie (inwestycje)” - ujmuje się m.in. wartości niematerialne i prawne, mimo iż w wyniku ww. nowelizacji rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.⁴⁶ wykreślono z zasad funkcjonowania ww. konta pozycję dotyczącą wartości niematerialnych i prawnych.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 24)

Dyrektor BFI wyjaśniła, że: *„Dla ułatwienia i przejrzystości danych, a także bez konieczności tworzenia dodatkowych kont Urząd przyjął zasadę kontynuowania, przykładem lat poprzednich, księgowania na koncie 080 zakupu wartości niematerialnych i prawnych jako wyrobów gotowych o wartości powyżej 3.500 zł sfinansowanych ze środków inwestycyjnych. (...). W ocenie jednostki księgowanie na koncie 080 zakupu wyrobów gotowych jakimi są wartości niematerialne i prawne nie stanowi naruszenia zasad ewidencji zdarzeń gospodarczych na wskazanym koncie.”*

(dowód: akta kontroli tom II, str. 36, 41-42)

W ocenie NIK konto „080”: służy do ewidencji kosztów środków trwałych w budowie oraz do rozliczania kosztów środków trwałych w budowie na uzyskane efekty inwestycyjne. Nakłady na wartości niematerialne i prawne nie są obecnie rozliczane poprzez ww. konto, a zmiana ta miała na celu dostosowanie zasad funkcjonowania konta „080” do ustawowego pojęcia środków trwałych w budowie.

3. Analiza porównawcza pomiędzy ZPK stanowiącym załącznik do Polityki rachunkowości Urzędu, a Planem Kont na 2012 r. będącym wydrukiem z księgowego systemu komputerowego wykazała niedostosowanie zapisów w ww. dokumentach, co stanowiło naruszenie zapisów § 15 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r., tj.:
 - a) w komputerowym systemie finansowo-księgowym w Planie kont na 2012 rok nie ujęto konta „073” Odpisy aktualizujące długoterminowe aktywa finansowe, które to konto zostało zawarte w ZPK w Polityce rachunkowości;
 - b) w ZPK stanowiącym załącznik do Polityki rachunkowości nie ujęto konta „999 - Zaangażowanie wydatków budżetowych przyszłych lat”, na którym to koncie dokonywano zapisów operacji w komputerowym systemie księgowym.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 24-26, 27-34)

Dyrektor BFI wyjaśniła, że powodem nie wprowadzenia ww. kont było niedopatrzenie, a odpowiednie zmiany zostaną wprowadzone przy najbliższej nowelizacji Polityki rachunkowości.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 174, 178)

4. W Polityce rachunkowości Urzędu w § 22 pkt 4 zapisano, że „w przypadku sprawozdań rocznych należy ująć w księgach rachunkowych roku obrotowego zobowiązania dotyczące danego roku obrotowego, które wpłynęły do księgowości do 31 stycznia”, co było niezgodne z zapisami art. 6. ust. 1, art. 20 ust.1 i art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁷ (zwaną dalej „uor”). Z wymienionych przepisów wynika, że do ksiąg rachunkowych wprowadza się wszystkie zdarzenia gospodarcze dotyczące danego roku, do momentu sporządzania sprawozdań.

⁴⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 128, poz. 861.

⁴⁷ Dz. U. z 2013, poz. 330 j.t.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 10)

Dyrektor BFI wyjaśniła, że: (...) *W naszej ocenie termin złożenia sprawozdań budżetowych – rocznych jest ustawowo wystarczająco przedłużony w stosunku do sprawozdań miesięcznych i z praktyki wynika, że do urzędu po dniu 31 stycznia nie wpływają już żadne dokumenty obciążające koszty roku poprzedniego. Wyjątek mogą stanowić wystawiane przez podmioty zewnętrzne faktury korygujące dotyczące kosztów roku ubiegłego. Zaznaczam, że są to sytuacje nieliczne i wyjątkowe. Stąd w polityce rachunkowości kierownik jednostki korzystając z zapisów art. 4 ust. 4 uor przyjął zasadę określającą graniczny termin dostarczenia dowodu księgowego do księgowości oraz jego zatwierdzenie.*

(dowód: akta kontroli tom II, str. 36-37, 42)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W Urzędzie nie określono procedur na podstawie których można by ustalić przebieg całego procesu obiegu dokumentów księgowych.

Dyrektor BFI wyjaśniła, że: *„Urząd nie posiada odrębnego dokumentu (instrukcji) opisującego obieg dokumentów księgowych. (...) W zakresie obiegu dokumentów księgowych Urząd stosuje, przyjęte od lat dobre praktyki, które znakomicie spełniają rolę wewnętrznych procedur(...).”*

(dowód: akta kontroli tom II, str. 36, 41)

Badanie wybranej próby dokumentów księgowych wykazało, że na ww. dokumentach nie ewidencjonowano daty wpływu dokumentu do Urzędu (ewidencjonowano wpływ do BFI oraz niektórych wydziałów merytorycznych). Ustalono, że wystąpiły przypadki:

- a) dokonania zapłaty przed wpływem dokumentu księgowego do BFI oraz sprawdzeniem faktur pod względem formalno-rachunkowym, zadekretowaniem i zatwierdzeniem do zapłaty,
- b) sprawdzeniem faktur pod względem merytorycznym (potwierdzeniem celowości poniesionego wydatku) przed przyjęciem towaru na magazyn wojewódzki,
- c) wpływu faktury do wydziału merytorycznego po 37 dniach od daty wystawienia dokumentu,
- d) przekazywaniem dokumentów księgowych z wydziałów merytorycznych do BFI w terminie od 6 do 15 dni.

Brak wskazania daty wpływu dowodu księgowego do Urzędu może stanowić również problem przy ustalaniu terminu płatności w przypadku określenia na ww. dowodzie terminu zapłaty liczonego od dnia przekazania/dostarczenia dowodu księgowego.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 200-210, 312, 313, tom III, str. 82-84)

Prawo nie definiuje obowiązku w zakresie opracowania dokumentów o charakterze operacyjnym. Niemniej jednak, NIK zwraca uwagę, że brak określenia procedury, na podstawie której można by określić cały cykl obiegu dokumentu (w tym terminowość postępowania z dowodami księgowymi oraz przekazywanie dokumentów pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi) może niekorzystnie wpływać na skuteczność funkcjonowania kontroli zarządczej. Stan taki nie spełnia także standardów nr 11 i 17 tej kontroli⁴⁸ dotyczących prowadzenia nadzoru nad wykonywanymi zadaniami oraz na zapewnienie przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki.

Zdaniem NIK celowe jest ustanowienie formalnych procedur obiegu dokumentów księgowych, na co wskazuje również pismo Dyrektora Generalnego z dnia 31 października 2012 r. skierowane do Dyrektorów Biur i Wydziałów dotyczące szczegółowej kontroli merytorycznej dowodów księgowych oraz przedkładania do BFI ww. dowodów nie później niż na 5 dni przed terminem zapłaty.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 44-45)

5.2. Badanie wybranej próby zapisów księgowych

Opis stanu faktycznego

Badanie przeprowadzono w Urzędzie w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem

⁴⁸ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych /Dz. Urz. MF z 2009 r., Nr 15 poz. 84

prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na koncie 130 - subkonto wydatków. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące:

- wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 200 zł),
- transakcji polegających na zakupie usług zdrowotnych, które w wyniku przeglądu analitycznego oceniono jako stwarzające niewielkie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- wydatków powiązanych z kontami „225 – Rozrachunki z budżetami” i „229 – Pozostałe rozrachunki publicznoprawne”,
- wydatków majątkowych (§§ 605, 606) oraz wydatków w ramach programów i projektów współfinansowanych z funduszy europejskich, które dobrano celowo.

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 54 zapisów księgowych i odpowiadających im 187 dowodów księgowych statystyczną metodą monetarną⁴⁹ na kwotę 2.187.782,06 zł. Na etapie weryfikacji próby statystycznej dokonano wyłączenia z badania 5 zapisów księgowych o łącznej wartości 636.994,51 zł stanowiących polecenia księgowania wyroków sądowych dotyczących wypłaty odszkodowań przez Skarb Państwa. Niezależnie od badania poddano także 53 dowody księgowe o łącznej wartości 3.494.133,64 zł dobrane w sposób celowy.

Wydatki objęte badaniem stanowiły 11 % zrealizowanych wydatków Urzędu oraz 0,3% wydatków cz. 85/04.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 296-297)

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że za wyjątkiem opisanych poniżej przypadków, wszystkie dokumenty zostały opisane, sprawdzone pod względem merytorycznym⁵⁰, formalno-rachunkowym, zadekretowane, zatwierdzone do zapłaty. Transakcje w nich ujęte zostały zaksięgowane pod względem wartości, kont syntetycznych i analitycznych w podziałkach klasyfikacji budżetowej zgodnie z dekretem. Wszystkie transakcje objęte badaniem zostały uregulowane. Zapisy księgowe zawierały dane identyfikacyjne dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu, datę operacji gospodarczej⁵¹, opis operacji, kwotę, oznaczenie kont, tj. były zgodne z art. 23 ust. 2 uor.

Ponadto ww. dowody księgowe – zgodnie z § 17 ust. 1 Polityki rachunkowości Urzędu, posiadały adnotację o wydatku strukturalnym, klasyfikacji budżetu zadaniowego, zastosowaniu trybu ustawy Pzp oraz informację o zapotrzebowaniu środków finansowych do systemu TREZOR na uregulowanie zobowiązania.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 296-298, 303, 312, 313)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 2 przypadkach zakwalifikowano wydatek do niewłaściwego paragrafu, tj.: f-rę VAT na kwotę 8.856,00 zł za dostęp online do systemu Inforlex oraz f-rę VAT na kwotę 9.967,40 zł za dostęp online do Systemu Informacji Prawnej Legalis zakwalifikowano do §4210 – zakup materiałów i wyposażenia, zamiast do §4300 zakup usług pozostałych.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 186-193)

⁴⁹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

⁵⁰ Zarządzeniem Nr 300/2012 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 1 sierpnia 2012 r. w sprawie zmiany Regulaminu Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy dodano zapis (§ 15 pkt 24a), że do zakresu wspólnych zadań i obowiązków dyrektorów wydziałów, ich zastępców, dyrektorów biur oraz koordynatorów Delegatur należy „sprawdzanie oraz potwierdzanie pod względem merytorycznym faktur w zakresie celowości zaciągniętego zobowiązania finansowego”

⁵¹ W badaniu przyjęto, że datą operacji gospodarczej jest data wystawienia faktury

Dyrektor BFI wyjaśniła, że: „Dostęp online (...) zakwalifikowano do § 4210 jako opłatę za zakup prenumeraty dostępu online do powyższych systemów, których okres użytkowania jest do roku. W związku z tym, że umowa została zawarta na rok, a faktura została opłacona ze środków bieżących to zakup bezpośrednio został spisany w koszty.”

(dowód: akta kontroli tom II, str. 175, 179)

2. W 1 przypadku stwierdzono brak opisu operacji w komputerowym systemie księgowym (zakup notebooka i akcesoriów na kwotę 7.127,85 zł), co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 2 pkt. 3 uor.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 303)

Dyrektor BFI wyjaśniła, że: „Przy księgowaniu faktury VAT (...) omyłkowo nie wpisano treści operacji księgowej. Pracownik został pouczone o znaczeniu rzetelności wprowadzania danych do ewidencji księgowej.”

(dowód: akta kontroli tom II, str. 176, 180)

3. W przypadku 4 dokumentów księgowych o łącznej wartości 323.022,48 zł płatności dokonano od 8 do 15 dni przed wpływem dokumentu księgowego do BFI oraz sprawdzeniem faktur pod względem formalno-rachunkowym, zadekretowaniem i zatwierdzeniem do zapłaty.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 200-210)

Powyższe naruszało:

- art. 20 ust. 1 i 2 uor, stosownie do którego do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej;
- § 15 ust. 2 Polityki rachunkowości Urzędu, zgodnie z którym zapisy w księgach rachunkowych prowadzi się wyłącznie na podstawie prawidłowych, kompletnych i poprawnie zakwalifikowanych do zaksięgowania w danym miesiącu dowodach księgowych.

Dyrektor BFI wyjaśniła, że: „W związku z koniecznością wydatkowania na koniec roku środków budżetowych, dokonywania przedpłat na szkolenia czy odbioru towaru po jego opłaceniu dopuszcza się możliwość stosowania dokumentów zastępczych do momentu otrzymania źródłowego obcego dokumentu zewnętrznego.(...) Kierownik jednostki i główny księgowy podpisując się na zleceniu przelewu zatwierdzili wydatki do wypłaty tj. w dniu dokonania przelewu. Dokonanie opisu faktury oraz zatwierdzenie jej przez kierownika jednostki i głównego księgowego w terminie późniejszym niż dokonano zapłaty, traktowane jest jako zatwierdzenie rozliczenia poniesionego już wydatku (...).”

(dowód: akta kontroli tom II, str. 175, 179)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 20 ust. 4 uor w przypadku uzasadnionego braku możliwości uzyskania zewnętrznych obcych dowodów źródłowych, kierownik jednostki może zezwolić na udokumentowanie operacji gospodarczej za pomocą księgowych dowodów zastępczych, sporządzonych przez osoby dokonujące tych operacji. Nie może to jednak dotyczyć operacji gospodarczych, których przedmiotem są zakupy opodatkowane podatkiem od towarów i usług (...).

4. Badana próba dowodów księgowych wskazała na występowanie błędu systematycznego polegającego na niezamieszczaniu na ww. dowodach wskazania miesiąca zakwalifikowania dokumentu, co naruszało przepisy art. 21 ust. 1 pkt 6 uor oraz zapisy § 16 ust. 1 pkt 6 Polityki rachunkowości Urzędu.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 298, 303, 312, 313)

Dyrektor BFI wyjaśniła, że: „Przepis art. 21 ust.1a uor zezwala na zaniechanie zamieszczania na dowodzie danych, o których mowa w ust. 1 pkt.5 i 6 ww ustawy, a mianowicie: (...) stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca (...), jeżeli wynika to z odrębnych przepisów lub techniki dokumentowania zapisów księgowych. Mając na uwadze powyższe miesiąc

księgowania tj. zaliczenie dokumentu do określonego okresu sprawozdawczego ujmuje się w systemie FK w trakcie księgowania dokumentu. Istnieje możliwość wydruku zaksięgowanego dokumentu, na którym wyszczególniona jest jego dekretacja oraz data księgowania dokumentu – czyli data sprawozdawcza. (...).”

(dowód: akta kontroli tom II, str. 36, 41)

Ustawa o rachunkowości zezwala co prawda na zaniechanie zamieszczania na dowodzie księgowym ww. danych, jeżeli wynika to z technik dokumentowania zapisów księgowych, jednakże NIK zwraca uwagę, że Dyrektor Generalny w Polityce rachunkowości Urzędu w § 16 ust 1 pkt 6 określił, iż dowód księgowy powinien zawierać co najmniej stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca, a także podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 8)

5. W 1 przypadku dokonano zapłaty po terminie płatności wynikającym z dokumentu księgowego (faktury), tj.: f-ra VAT z dnia 30.11.2012 r. na kwotę 1.367.387,29 zł, termin płatności na fakturze – 21.12.2012 r. (data wpływu do BFI – 07.12.2012 r.), zapłacono 28.12.2012 r., tj. 7 dni po terminie wynikającym z faktury, 21 dni od daty wpływu do BFI. Ww. dowód został sprawdzony pod względem formalno-rachunkowym oraz merytorycznym.

(dowód: akta kontroli tom III, str. 82-84)

Dyrektor BFI wyjaśniła, że: „*Fra VAT (...) została opłacona zgodnie z terminem płatności określonym w umowie tj. 21 dni od dnia otrzymania f-ry. Dokonanie płatności w dniu 28.12.2012r. spełniło wymóg zapisów umowy.*”

(dowód: akta kontroli tom II, str. 175, 178)

6. W 2 przypadkach dowody księgowe wystawione w dniu 1.05.2012 r. na łączną kwotę 73.765,59 zł nie zostały sprawdzone pod względem merytorycznym. Ww. dowody zostały opisane, sprawdzone pod względem formalno-rachunkowym, zadekretowane, zatwierdzone do zapłaty.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 314-319)

Dyrektor BFI wyjaśniła, że: „*§ 15 ust. 2 pkt 24a Regulaminu Urzędu mówi, że "do obowiązków dyrektorów wydziałów należy: (...) sprawdzanie oraz potwierdzanie pod względem merytorycznym faktur w zakresie celowości zaciągniętego zobowiązania finansowego" wobec powyższego złożenie przez Dyrektora Wydziału podpisu wraz z pieczęcią imienną stanowi podstawę dokonania przez niego sprawdzenia merytorycznego faktury oraz stwierdzenia celowości poniesionego wydatku.*”

(dowód: akta kontroli tom II, str. 176, 180)

NIK zwraca uwagę, że ww. § 15 ust. 2 pkt 24a Regulaminu K-PUW został wprowadzony Zarządzeniem Nr 300/2012 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w dniu 1 sierpnia 2012 r., tj. 3 miesiące po wystawieniu ww. faktur.

7. W 2 przypadkach Urząd wniósł opłaty abonamentowe na łączną kwotę 1,9 tys. zł za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych niezgodnie z terminem określonym w art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych⁵², tj. za I kwartał 2012 r. z opóźnieniem 6 dni i za m-c kwiecień 2012 r. z opóźnieniem 30 dni. Urząd zapłacił odsetki od nieterminowych płatności, którą pracownik odpowiedzialny za terminowe regulowanie opłat zwrócił do kasy Urzędu oraz na konto poczty. Kwotę odsetek wykazano razem z należnością główną na koncie „402 – usługi obce”, zamiast na koncie „751 – koszty finansowe”. Tym samym Urząd nie zrealizował dwóch wniosków pokontrolnych z kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. dotyczącego terminowego uiszczania opłat z tytułu abonamentu RTV oraz ujmowania w księgach rachunkowych odsetek za zwłokę zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

⁵² Dz. U. z 2005 r., Nr 85, poz. 728 ze zm.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 370-372)

Dyrektor BFI wyjaśniła, że: *„Dokonanie opłat po terminie (...) zostało wykonane przez niedopatrzenie pracownika odpowiedzialnego za to zadanie. Z pracownikiem przeprowadzono rozmowę dyscyplinującą i pouczono o terminowości i rzetelności wykonywania swoich obowiązków (...)”*

(dowód: akta kontroli tom II, str. 382)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Analiza wybranych do badania dokumentów wykazała, że w Urzędzie dokonywano płatności przed obligatoryjnym terminem, tj. 136 dowodów księgowych zapłacono od 30 do 6 dni przed wymaganym terminem. Tym samym Urząd nie zrealizował wniosku pokontrolnego z kontroli w roku poprzednim.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 297, 312, 313)

Dyrektor BFI wyjaśniła, że: *„Dokonywanie płatności za zaciągnięte zobowiązania przez Urząd przed wymaganym ich terminem płatności od 6 do 30 dni spowodowane jest w szczególności, wprowadzeniem przez Ministerstwo Finansów systemu TREZOR, do którego, zgodnie z wyznaczonym terminem uruchamiania środków finansowych, wydziały merytoryczne zamawiają środki finansowe w ramach przyjętego planu finansowego. Określenie terminu płatności np. 14 dni od daty otrzymania faktury, oznacza że płatność może nastąpić 1, 2, 7 lub 14 dnia w zależności od posiadanych środków finansowych na rachunku bankowym. Ponadto zapłała za faktury wcześniej, niż określono termin płatności w umowie lub na fakturze, daje pewność, że wierzyciel otrzyma terminowo zapłatę za wykonaną dostawę czy usługę, a Urząd, za nieterminowe regulowanie swoich zobowiązań, nie poniesie dodatkowych kosztów tj. odsetek, które narażają kierownika jednostki na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.”*

(dowód: akta kontroli tom II, str. 176, 179)

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 uofp, wydatki powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W ocenie NIK wcześniejsze dokonywanie wydatków w świetle powyższego przepisu jest wprawdzie działaniem legalnym, jednakże skutkiem przedterminowych płatności było zmniejszenie stanu rachunków budżetowych, a konsekwencją zmniejszenie dochodów z odsetek od lokat wolnych środków. W warunkach deficytu budżetowego, racjonalne gospodarowanie środkami budżetowymi wymaga regulowania zobowiązań bez nieuzasadnionego wyprzedzania, a zapotrzebowania na środki budżetowe, zgłaszanie przez dysponentów, powinny uwzględniać faktyczne terminy płatności.

2. Ustalono, że w dniu 24 grudnia 2012 r. Dyrektor Generalny wystąpił do Wojewody z wnioskiem o przeniesienie planowanych wydatków w ramach rozdziału 75011 (z §4210 na § 6060) celem dokonania zakupu kserokopiarki niezbędnej na potrzeby K-PUW i w tym samym dniu Wojewoda dokonała przeniesienia planu wydatków budżetowych w ww. zakresie. W dniu 27.12.2012 r. Urząd dokonał zakupu kserokopiarki na kwotę 18.450 zł, która do dnia 28.03.2013 r. znajdowała się na stanie magazynu.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 211-214)

Dyrektor BFI wyjaśniła, że: *„(...) kserokopiarka została zakupiona na potrzeby Delegatury w Toruniu, która obecnie jest w trakcie zmiany siedziby. W związku z tym, że w budynku nowej siedziby były prowadzone prace remontowe oraz w styczniu i lutym dokonywane były, i nadal są, przeprowadzki poszczególnych oddziałów, kserokopiarka zostanie przekazana do Torunia wraz z meblami przeznaczonymi do sali konferencyjnej jednym transportem ze względu na oszczędność kosztów transportu.”*

(dowód: akta kontroli tom II, str. 177, 180)

NIK zwraca uwagę, że skoro ww. kserokopiarka przez trzy miesiące stoi nieużytkowana, jej zakup w dniu 27.12.2012 r. nie był niezbędny i konieczny. W przypadku celowego i racjonalnego planowania wydatków, ww. zakup powinno się zaplanować i dokonać po zakończeniu prac remontowych oraz po przeprowadzce do nowej siedziby.

3. W przypadku 2 dowodów księgowych potwierdzono celowość (sprawdzenie merytoryczne) poniesienia wydatku, pomimo iż towar do magazynu – zgodnie z wystawionymi dokumentami „PZ – przyjęcie zewnętrzne” - został przyjęty w późniejszym terminie, tj.:
- a) faktura VAT z dnia 05.12.2012 r. na kwotę 7.847,40 zł, opisano celowość wydatku w dniu 5.12.2012 r., i w tym samym dniu opłacono, natomiast towar przyjęto do magazynu wojewódzkiego dopiero w dniu 18.12.2012 r.,
 - b) faktura VAT z dnia 27.12.2012 r. na kwotę 69.790,20 zł, opisano celowość wydatku w dniu 28.12.2012 r. i w tym samym dniu opłacono, a towar przyjęto do magazynu wojewódzkiego w dniu 31.12.2012 r.,

(dowód: akta kontroli tom II, str. 320-326)

Lech Wesołowski – Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (WBZK) wyjaśnił, że: „(...) 1. Odbiór zamówionego towaru dokonywany jest najczęściej w budynku (...) magazynu Obrony Cywilnej, a dokonuje go pracownik fizyczny magazynu. Magazynier przyjmuje towar na magazyn, ustala tożsamość towaru oraz przelicza ilości i o tym fakcie informuje pracownika WBZK, który rozlicza faktury. Jednocześnie magazynier prowadzi ewidencję czynności odbioru, poprzez gromadzenie dokumentów WZ lub wpisów o dokonaniu czynności odbioru. 2. (...) Po otrzymaniu faktury pracownik WBZK sprawdza czy dostarczony (odebrany) towar jest zgodny z opisem na fakturze. 3. (...) opisaną fakturę na której celowość wydatku potwierdza Dyrektor Wydziału przekazuje się do BFI, w celu dokonania zapłaty. Jednocześnie kserokopię faktury otrzymuje pracownik merytoryczny WBZK prowadzący wpisy w programie komputerowym ”System zarządzania magazynami Obrony Cywilnej” stanowiącego bazę danych o dostępnym sprzęcie znajdującym się na stanie magazynu Obrony Cywilnej. 4. (...) Po dokonaniu zapłaty pracownik BFI nadaje numer inwentarzowy zakupionego towaru co jest podstawą do wystawienia kwitu „Przyjęcie zewnętrzne – PZ” co następuje w WBZK w systemie jw.”

(dowód: akta kontroli tom II, str. 327)

W Urzędzie nie opracowano instrukcji magazynowej dotyczącej przyjmowania towaru, przekazywania informacji o ww. przyjęciu oraz o rodzajach sporządzanych dokumentów w zakresie dotyczącym systemu zarządzania magazynem obrony cywilnej.

W toku kontroli NIK ustalono, że magazynier przyjmuje w magazynie wojewódzkim obrony cywilnej towar na podstawie dokumentu nadawcy/sprzedawcy (np. WZ, faktura) prowadząc ręcznie zestawienie (w którym zapisuje nazwę towaru, sztuki, data przyjęcia, uwagi). Następnie magazynier informuje o przyjęciu towaru telefonicznie lub osobiście pracownika WBZK, który opisuje fakturę pod względem merytorycznym i przekazuje ją do zapłaty. Po opłaceniu faktury nadawany jest indeks inwentarzowy i następnie dopiero wtedy towar jest wykazywany w ewidencji magazynowej w „Systemie Zarządzania Magazynami Obrony Cywilnej”. Wykazywana na druku PZ „data przyjęcia” jest w rzeczywistości datą księgowania, nie jest natomiast datą przyjęcia towaru na magazyn.

W opisanym powyżej przypadku informacja o posiadanych na stanie magazynu materiałach pojawiła się po 13 dniach od daty ich faktycznego przyjęcia.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 327, 383-384)

Zdaniem NIK celowe jest opracowanie mechanizmów przekazywania informacji oraz wskazywanie w dokumentach przyjęcia zewnętrznego towaru i w ewidencji rzeczywistej daty przyjęcia, co zapewni kierownikowi jednostki właściwą i rzetelną informację potrzebną do realizacji zadań zgodnie ze standardami kontroli zarządczej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uwag 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 przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

Dysponent części budżetowej prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej, według zasad określonych w art. 175 uofp. Obowiązek nadzoru i kontroli nad podległymi jednostkami realizowany był m.in. poprzez obowiązek sporządzania przez kierowników jednostek budżetowych oraz dyrektorów wydziałów Urzędu kwartalnych analiz wykonania dochodów i wydatków. Jednostki samorządu terytorialnego sporządzały półroczne i roczne analizy wykorzystania dotacji. W ciągu roku budżetowego analizowane były kwartalne informacje o stopniu wykorzystania dotacji przyznanych z budżetu Wojewody, przekazywane przez jednostki. Szczegółowa analiza dotacji wykorzystanych w ciągu roku sporządzana była przez WFIB po otrzymaniu informacji rocznych, uzyskanych od jednostek. Oceny rzeczywistych zapotrzebowań na środki na realizację poszczególnych zadań dokonywały wydziały merytoryczne Urzędu, sprawujące bezpośredni nadzór nad prawidłowym i zgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniem dotacji.

Nadzór i kontrola prowadzona była również w formie analizy zgłaszanych przez j.s.t. potrzeb przy określaniu planu dotacji, przekazywanie dotacji na podstawie dokumentów potwierdzających poniesienie wydatków lub po kontroli wykonania zadania, ocenę realizacji planu dotacji j.s.t., kontrolę prawidłowości zmniejszeń i zwiększeń planu dotacji.

Sporządzano również roczną analizę wykonania dochodów i wydatków dla części budżetowej. Nadzór nad podległymi jednostkami odbywał się również poprzez bieżącą analizę sprawozdań z wykonania dochodów i wydatków budżetowych, a także przez sprawdzanie decyzji wewnętrznych kierowników jednostek budżetowych.

(dowód: akta kontroli tom III str. 551-552)

W ramach nadzoru i kontroli wydziały Urzędu przeprowadziły kontrole wykonania przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej. W 2012 r. przeprowadzono 128 takich kontroli z tego 91 w gminach, 35 w powiatach i 2 w Urzędzie Marszałkowskim. W ramach tych kontroli poddano sprawdzeniu prawidłowość wykorzystania dotacji celowych z budżetu państwa na łączną kwotę 47.593,7 tys. zł. W wyniku kontroli stwierdzono m.in.: nieprawidłowe naliczanie i ewidencjonowanie odsetek od należności budżetowych, nieterminowe przekazywanie dochodów budżetowych, nieterminowe podejmowanie czynności związanych z egzekucją administracyjną, pobranie dotacji celowej w nadmiernej wysokości. Wnioski i zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane. Nie stwierdzono przypadków nie zrealizowania dotowanych zadań.

(dowód: akta kontroli tom III str. 570-574)

Działania w ramach nadzoru i kontroli podejmowane były również poprzez realizację planu audytu wewnętrznego, w którym uwzględniono między innymi ocenę kontroli zarządczej w systemie kontroli wewnętrznej i zewnętrznej, w systemie planowania i kontroli realizacji budżetu pomocy społecznej, w obszarze zezwoleń na realizację inwestycji. Sprawozdania zawierające wyniki audytu były na bieżąco przekazywane dyrektorom odpowiednich wydziałów Urzędu, którzy podejmowali działania mające na celu usprawnienie funkcjonowania jednostki, informując o tym audytora wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 555-562)

Ustalone nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niedostateczną liczbę kontroli prowadzonych przez Urząd w części skontrolowanych przez NIK zagadnień. W latach 2011 – 2012 nie przeprowadzono żadnej kontroli wykorzystania dotacji na remonty, utrzymanie oraz budowę urządzeń melioracji wodnych i na krajowe przewozy autobusowe⁵³. Na zadania te w 2012 r. wydatkowano z budżetu państwa znaczne środki (odpowiednio 27.887 tys. zł i 41.624,4 tys.

⁵³ Wyrównywanie przewoźnikom wykonującym krajowe przewozy pasażerskie utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów.

zł) stąd zdaniem NIK konieczne jest przeprowadzenie kontroli wykorzystania dotacji i realizacji wyżej wymienionych zadań.

Ocena częściowa

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 Kontroli⁵⁴, wnosi o:

1. Podjęcie skutecznych działań organizacyjnych mających na celu wzmoczenie nadzoru nad udzielaniem zamówień publicznych, dokonywanie płatności za zrealizowane w ramach zamówień publicznych roboty budowlane po ich zakończeniu i potwierdzeniu faktycznego ich wykonania.
2. Stosowanie trybów zamówień publicznych z wolnej ręki określonych w art. 67 ust. 1 pkt 5 i 6 pzp tylko w przypadku zaistnienia przesłanek uzasadniających możliwość ich zastosowania.
3. Podjęcie działań zmierzających do dokonywani zmian w umowach o udzielenie zamówienia publicznego tylko na zasadach określonych w art. 144 pzp.
4. Przeprowadzenie kontroli wykorzystania dotacji na remonty, utrzymanie oraz budowę urządzeń melioracji wodnych oraz na krajowe przewozy autobusowe⁵⁵.
5. Realizowanie zawartych umów zlecenia z konsultantami medycznymi zgodnie z postanowieniami umowy w zakresie obowiązku terminowego złożenia do rachunku sprawozdania potwierdzającego wykonanie pracy.
6. Finansowanie prowadzonych w Urzędzie inwestycji w pierwszej kolejności ze środków pozostających na rachunku sum depozytowych, a pochodzących z zysku pozostałego po zlikwidowanym gospodarstwie pomocniczym WOI TBD.
7. Dostosowanie zapisów Polityki rachunkowości Urzędu do przepisów ustawy o rachunkowości oraz rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości.
8. Terminowe regulowanie zobowiązań z tytułu abonamentu RTV.
9. Prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej zgodnie z przepisami uor oraz uregulowaniami wewnętrznymi.
10. Rozważenie możliwości podjęcia działań w celu ustanowienia procedur obiegu dokumentów księgowych oraz mechanizmów przekazywania informacji i rzetelnego odnotowywania daty przyjęcia towaru na magazyn obrony cywilnej zgodnie ze standardami kontroli zarządczej.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

⁵⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

⁵⁵ Rozdz. 010008 – Melioracje wodne, rozdz. 60003 – Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie

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.

Bydgoszcz, dnia04.2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

Kontroler
Szymon Hałasiewicz
główny specjalista k.p.

.....
podpis

.....
podpis

Kontroler
Sylvia Woźniak – Waszak
specjalista k.p.

.....
podpis

Kontroler
Jan Pierzyński
starszy inspektor k.p.

.....
podpis

kontroler
Tamasz Klause
główny specjalista k.p.

.....
podpis