



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

*ujednolicony tekst wystąpienia po zmianach
wprowadzonych Uchwałą Komisji Odwoławczej z
dnia 29 kwietnia 2011 r.*

Gdańsk, dnia 18 kwietnia 2011 r.

**Pan
Roman Zaborowski
Wojewoda Pomorski**

LGD-4100-004-01/2011
P/10/133

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie *art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.)*, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku (dalej: „Urząd”).

Przedmiotem kontroli było wykonanie budżetu państwa w 2010 r. w części 85/22 – województwo pomorskie.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 11 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia działalność dysponenta części w kontrolowanym zakresie.

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń:

1. Uzyskane w 2010 r. dochody w kwocie 120.262,7 tys. zł (głównie z tytułu gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa przez powiaty i mandatów karnych – odpowiednio: 54.491,2 tys. zł i 31.517,5 tys. zł) były niższe o 8.974,3 tys. zł, tj. o 6,9%, od zaplanowanych oraz wyższe o 5.026,8 tys. zł, tj. o 4,4%, od uzyskanych w 2009 r.

O stopniu wykonania planu dochodów zdecydowało głównie:

- przesunięcie terminu rozpoczęcia realizacji zadań oraz niepełne wykorzystanie środków na pomoc techniczną w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na

lata 2007-2013 – z tych powodów z zaplanowanej kwoty zwrotu środków przekazanych na wyprzedzające finansowanie zadań realizowanych w ramach ww. Programu (12.710 tys. zł) uzyskano dochody w kwocie 232,2 tys. zł;

- uzyskanie niższych od planowanych o 6.452,5 tys. zł dochodów z tytułu mandatów karnych.

Włączenie do planu dochodów z tytułu zwrotu środków przekazanych na wyprzedzające finansowanie zadań realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (w kwocie 12.710 tys. zł) oraz zwiększenie kwoty planowanych dochodów z tytułu mandatów karnych (o 5.000 tys. zł) nastąpiło po zgłoszeniu przez Wojewodę Pomorskiego dochodów do projektu ustawy budżetowej;

- uzyskanie nieplanowanych dochodów w kwocie 5.717,5 tys. zł z wpływów z opłat za usunięcie drzew i krzewów, ustalanych w oparciu o przepisy *ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*¹ w decyzjach Wojewody Pomorskiego o pozwoleniu na budowę inwestycji, wydawanych na podstawie przepisów *ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu*² – Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu wyjaśniła, że zgłoszone do ustawy budżetowej kwoty dochodów nie obejmowały nowych źródeł ich pochodzenia;
- uzyskanie nieplanowanych dochodów z tytułu zwrotu dotacji wraz z odsetkami w łącznej kwocie 2.436,5 tys. zł.

Zaległości netto na koniec 2010 r., wykazane w łącznym sprawozdaniu Rb-27 dysponenta części 85/22 za 2010 r., wyniosły 257.196,6 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2009 r. (195.266,5 tys. zł) wzrosły o 61.930,1 tys. zł, tj. o 31,7%, głównie w wyniku zwiększenia o:

- 50.496,8 tys. zł (do 172.638,6 tys. zł), tj. o 41,3%, zaległości w gminach z tytułu niewyegzekwowanych zwrotów należności od dłużników alimentacyjnych – głównie z powodu wzrostu liczby osób uprawnionych do świadczeń wypłacanych z funduszu alimentacyjnego oraz niskiej ściągальności tych należności w drodze egzekucji administracyjnej,

¹ Dz.U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1220 ze zm.

² Dz.U. Nr 84, poz. 700 ze zm.

- 4.472,6 tys. zł (do 34.111,2 tys. zł), tj. o 15,1%, zaległości z tytułu należności związanych z gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa przez powiaty – głównie z powodu niskiej skuteczności działań windykacyjnych,
- 2.472,0 tys. zł (do 41.175,3 tys. zł), tj. o 6,4%, zaległości w Urzędzie (u dysponenta trzeciego stopnia) z tytułu mandatów karnych, pomimo ich odpisania na kwotę 7.630,5 tys. zł z powodu wygaśnięcia należności – wynikającego głównie z niskiej skuteczności działań egzekucyjnych urzędów skarbowych.

Z powyższych względów, podejmowane działania w celu realizacji wniosku z poprzedniej kontroli wykonania budżetu państwa, dotyczącego dalszego intensyfikowania działań w zakresie nadzoru nad realizacją dochodów budżetowych z tytułu zwrotów przez dłużników alimentacyjnych należności z funduszu alimentacyjnego i mandatów karnych, nie były w pełni skuteczne, gdyż nie wpłynęły na zmniejszenie zaległości z ww. tytułów.

2. Kwotę wydatków w zakresie budżetu krajowego, ustaloną ustawą budżetową (1.315.408,0 tys. zł) zwiększono decyzjami Ministra Finansów z rezerw: celowych o 293.231,4 tys. zł i ogólnej o 1.552,0 tys. zł. Wydatki w 2010 r. wyniosły 1.591.846,5 tys. zł, tj. 98,9% planu po zmianach.

Przeniesień wydatków dokonywano zgodnie z postanowieniami *art. 171 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*³. Stwierdzono jednak, że Pomorski Wojewódzki Lekarz Weterynarii w Gdańsku w dniu 31 grudnia 2010 r., z naruszeniem *art. 177 ust. 2 ww. ustawy*, rozdysponował objęte blokadą Wojewody Pomorskiego z dnia 7 grudnia 2010 r. środki w kwocie 49,6 tys. zł w rozdziale 01022, § 4590 – poprzez ich przeniesienie w planie finansowym Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Gdańsku do innego paragrafu (o dokonanej zmianie poinformował Urząd w dniu 24 stycznia 2011 r.). Dopiero w wyniku kontroli NIK, w dniu 1 marca 2011 r. Urząd wystąpił do ww. podmiotu o przekazanie stosownych wyjaśnień w powyższej sprawie.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 177.089,5 tys. zł (tj. 98,7% planu po zmianach) i zostały poniesione głównie na wynagrodzenia z pochodnymi (124.517,2 tys. zł) oraz zakupy materiałów i usług (42.991,1 tys. zł).

Wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w kwocie 102.881,0 tys. zł (99,6% planu po zmianach). Przeciętne zatrudnienie w 2010 r. (2.465 osób) w porównaniu do 2009 r. było wyższe o 1.013 osób, tj. o 69,8%, głównie w wyniku przyłączenia z dniem 1 stycznia

³ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

2010 r. do rządowej administracji zespolonej inspekcji sanitarnej. Przeciętne wynagrodzenie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym (3.478 zł) w porównaniu do 2009 r. zmalało o 427 zł, tj. o 10,9%.

Wydatki majątkowe wyniosły 91.430,0 tys. zł (w tym dotacje inwestycyjne na zadania: własne jednostek samorządu terytorialnego – dalej: „j.s.t.” – 65.984,3 tys. zł, zlecone j.s.t. 10.540,8 tys. zł oraz wydatki i zakupy inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych 12.349,2 tys. zł) i zostały zrealizowane w 97,6%.

Na realizację 8 inwestycji budowlanych ujętych w ustawie budżetowej zaplanowano (według planu po zmianach) i wykorzystano środki w łącznej kwocie 6.101,2 tys. zł. Nie stwierdzono nieprawidłowości w planowaniu i przekazywaniu w 2010 r. środków na ich realizację. Dysponent na bieżąco nadzorował prawidłowość wykorzystywania środków z budżetu państwa, w trakcie realizacji 2 z nich przeprowadził także kontrole u inwestorów, a w przypadku inwestycji zakończonych w 2010 r. wyegzekwował ich rozliczenia.

Objęte badaniem wydatki dotyczące sześciu pozycji (5, 7, 14, 17, 27, 52) rezerw celowych (w kwocie 128.842,4 tys. zł) wykorzystano w 97,4%, tj. w kwocie 125.522,4 tys. zł, zgodnie z planowanym przeznaczeniem. Nie wykorzystano kwoty 3.320,0 tys. zł, w tym kwota 3.249,4 tys. zł została zablokowana decyzjami Wojewody z powodu opóźnień w realizacji zadań lub nadmiaru posiadanych środków. Zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano też środki w kwocie 1.551,9 tys. zł (tj. w 100%) z rezerwy ogólnej.

Zobowiązania niewymagalne (w całości dotyczące wydatków bieżących jednostek budżetowych), wynoszące na koniec 2010 r. 9.396,1 tys. zł, w porównaniu do stanu na koniec 2009 r. wzrosły o 58,9%. Wzrost zobowiązań spowodowany był głównie przyłączeniem z dniem 1 stycznia 2010 r. do rządowej administracji zespolonej inspekcji sanitarnej, wykazującej na koniec 2010 r. zobowiązania w wysokości 3.090,5 tys. zł. Najwyższe kwoty zobowiązań (łącznie 8.071,5 tys. zł) dotyczyły niewypłaconych dodatkowych wynagrodzeń rocznych oraz związanych z nimi składek na ubezpieczenia społeczne i na Fundusz Pracy.

Zobowiązania wymagalne na koniec 2010 r. wyniosły 70,1 tys. zł i w 99,3% dotyczyły dostaw towarów i usług, zrealizowanych na rzecz gospodarstw pomocniczych: Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Gdańsku (3,7 tys. zł), Kuratorium Oświaty w Gdańsku (64,7 tys. zł) oraz Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Gdańsku (1,2 tys. zł).

Otrzymane z Ministerstwa Finansów środki na wydatki budżetowe (1.599.742,0 tys. zł) wykorzystano w 99,5% (1.591.846,5 tys. zł). Środki niewykorzystane (7.895,5 tys. zł) terminowo zwrócono na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Środki pozostające na koniec 2010 r. na rachunkach 12 z 14 dysponentów podległych Wojewodzie (874,0 tys. zł) zostały terminowo przekazane na rachunek dysponenta części.

3. Łączna kwota wykorzystanych dotacji wyniosła 1.397.562,9 tys. zł, w tym dotacje celowe przekazane j.s.t. wykorzystano w kwocie 1.289.077,7 tys. zł (98,8% planu po zmianach).

Informacje o kwotach dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz na realizację zadań własnych, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, a także o kwotach dotacji celowych i kwotach dochodów, wynikających z podziału kwot określonych w tej ustawie, przekazano j.s.t. z zachowaniem obowiązujących terminów.

Zmian kwot dotacji celowych na zadania zlecone oraz na dofinansowanie zadań własnych j.s.t. dokonywano z zachowaniem terminów określonych w *art. 170 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* – za wyjątkiem 2 przypadków, w których zachodziły przesłanki określone w *art. 164 i art. 170 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy*.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przekazywania gminom przez Wojewodę Pomorskiego dotacji celowych na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej. Stwierdzono jednak, że wysokość środków z rezerwy celowej na wypłatę ww. dotacji za II półrocze 2010 r. (18.719,2 tys. zł) została – zgodnie z zaleceniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi – ustalona przed upływem terminu do złożenia wniosków o przekazanie dotacji, na podstawie przewidywanej kwoty zwrotu, a nie na podstawie wniosków gmin. Ponieważ kwota wynikająca z wniosków złożonych przez gminy była niższa o 1.940,2 tys. zł od przewidywanej – Wojewoda Pomorski dokonał blokady wydatków na ww. kwotę.

Zrealizowano wniosek z poprzedniej kontroli budżetowej, dotyczący zapewnienia przekazywania do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej miesięcznych raportów historii operacji bankowych w zakresie Programu Integracji Społecznej w terminie określonym w Podręczniku Realizacji Programu Integracji Społecznej.

4. Na przykładzie 2 podzadań: „Wspieranie ratownictwa medycznego” i „Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie”, realizowanych przez – odpowiednio – Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu oraz Wydział Polityki Społecznej

Urzędu stwierdzono, że w ramach podzadań wyodrębniono działania, a cele i mierniki podzadań określono zgodnie z „Katalogiem funkcji, zadań i podzadań oraz celów i mierników na rok 2010 dla urzędów wojewódzkich”, opracowanym przez Ministerstwo Finansów.

W Urzędzie nie określono zasad ewidencjonowania wydatków w układzie zadaniowym, a do planowania budżetu na 2010 r. stosowano zasady określone w *pkt. 92, ppkt. 1-4, 7 i 9 załącznika nr 77 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010⁴*.

W 2010 r. nie osiągnięto docelowej wartości mierników podzadań:

- „Wspieranie ratownictwa medycznego”, jakim była liczba zespołów ratownictwa medycznego: całorocznych (85), sezonowych (3) i wodnych sezonowych (1) – w zakresie liczby zespołów całorocznych (81), z powodu niezatwierdzenia przez Ministra Zdrowia projektu Wojewódzkiego Planu Działania Systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne na lata 2010-2012 w zakresie uruchomienia w 2010 r. 4 całorocznych zespołów ratownictwa medycznego,
- „Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie”, jakim był wskaźnik (60%) osób (sprawców przemocy) kończących program w stosunku do liczby osób, które przystąpiły do programu korekcyjno-edukacyjnego – wskaźnik ten wyniósł 41%, co wynikało z rezygnacji większej od przewidywanej liczby osób z udziału w programie.

Na realizację podzadania „Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie” wykorzystano 847,4 tys. zł, tj. 99,8% planu (z tego na dotacje celowe dla powiatów 823,4 tys. zł i na wydatki bieżące 24,0 tys. zł), zgodnie z przeznaczeniem.

5. W ustawie budżetowej nie zaplanowano wydatków w części 85/22 z budżetu środków europejskich, pomimo zgłoszenia do projektu tej ustawy przez Wojewodę Pomorskiego wydatków do sfinansowania z tego budżetu na kwotę 3.984,0 tys. zł. W ciągu roku przeniesiono do tej części z poz. 98 rezerwy celowej kwotę 10.588,0 tys. zł, z czego wykorzystano, zgodnie z przeznaczeniem, kwotę 10.582,8 tys. zł na finansowanie:
 - Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (w rozdziałach 01005 i 01008) na łączną kwotę 7.184,6 tys. zł, m.in. na budowę progów stabilizujących, odbudowę urządzeń

⁴ Dz.U. Nr 80, poz. 673.

melioracji szczegółowych, budowę wałów przeciwpowodziowych, przebudowy koryt rzek i cieków, kanałów i stacji pomp,

- projektu „Regionalny system zarządzania informacją o jakości powietrza w województwie pomorskim AIRPOMERANIA”, realizowanego przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku, na kwotę 505,5 tys. zł (rozdział 90014),
- zakupu przez Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej 2 specjalistycznych samochodów do ratownictwa technicznego, na kwotę 2.892,7 tys. zł (rozdział 75410).

Sprawozdania budżetu środków europejskich: Rb-28 UE oraz Rb-28 UE WPR za 2010 r. sporządzono prawidłowo pod względem rachunkowym oraz terminowo przekazano do Ministerstwa Finansów.

Sprawozdanie Rb-28 UE WPR nie oddawało jednak rzetelnego obrazu planowanych wydatków, gdyż – zdaniem Głównej Księgowej Budżetu Wojewody, na skutek błędu przy sporządzaniu sprawozdania – zawyżono w nim kwotę planu po zmianach w rozdziale 01008, § 6517 o 286,7 tys. zł. Odpowiedniej korekty ww. sprawozdaniu dokonano w trakcie kontroli NIK.

6. Łączne sprawozdania: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-31 za 2010 r. oraz Rb-N i Rb-Z za IV kwartały 2010 r. sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym oraz terminowo przekazano do właściwych jednostek.

Zmiany wynikające z korekt sprawozdań jednostkowych prawidłowo ujęto w korektach sprawozdań łącznych.

Sprawozdanie Rb-27 nie oddawało jednak rzetelnego obrazu należności, należności pozostałych do zapłaty i zaległości. Na skutek nieskorzystania z uprawnienia do merytorycznej weryfikacji sprawozdania Rb-27 ZZ za IV kwartał 2010 r. Urzędu Miasta Gdyni, wynikające z tego sprawozdania należności, należności pozostałe do zapłaty i zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez powiaty w kwocie 4.214,5 tys. zł wykazano w rozdziale 75011, zamiast w rozdziale 70005. Dopiero w wyniku kontroli NIK, w dniu 7 marca 2011 r. Urząd zwrócił się do Urzędu Miasta Gdyni o wyjaśnienie w powyższej sprawie.

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

- 1) kontynuowanie działań nadzorczych w stosunku do gmin, w celu zwiększenia skuteczności realizacji dochodów budżetowych z tytułu zwrotów przez dłużników alimentacyjnych należności z funduszu alimentacyjnego,

- 2) kontynuowanie działań nadzorczych w stosunku do Urzędu (dysponenta trzeciego stopnia), w celu zwiększenia skuteczności realizacji dochodów budżetowych z tytułu mandatów karnych,
- 3) podjęcie działań w stosunku do Pomorskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Gdańsku związanych z nielegalną zmianą planu wydatków objętych blokadą,
- 4) wprowadzenie mechanizmu kontrolnego (rozwiązania organizacyjnego) ograniczającego ryzyko błędnego sporządzania sprawozdań Rb-27 i Rb-28 UE WPR.

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

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

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