



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 11 kwietnia 2011 r.

**Pani
Ewelina Dajnowska-Burkiewicz
Dyrektor Generalny
Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego
w Gdańsku**

LGD-4100-004-02/2011
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 zakresie realizowanym przez Dyrektora Generalnego Urzędu (dysponenta trzeciego stopnia).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 4 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 Dyrektora Generalnego Urzędu w kontrolowanym zakresie.

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń:

1. Urząd uzyskał w 2010 r. dochody w kwocie 46.113,4 tys. zł (głównie z mandatów karnych: 31.517,5 tys. zł i opłat paszportowych: 6.286,5 tys. zł), tj. o 10,5% (o 4.371,8 tys. zł) wyższe od uzyskanych w 2009 r.

Zrealizowane dochody były niższe o 0,4% (o 178,6 tys. zł) od planowanych, głównie w wyniku uzyskania niższych o 6.452,5 tys. zł dochodów z mandatów karnych, przy

uzyskaniu 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 (dalej: „opłaty za usunięcie drzew i krzewów”).

Wprawdzie z wyjaśnień Kierownika Oddziału Zamiejscowego Wydziału Administracyjno-Gospodarczego Urzędu (dalej: „Oddział Zamiejscowy”) wynika, że nie planowano dochodów z ww. tytułu, gdyż pierwsza decyzja dotycząca takich opłat wpłynęła do Oddziału w lipcu 2010 r., jednak należy zauważyć, że ustawa stanowiąca podstawę do ich naliczania weszła w życie już 4 czerwca 2009 r.

Urząd zrealizował wniosek z poprzedniej kontroli budżetowej, dotyczący terminowego przekazywania pobieranych dochodów na właściwy rachunek budżetu państwa.

Zaległości netto na koniec 2010 r. wyniosły 42.614,0 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2009 r. (40.967,0 tys. zł) wzrosły o 1.647,0 tys. zł, tj. o 4,0%. Największe zaległości wynikały z niezrealizowanych należności z tytułu mandatów karnych (41.175,3 tys. zł). Zaległości z tego tytułu wzrosły, w porównaniu do stanu na koniec 2009 r., o 2.472,0 tys. zł, tj. o 6,4%, pomimo dokonania ich odpisu na kwotę 7.963,6 tys. zł, w tym na 7.630,5 tys. zł – z powodu wygaśnięcia należności.

Urząd wprawdzie zrealizował wniosek z poprzedniej kontroli budżetowej, dotyczący dalszego intensyfikowania działań podejmowanych w stosunku do organów egzekucyjnych, prowadzących egzekucję administracyjną do należności wynikających z mandatów karnych, jednak podejmowane działania nie wpłynęły na zmniejszenie zaległości z ww. tytułu.

Badanie działań podjętych przez Urząd w stosunku do 20 należności (na kwotę 2,0 tys. zł) z tytułu mandatów karnych oraz 20 należności (na kwotę 538,0 tys. zł) z tytułu kar, nakładanych postanowieniami powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, wykazało, że zrealizowano wniosek z poprzedniej kontroli, dotyczący wyeliminowania przypadków opóźnień w wystawianiu tytułów wykonawczych na te należności.

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

² Dz.U. Nr 84, poz. 700 ze zm.

Badanie realizacji dochodów z tytułu kar administracyjnych, nakładanych decyzjami Wojewody Pomorskiego na przewoźników na podstawie *art. 138 i 139 ust. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach*³ (dalej: „kary administracyjne”) wykazało, że:

- spośród 10 należności (na kwotę 126,1 tys. zł), ujętych w księgach Urzędu w 2010 r., 6 (na kwotę 76,9 tys. zł) przypisano z opóźnieniem, z tego:
 - 5 należności, wynikających z decyzji doręczonych w 2009 r., przypisano dopiero w 2010 r., tj. po upływie od 9 do 13 miesięcy od dnia ich doręczenia,
 - 1 należność, wynikającą z decyzji doręczonej w 2010 r., przypisano po upływie 8 miesięcy od dnia doręczenia.

Zaksięgowania ww. należności w Oddziale Zamiejscowym dokonano niezwłocznie po przekazaniu stosownej dokumentacji przez Oddział do spraw Cudzoziemców Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Urzędu (dalej: „Oddział ds. Cudzoziemców”);

- nie ujęto w księgach rachunkowych Urzędu 2010 r. należności wynikających z 2 decyzji (na kwotę 24,4 tys. zł), doręczonych w lutym 2010 r. oraz nie naliczono i nie zaksięgowano odsetek (w kwocie 2,2 tys. zł) od tych należności.

Stosowną dokumentację dotyczącą ww. należności przekazano z Oddziału ds. Cudzoziemców do Oddziału Zamiejscowego dopiero w trakcie kontroli (tj. 25 marca 2011 r.).

Ponadto stwierdzono, że w przypadku ww. decyzji niejednolicie postępowano w zakresie określania terminu płatności nałożonych kar administracyjnych, i tak:

- w 3 decyzjach (na kwotę 40,2 tys. zł) nie określono terminu płatności (kary zapłacono po upływie roku od dnia doręczenia decyzji, a wobec braku określenia terminu płatności nie było podstaw do naliczenia odsetek),
- w 6 decyzjach (na kwotę 73,8 tys. zł) określono ten termin na 14 dni od dnia doręczenia decyzji (należności wynikające z 4 kar zapłacono po upływie: 299 i 30 dni od terminu określonego w decyzji, naliczonych i ujętych w księgach odsetek oraz pozostałych 2 kar nie zapłacono),
- w 1 decyzji (na kwotę 12,1 tys. zł) określono ten termin na 7 dni od dnia doręczenia decyzji (karę zapłacono, przy czym – wobec braku potwierdzenia odbioru decyzji uniemożliwiającego określenie terminu płatności – odsetek nie naliczono).

³ Dz.U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694 ze zm.

Badanie realizacji dochodów z tytułu opłat za usunięcie drzew i krzewów wykazało, że:

- spośród 6 należności (na kwotę 5.717,7 tys. zł), ujętych w księgach Urzędu w 2010 r., 4 należności (na kwotę 5.469,6 tys. zł) przypisano z opóźnieniem, tj. po upływie od 3 do 5 miesięcy od dnia doręczenia decyzji.

Zaksięgowania ww. należności w Oddziale Zamiejscowym dokonano niezwłocznie po przekazaniu stosownej dokumentacji przez Wydział Infrastruktury Urzędu;

- nie ujęto w księgach rachunkowych Urzędu 2010 r. należności wynikających z 6 decyzji (na kwotę 45.793,1 tys. zł), doręczonych wnioskodawcy w 2010 r., przy czym: w 4 decyzjach w całości, a w 2 decyzjach w części odroczone płatność opłat (na łączną kwotę 40.712,4 tys. zł) na okres 3 lat od dnia realizacji nasadzeń rekompensujących, zaś pozostałe należności (na kwotę 5.080,7 tys. zł) na dzień 31 grudnia 2010 r. nie były wymagalne.

Nieujęcie w księgach należności i przypisanie ich z opóźnieniem stanowi naruszenie – odpowiednio – *art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*⁴, natomiast nienaliczenie i niezaksięgowanie odsetek – naruszenie § 8 *ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej*⁵.

Przyczyną wyżej wymienionych nieprawidłowości było opóźnienie w przekazywaniu dokumentacji będącej podstawą księgowania z odpowiednich komórek organizacyjnych Urzędu do Oddziału Zamiejscowego.

Za opisane wyżej nieprawidłowości w zakresie realizacji dochodów z tytułu:

- kar administracyjnych – odpowiada Kierownik Oddziału ds. Cudzoziemców,
- opłat za usunięcie drzew i krzewów – odpowiada Dyrektor Wydziału Infrastruktury Urzędu.

Do obowiązków ww. należało m.in. wydawanie decyzji w sprawach nakładania tych należności.

⁴ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁵ Dz.U. Nr 128, poz. 861.

W 2010 r. udzielono ulg w spłacie należności na kwotę 1.407,7 tys. zł (umorzono, odroczone i rozłożono na raty spłatę należności na kwoty, odpowiednio: 166,4 tys. zł, 17,7 tys. zł i 1.223,6 tys. zł).

2. Wydatki Urzędu w 2010 r. wyniosły 56.165,6 tys. zł, tj. 98,7% planowanych (nie realizowano wydatków z budżetu środków europejskich). Wydatki w rozdziale 75011 Urzędy wojewódzkie (44.267,6 tys. zł, tj. 78,8% wykonanych ogółem) przeznaczono głównie na wynagrodzenia osobowe z pochodnymi, zakupy bieżące i wydatki majątkowe (odpowiednio: 28.826,7 tys. zł, 12,178,8 tys. zł i 3.262,1 tys. zł).

Badanie wydatków w kwocie 11.595,0 tys. zł, tj. 20,6% wykonanych ogółem, wykazało, że zrealizowano je zgodnie z planowanym przeznaczeniem, z zachowaniem zasad określonych w *art. 44 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁶, dotyczących celowego i oszczędnego dokonywania wydatków oraz z zachowaniem przepisów *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych*⁷.

Badane wydatki z trzech pozycji rezerw celowych budżetu państwa (4, 17 i 64), na łączną kwotę 600,9 tys. zł oraz z rezerwy ogólnej, na kwotę 280,0 tys. zł, wykorzystano w kwotach – odpowiednio – 592,3 tys. zł (98,6%) i 280,0 tys. zł (100%), zgodnie z przeznaczeniem.

Zobowiązania Urzędu na koniec 2010 r. (2.388,2 tys. zł – w całości niewymagalne) w porównaniu do stanu na koniec 2009 r., zwiększyły się o 13%. Zobowiązania w kwocie 2.080,9 tys. zł, zaciągnięte w wysokości przekraczającej plan finansowy, dotyczyły dodatkowego wynagrodzenia rocznego (94,0%) oraz uzasadnionych kosztów bieżącego funkcjonowania Urzędu (6,0%).

Wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w kwocie 24.944,3 tys. zł (98,6% planu – niepełne wykorzystanie środków spowodowane było m.in. absencjami pracowników). Przeciętne zatrudnienie (517 osób) było wyższe o 37 osób (tj. o 7,2%) od wykonanego w 2009 r., co było następstwem przejęcia pracowników Zakładu Obsługi Urzędu oraz włączenia w struktury Urzędu Pomorskiego Centrum Zdrowia Publicznego.

Wynagrodzenia Wojewody i Wicewojewody Pomorskiego w 2010 r. ustalono na poziomie wynagrodzenia przysługującego tym osobom w grudniu 2008 r.

⁶ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

W Urzędzie utworzono fundusz nagród z przeznaczeniem na nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej w wysokości 3% planowanych wynagrodzeń osobowych. Jednak na skutek błędu pracownika przy jego obliczaniu kwotę funduszu zaniżono o 12,0 tys. zł (tj. o 1,7%). Nie stwierdzono nieprawidłowości przy wypłatach nagród z ww. funduszu w poddanej badaniu próbie wypłat za grudzień 2010 r.

3. NIK pozytywnie ocenia funkcjonujący w Urzędzie system rachunkowości i kontroli zarządczej. Urząd posiadał dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości, spełniającą wymogi *art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*, a funkcjonujący w Urzędzie system księgowości elektronicznej zapewniał prowadzenie ksiąg zgodnie z przepisami tej ustawy.

W obowiązującym terminie przeprowadzono inwentaryzację składników majątkowych. Do zakończenia kontroli nie wprowadzono do ksiąg rachunkowych stwierdzonych w jej wyniku różnic (niedobory na łączną kwotę 6.417,0 tys. zł oraz nadwyżki 86,7 tys. zł). Z oświadczenia Głównego Księgowego Urzędu wynika, że ww. niedobory i nadwyżki zostaną ujęte w księgach rachunkowych 2010 r. po zaopiniowaniu protokołu weryfikacji różnic inwentaryzacyjnych przez Dyrektora Generalnego Urzędu.

Przeprowadzone w celu oceny skuteczności systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej (badanie zgodności) oraz rzetelności ksiąg rachunkowych (badanie wiarygodności) badanie 254 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych na kwotę 11.595,0 tys. zł wykazało w zakresie:

- zgodności – nieprawidłowości dotyczące 3 dowodów księgowych na kwotę 0,3 tys. zł polegające na: wskazaniu na dowodach nieprawidłowego miesiąca księgowania (2 dowody na kwotę 0,06 tys. zł), niepodaniu na dowodzie daty jego wystawienia (1 dowód na kwotę 0,02 tys. zł) oraz niewłaściwym wpisaniu daty dokumentu do ksiąg rachunkowych (1 dowód na kwotę 0,2 tys. zł),
- wiarygodności – nieprawidłowości (ujęcie dowodów do niewłaściwych okresów sprawozdawczych), dotyczące 2 dowodów księgowych (na kwotę 0,06 tys. zł), mające wpływ na sprawozdawczość bieżącą, a w przypadku 1 z ww. dowodów (na kwotę 0,04 tys. zł) również na sprawozdawczość roczną.

Biorąc pod uwagę opisane wyżej ustalenia oraz nieprawidłowości w zakresie realizacji dochodów z tytułu kar administracyjnych i opłat za usunięcie drzew i krzewów, NIK ocenia: pozytywnie skuteczność systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli

zarządczej, a pozytywnie z zastrzeżeniami: wiarygodność ksiąg rachunkowych Urzędu w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej i rocznej.

4. Dane z ksiąg rachunkowych prawidłowo przeniesiono do sprawozdań Urzędu: Rb-23, Rb-28 i Rb-28 Programy za 2010 r. oraz Rb-Z za IV kwartał 2010 r. Nie zrealizowano natomiast wniosku z poprzedniej kontroli budżetowej, dotyczącego sporządzania sprawozdań Rb-27 i Rb-N zgodnie z przepisami, gdyż w sprawozdaniach:
- Rb-27 za 2010 r., niezgodnie z § 9 ust. 2 pkt 5 Załącznika Nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸ w rozdziale 75011, w § 0570, jako zaległości netto wykazano należności w kwocie 5,6 tys. zł, których termin płatności został rozłożony na raty, płatne od 2011 r. Spowodowało to zawyżenie kwoty zaległości netto o 5,6 tys. zł;
 - Rb-N za IV kwartał 2010 r. opisanych wyżej należności (na kwotę 5,6 tys. zł) nie wykazano, wbrew § 13 ust. 1 pkt 5 i 6 i § 14 pkt 11, 13, 14 i 17 Załącznika Nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁹, w należnościach pozostałych, a wykazano w należnościach wymagalnych. Spowodowało to zawyżenie kwoty należności wymagalnych i zaniżenie pozostałych należności o kwotę 5,6 tys. zł.

Z wyjaśnień Kierownika Oddziału Zamiejscowego, do którego – zgodnie z zakresem obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień – należy nadzorowanie i przygotowywanie materiałów związanych z planowaniem i sprawozdaniem w zakresie m.in. dochodów wynika, że przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości był błąd pracownika.

Ponadto, nieprawidłowości stwierdzone w realizacji dochodów:

- z tytułu kar administracyjnych spowodowały zaniżenie wykazanej w sprawozdaniu Rb-27 za 2010 r. w rozdziale 75011, w §§ 0580 i 0920 kwoty należności, należności pozostałych do zapłaty ogółem i kwoty zaległości netto o kwoty, odpowiednio: 24,4 tys. zł i 2,2 tys. zł, a także zaniżenie w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2010 r. kwoty należności wymagalnych o 24,4 tys. zł,
- z tytułu opłat za usunięcie drzew i krzewów spowodowały zaniżenie w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2010 r. kwoty należności pozostałych o 45.793,1 tys. zł.

⁸ Dz.U. Nr 20, poz. 103.

⁹ Dz.U. Nr 43, poz. 247.

W sprawozdaniu Rb-28 za 2010 r., na skutek nieuwjęcia w księgach 2010 r. 1 dowodu (na kwotę 0,04 tys. zł), zaniżono zobowiązania w rozdziale 75011, § 4410 o ww. kwotę.

Odpowiednich korekt ww. sprawozdań Rb-27, Rb-28 i Rb-N dokonano w wyniku kontroli NIK.

Wobec powyższego, uwzględniając ocenę dotyczącą wiarygodności ksiąg Urzędu w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej oraz fakt, że opisane wyżej nieprawidłowości zostały w trakcie kontroli usunięte, NIK opiniuje ww. sprawozdania: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy i Rb-Z pozytywnie, natomiast sprawozdanie Rb-N – z zastrzeżeniami.

5. W 2010 r. funkcjonowały przy Urzędzie 2 gospodarstwa pomocnicze: Zakład Obsługi Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku (dalej: „Zakład”) i Ośrodek Informatyki – Terenowy Bank Danych Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku. W wydanych 9 kwietnia 2010 r. zarządzeniach w sprawie likwidacji ww. gospodarstw oraz załączonych do nich harmonogramach Wojewoda Pomorski m.in. określił terminy rozpoczęcia ich likwidacji (1 maja 2010 r.) i zakończenia (31 grudnia 2010 r.), a nadzór nad likwidacją powierzył Dyrektorowi Generalnemu Urzędowi.

W stosunku do pracowników zlikwidowanych gospodarstw w sposób prawidłowy zrealizowano obowiązki wynikające z *art. 100 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*¹⁰.

Na dzień 31.12.2010 r. w przypadku obu gospodarstw sporządzono protokoły zdawczo-odbiorcze, o których mowa w *art. 89 ust. 4 ww. ustawy*, przy czym protokoły dotyczące Zakładu nie zostały podpisane przez przejmującego, a mienie przejmowanych gospodarstw nie zostało ujęte w ewidencji księgowej Urzędu.

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego Urzędu wynika, że dane zawarte w protokołach dotyczących Zakładu podlegają weryfikacji przez biegłych rewidentów i mogą ulec zmianie. Natomiast z wyjaśnień Głównego Księgowego Urzędu wynika, że podstawą zaewidencjonowania przejętego mienia będą sprawdzone i zatwierdzone sprawozdania finansowe tych jednostek.

¹⁰ Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

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

- 1) wprowadzenie mechanizmów kontrolnych (rozwiązań organizacyjnych) zapewniających:
 - a) obejmowanie planowaniem dochodów wszystkich tytułów, realizowanych przez Urząd,
 - b) niezwłoczne przekazywanie do Oddziału Zamiejscowego stosownej dokumentacji związanej z decyzjami nakładającymi kary administracyjne i ustalającymi opłaty za usunięcie drzew i krzewów,
 - c) określanie jednolitego terminu płatności w decyzjach nakładających kary administracyjne na przewoźników,
 - d) wyeliminowanie przypadków nieprawidłowości w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych,
 - e) sporządzanie sprawozdań budżetowych Rb-27 i Rb-N zgodnie z przepisami,
- 2) dalsze intensyfikowanie działań w stosunku do organów egzekucyjnych, prowadzących egzekucję administracyjną należności wynikających z mandatów karnych,
- 3) ostateczne rozliczenie i ujęcie w księgach inwentaryzacji składników majątkowych,
- 4) doprowadzenie do zakończenia procesu związanego z likwidacją gospodarstw pomocniczych oraz właściwe zaewidencjonowanie przejętego mienia w księgach rachunkowych Urzędu.

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 Pani 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.