



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia kwietnia 2010 r.

**Pani
Jolanta CHEŁMIŃSKA
Wojewoda Łódzki**

LLO-4100-02-01/2010
P/09/155

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi skontrolowała Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi (zwany dalej „ŁUW” lub „Urzędem”) w zakresie wykonania budżetu państwa w 2009 r. przez Wojewodę Łódzkiego w części 85/10 – województwo łódzkie.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 9 kwietnia 2010 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie w 2009 r. budżetu państwa w części 85/10 – województwo łódzkie. Prawidłowo gromadzono i wydatkowano środki publiczne, rzetelnie prowadzono księgi rachunkowe i sporządzano sprawozdania budżetowe, podejmowano właściwe działania związane z wdrożeniem budżetu zadaniowego. Zastrzeżenia NIK odnoszą się do mało skutecznego nadzoru nad wykonaniem jednego z wyroków sądowych oraz nieujęcia – wymaganych przepisami - postanowień w treści porozumienia, dotyczącego przekazania dotacji celowej na finansowanie zadań zespołów ratownictwa medycznego.

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.),

1. Planowane – w znowelizowanej ustawie budżetowej² - dochody budżetu państwa zrealizowano w 110% (123.009 tys. zł). Przekroczenie planowanej kwoty dochodów było rezultatem wyższych niż zakładano wpływów z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych, wpłat od powiatów w ramach realizacji zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz z dochodów o charakterze jednorazowym. W porównaniu do 2008 r. dochody były niższe o 82 tys. zł, tj. o 0,1%.

Zaległości budżetowe na koniec 2009 r. wyniosły 209.860 tys. zł i były wyższe o 34,3% od stanu na koniec roku 2008 (156.242 tys. zł). Największe zaległości wystąpiły w działach: 852 Pomoc społeczna (121.191 tys. zł, tj. 57,7% łącznej kwoty zaległości), głównie z tytułu zaliczek alimentacyjnych oraz 750 Administracja publiczna (34.191 tys. zł, tj. 16,3%), w związku z nieuregulowanymi mandatami karnymi kredytowanymi – z uwagi na ich nieskuteczną egzekucję odpowiednio przez komorników sądowych i naczelników właściwych urzędów skarbowych.

2. Wydatki Województwa Łódzkiego, ustalone w ustawie budżetowej³ w wysokości 1.273.237 tys. zł, zostały w trakcie roku zwiększone do kwoty 1.609.821 tys. zł (tj. o 26,4%). Zmiany planu wydatków nastąpiły w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2009 (zmniejszającej plan o 71.714 tys. zł) oraz realizacji 163 decyzji Ministra Finansów, zwiększających wydatki z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa, wynikowo o kwotę 408.298 tys. zł. Wszystkich zmian i przeniesień wydatków pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej dokonywano zgodnie z dyspozycją art. 148 obowiązującej w badanym okresie ustawy o finansach publicznych⁴ (zwanej dalej „*ufp*”). Wykonanie wydatków w wysokości 1.595.516 tys. zł, stanowiącej 99,1% budżetu po zmianach, w ocenie NIK, świadczy o ich rzetelnym zaplanowaniu. Niepełna realizacja planu wydatków była rezultatem niewykorzystania środków w kwocie 9.583 tys. zł (8.793 tys. zł przez jednostki samorządu terytorialnego i 790 tys. zł przez państwowe jednostki budżetowe), braku zapotrzebowań na kwotę 4.668 tys. zł oraz blokady wydatków (54 tys. zł).

Najwyższe wydatki zostały zrealizowane w dziale 852 Pomoc społeczna – wyniosły one 821.336 tys. zł i stanowiły 51,5% wydatków wykonanych w części 85/10. Poniesione zostały głównie na świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz

² Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2009 r. (Dz. U. Nr 128, poz. 1057),

³ Ustawa budżetowa na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz. U. Nr 10, poz. 58 ze zm.),

⁴ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.),

składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (537.492 tys. zł).

3. Zobowiązania ogółem w części 85/10 na koniec 2009 r. wyniosły 6.948 tys. zł i były wyższe o 2,6% od wykazanych na koniec 2008 r. Zobowiązania wymagalne w kwocie 171 tys. zł (wyższe o 85,9%) wynikały z wyroków sądowych korzystnych dla osób fizycznych w sprawach o zadośćuczynienie i wypłatę rent. Z tytułu tych zobowiązań naliczono 3.342 tys. zł odsetek, z czego w 2009 r. zapłacono 3.318 tys. zł (pozostałą kwotę uregulowano w styczniu 2010 r.), w tym przez ŁUW 3.316 tys. zł.

W przypadku jednego z wyroków (wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi I Wydział Cywilny z dnia 4 września 2007 r. - sygn. akt IC 478/04), kwoty zasądzone od Skarbu Państwa uregulowane zostały dopiero 23 stycznia 2009 r. Zapłacone odsetki – wynikające z wyroku – wyniosły 26.914,08 zł, podczas gdy w dniu jego uprawomocnienia się (25 września 2007 r.) kwota zasądzonych odsetek wynosiła 17.272,83 zł.

Opóźnienie w realizacji wyroku było spowodowane nierzetelnym wykonywaniem obowiązków przez radcę prawnego prowadzącego sprawę z upoważnienia Wojewody Łódzkiego, który nie wystąpił – w terminie przewidzianym prawem – o uzasadnienie wyroku i nie podejmował działań na rzecz realizacji tego wyroku w okresie do maja 2008 r. Było to m.in. konsekwencją niestosowania w Urzędzie procedur zabezpieczających terminową realizację wyroków sądowych. Zaistniała sytuacja, w ocenie NIK, wskazuje na nieskuteczny nadzór nad realizacją powyższego wyroku.

Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli ŁUW wyjaśnił, że zostały podjęte działania na rzecz monitorowania przebiegu realizacji wyroków, tj. opracowano procedury dotyczące prowadzenia spraw sądowych przed sądami powszechnymi, ustalające mechanizmy kontrolne również w tym zakresie.

4. Wydatki na wynagrodzenia w części 85/10 wyniosły 89.911 tys. zł, tj. 98,6% kwoty planowanej po zmianach (91.198 tys. zł) oraz 102,5% wykonanej w 2008 r. (87.690 tys. zł). Wykorzystano 2.082 etaty, tj. 82,1% planowanego limitu po zmianach oraz 91,1% wykonania 2008 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (3.599 zł) wzrosło w porównaniu do 2008 r. o 119 zł (o 3,4%).

Przeciętne zatrudnienie w ŁUW wyniosło 668 osób i było niższe o 141 osób (o 17,4%) od planowanego limitu (809 etatów) oraz wyższe o 14 osób (o 2,1%) od wykonania w 2008 r. Na wynagrodzenia wydatkowano w ŁUW 29.151,5 tys. zł, tj. 99,6% kwoty planowanej. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w Urzędzie w 2009 r. wyniosło 3.636,67 zł i w porównaniu do 2008 r. było niższe o 2,7%. Zmniejszenie średniego wynagrodzenia

dotyczyło w szczególności osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (status 02) oraz osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe niebędące kierowniczymi stanowiskami państwowymi (status 16). Ograniczenie wynagrodzeń w tych grupach o 12,6% spowodowane było realizacją w 2009 r. postanowień ustawy o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw⁵, a także zmianami wprowadzonymi art. 193 ustawy o służbie cywilnej⁶.

W 2009 r. Urząd przekazał do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) wpłaty w łącznej kwocie 53.289 zł. Stosownie do zasad przyjętych w ustawie budżetowej na 2009 r., nie były planowane wydatki przeznaczone na wpłaty na PFRON. Wpłaty te dokonywane były z § 4140, każdorazowo po uprzednim zwiększeniu wydatków w tym paragrafie – w trybie przewidzianym art. 148 ust. 1 ufp – w wyniku przeniesienia środków z wydatków zaplanowanych na pochodne od wynagrodzeń. Uznając jako racjonalne przekazywanie wpłat na PFRON z oszczędności w wydatkach na pochodne od wynagrodzeń, Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że działanie takie odbiegało od dyspozycji Ministra Finansów podanych w piśmie BP6/414/97/2008/1333 z dnia 30 lipca 2008 r., stanowiących, że w przypadku niezatrudnienia osób niepełnosprawnych wpłaty na PFRON winny obciążać wydatki na wynagrodzenia.

5. W ocenie NIK, działania Urzędu zmierzające do wdrożenia budżetu zadaniowego były rzetelne. Formularze planistyczne wydatków w układzie zadaniowym zostały terminowo przekazane do Ministerstwa Finansów. Na przykładzie dwóch podzadań realizowanych w części 85/10: 13.1.5 - Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz 13.5.1 - Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie ustalono, że cele i mierniki określone zostały w formularzach planistycznych zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów. Zrealizowane wydatki w kwotach odpowiednio: 37.358 tys. zł i 482 tys. zł, stanowiły 99,7% oraz 99,8% planu po zmianach. Przekroczenie zrealizowanej wartości miernika w podzadaniu 13.1.5, w stosunku do planowanej (wsparciem objęto 131.976 osób, przy 125.836 planowanych), było następstwem zmian wprowadzonych od 1 stycznia 2009 r. do ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie

⁵ Ustawa z dnia 13 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 33, poz. 254),

⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505),

dożywiania”⁷. Zmiany te umożliwiły włączenie do dożywiania uczniów i dzieci w szkołach i przedszkolach bez przeprowadzenia wywiadu środowiskowego oraz wydawania w tych sprawach decyzji administracyjnych. Należy także zauważyć, iż w przypadku podzadania 13.5.1, pomimo zaplanowania zerowej wartości miernika (przepis art. 7 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁸ nie nakładał na wojewodów obowiązku wykonywania kontroli jednostek realizujących programy korekcyjno – edukacyjne), przeprowadzono w tym zakresie jedną kontrolę doraźną.

6. Planowane (po zmianach) na 2009 r. dotacje ogółem w kwocie 1.450.577 tys. zł wykorzystane zostały do wysokości 1.437.116 tys. zł (tj. w 99,1%). Niewykorzystane środki stanowiła kwota nieprzekazana (4.668 tys. zł) oraz dokonane zwroty (8.793 tys. zł).

Zgodnie z przeznaczeniem wykorzystane zostały dotacje podmiotowe oraz dotacje dla jednostek zaliczanych i niezaliczanych do sektora finansów publicznych, a także na udzielone z budżetu państwa rekompensaty utraconych dochodów w podatkach i opłatach lokalnych. Planowaną kwotę 123.632 tys. zł, wykorzystano do wysokości 123.591 tys. zł (tj. w 99,9%). Nie złożono zapotrzebowań na 40 tys. zł, natomiast kwota 814,15 zł została zwrócona do budżetu w terminach określonych art. 131 i 144 ufp.

W 2009 r. Wojewoda przekazał do Łódzkiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia (ŁOW NFZ) dotację celową w wysokości 111.155 tys. zł, w całości wykorzystaną na finansowanie zadań zespołów ratownictwa medycznego. W Porozumieniu z dnia 2 lutego 2007 r. (wraz z późniejszymi aneksami), zawartym na podstawie art. 49 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym⁹, określono, że „W zakresie trybu przekazywania oraz wykorzystania dotacji, o której mowa w Porozumieniu stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych ...”. Ani Porozumienie, ani dołączone do niego aneksy nie zawierały szczegółowych postanowień dotyczących: terminu wykorzystania dotacji, terminu i sposobu jej rozliczenia oraz terminu zwrotu niewykorzystanej części. Do określenia tych warunków dysponent części budżetowej zobowiązany był przepisem art. 130 ufp.

W złożonym wyjaśnieniu Pani Wojewoda wskazała na regulacje określające obowiązki ŁOW NFZ w zakresie wykorzystania dotacji, zawarte w Zarządzeniu Nr 28/2007 Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 14 maja 2007 r. w sprawie zasad rozliczeń dotacji celowej przeznaczonej na finansowanie zadań zespołów ratownictwa medycznego.

⁷ Ustawa z dnia 20 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz. U. Nr 267, poz. 2259 ze zm.),

⁸ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493),

⁹ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 191, poz. 1410 ze zm.),

NIK zauważa jednak, iż art. 130 ufp stanowi wyraźnie, że to dysponent części budżetowej, udzielając dotacji celowej, jednostronnie określa w umowie warunki jej udzielenia, wykorzystania, rozliczenia oraz zwrotu niewykorzystanych środków.

7. Dochody ŁUW (jako dysponenta III stopnia) wykonano w kwocie 49.826 tys. zł, tj. o 6% wyższej od planu oraz o 1% wyższej od wykonania w 2008 r. Dochody te w całości i terminowo zostały odprowadzone do budżetu państwa.

Zaległości w dochodach ŁUW na koniec 2009 r. wyniosły 35.928 tys. zł i wynikały głównie z nieuregulowanych terminowo kredytowanych mandatów karnych o łącznej wartości 31.729 tys. zł. W porównaniu do roku 2008, zaległości wzrosły o 3.557 tys. zł (o 11%), w tym z tytułu ww. mandatów - o 3.307 tys. zł (o 11,6%). Zasadniczą przyczyną tego wzrostu – pomimo terminowego wystawiania przez Urząd tytułów wykonawczych - była większa ilość i wartość nałożonych mandatów karnych kredytowanych. W 2009 r. nałożono 278.440 szt. takich mandatów (w 2008 r. – 258.823 szt.), a ich łączna wartość wyniosła 48.109 tys. zł i w stosunku do 2008 r. była wyższa o 7.299 tys. zł, tj. o 17,9%.

8. Wydatki Urzędu – jako dysponenta III stopnia - wyniosły 61.007 tys. zł, co stanowiło 99,2% planu po zmianach oraz 94,2% wartości wydatków wykonanych w 2008 r.

Główną pozycję wydatków ŁUW stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 33.601 tys. zł (55,1% ogółu wydatków). Do znaczących należały ponadto ujęte w paragrafach 4300-4309 wydatki na zakup usług pozostałych – 6.643 tys. zł (10,9%). Wydatki majątkowe wyniosły 836 tys. zł (1,4% wydatków ogółem).

Szczegółowej analizie poddano wydatki na łączną kwotę 5.407 tys. zł (8,9% wydatków Urzędu). Na podstawie badanej próby, stwierdzono iż wydatki realizowano zgodnie z zatwierdzonymi planami rzeczowo-finansowymi, w sposób oszczędny i celowy. Zamówień dokonywano w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych¹⁰. Każdorazowo dokonywano wyboru najkorzystniejszej oferty.

9. W 2009 r. prawidłowo dokonano przeniesień treści ksiąg rachunkowych na roczne i kwartalne sprawozdania budżetowe Urzędu. Łączne sprawozdania dysponenta głównego części 85/10 sporządzono rzetelnie oraz terminowo przekazano do Ministerstwa Finansów.
10. Badanie przeprowadzone na próbie 111 dowodów (na kwotę 7.261 tys. zł) wybranych metodą monetarną oraz 60 (na kwotę 589 tys. zł) dobranych celowo, wykazało jeden błąd formalny zapisu (3 tys. zł) w dzienniku, dotyczący opisu operacji.

¹⁰ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655, ze zm.)

Ponadto, spośród wybranych w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych 94 zapisów księgowych z roku 2009 oraz 6 dotyczących stycznia 2010 r., nieprawidłowości stwierdzono w przypadku 18 zapisów (8 dokumentów) na łączną kwotę 11.333,17 zł, w tym:

- 2 operacje (111,14 zł) zaliczono do niewłaściwego miesiąca, co w 1 przypadku (84,18 zł) miało wpływ na sprawozdawczość bieżącą i roczną,
- w przypadku 1 dowodu (1.258,40 zł) w urządzeniach księgowych zaewidencjonowano błędną datę operacji gospodarczej,
- w 5 przypadkach stwierdzono przedłużający się proces weryfikacji faktur (od 14 do 34 dni), skutkujący m.in. przesunięciem miesiąca księgowania 4 dowodów, co w przypadku 3 dokumentów (na kwotę 5.040,15 zł) miało wpływ na sprawozdawczość bieżącą.

Powyższe nieprawidłowości stanowiły naruszenie zasad określonych w art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 i 2, w związku z art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości¹¹.

Z uwagi jednak na kwotę nieprzekraczającą progów istotności przyjętych przez NIK, Najwyższa Izba Kontroli wydaje opinię pozytywną zarówno w zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych, jak również w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych.

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

- przestrzeganie określonych w przyjętych przez Urząd procedurach, zasad zapewniających terminową realizację wyroków sądowych, m.in. w celu ograniczenia do minimum ponoszonych przez Urząd wydatków z tytułu odsetek za zwłokę,
- dostosowanie zapisów porozumienia z NFZ w sprawie udzielenia dotacji na finansowanie zespołów ratownictwa medycznego do obowiązujących przepisów,
- prawidłowe ewidencjonowanie dowodów księgowych w księgach rachunkowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pani Wojewody w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

¹¹ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, ze zm.)

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi 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 której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.