



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO-4100-01-01/2012  
P/12/151

Łódź, dnia 17 kwietnia 2012 r.

Pani  
Jolanta CHEŁMIŃSKA  
Wojewoda Łódzki

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*Szanowna Pani Wojewodo,*

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi skontrolowała Łódzki Urząd Wojewódzki (zwany dalej „ŁUW” lub „Urzędem”) w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa przez Wojewodę Łódzkiego w części 85/10 – województwo łódzkie.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 11 kwietnia 2012 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 2011 r. budżetu państwa w części 85/10 – województwo łódzkie.**

Prawidłowo gromadzono i wydatkowano środki publiczne, a także rzetelnie sporządzano sprawozdania budżetowe. Zastrzeżenia NIK dotyczą błędnego oszacowania wartości zamówienia publicznego, skutkującego niewykonaniem planu wydatków majątkowych ŁUW, zastosowania niewłaściwego wzoru oświadczenia wymaganego od wykonawców przy udzielaniu zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki, a także przypadków nierzetelnego sporządzania dowodów i ewidencjonowania ich w księgach rachunkowych.

1. Planowane dochody budżetu państwa w części 85/10 zrealizowano w 109,7% (173.390 tys. zł). Na ich przekroczenie wpłynęły głównie wpłaty uzyskane z powiatów w ramach realizacji zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym m.in. z tytułu ich sprzedaży, najmu oraz opłat za wieczyste użytkowanie, a także wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych. W porównaniu do 2010 r., uzyskane dochody były wyższe o 42.428 tys. zł, tj. o 32,4%. Wzrost

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

dochodów wystąpił głównie w dziale 010 Rolnictwo i łowiectwo, w związku z realizacją przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych.

Zaległości budżetowe na koniec 2011 r. wyniosły 284.772 tys. zł i stanowiły 126,4% stanu na koniec roku 2010 (225.324 tys. zł). Największy ich wzrost (o 52.930 tys. zł, tj. o 33,5%) wystąpił w dziale 852 Pomoc społeczna i spowodowany był głównie nieskuteczną egzekucją zaliczek alimentacyjnych przez komorników sądowych.

2. Wydatki budżetu krajowego, ustalone w ustawie budżetowej<sup>2</sup> dla części 85/10 na 1.443.021 tys. zł, zwiększono wynikowo w ciągu roku decyzjami Ministra Finansów do 1.711.356 tys. zł (tj. o 18,6%). Przeniesienia wydatków pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej były celowe i zgodne z dyspozycją art. 171 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>3</sup>. Dokonane decyzjami Ministra Finansów i Wojewody Łódzkiego zmiany w planie wydatków zatwierdzane były na bieżąco w systemie informatycznym Trezor. Wydatki zrealizowano w kwocie 1.687.455 tys. zł, stanowiącej 98,6% budżetu po zmianach. Niepełne wykonanie planu wydatków spowodowane było między innymi zwrotami niewykorzystanych środków (10.656 tys. zł), dokonanymi przez jednostki samorządu terytorialnego (zwane dalej „j.s.t.”) – 9.125 tys. zł, państwowe jednostki budżetowe – 1.526 tys. zł i pozostałe jednostki – 5 tys. zł, brakiem zapotrzebowania na kwotę 6.473 tys. zł oraz blokadą wydatków (6.120 tys. zł).
3. Zobowiązania ogółem w części 85/10 na koniec 2011 r. wyniosły 11.267 tys. zł i były o 7,7% wyższe od wykazanych na koniec 2010 r. Wzrost zobowiązań spowodowany był głównie mniejszą absencją pracowników, skutkującą naliczeniem wyższej kwoty dodatkowego wynagrodzenia rocznego, a także ujęciem w sprawozdaniu Rb-28 zobowiązań, które dotychczas wykazywane były w sprawozdaniu Rb-34. Zobowiązania wymagalne w kwocie 14,5 tys. zł wystąpiły w ŁUW i wynikały głównie z wyroków sądowych na rzecz osób fizycznych w sprawach o zadośćuczynienie i wypłatę renty. Odsetki od zobowiązań wyniosły 66 tys. zł i dotyczyły uregulowania zobowiązań Skarbu Państwa zasądzonych tymi wyrokami. Wskutek rzetelnie sprawowanego przez służby Wojewody nadzoru nad realizacją budżetu, obejmującego m.in. bieżący monitoring stanu zobowiązań, prowadzony w oparciu o sprawozdawczość oraz kontrole finansowe, w pozostałych jednostkach budżetowych nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.
4. Wydatki na wynagrodzenia jednostek budżetowych wyniosły 126.107 tys. zł, tj. 99,8% kwoty planowanej po zmianach (126.381 tys. zł) oraz 101% wykonanej w 2010 r. (124.820 tys. zł). Wykorzystano 2.993 etaty, tj. o 22 (o 0,7%) więcej niż w 2010 r., co spowodowane było głównie przejęciem pracowników lub zadań ze zlikwidowanych gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w wysokości 3.511 zł uległo nieznacznemu zwiększeniu w porównaniu do 2010 r. (3.501 zł).
5. Na 2011 r. zaplanowano (po zmianach) dotacje w kwocie 1.465.433 tys. zł, z czego 91,6% (1.342.278 tys. zł) przeznaczono dla j.s.t., zaś 8,4% (123.155 tys. zł) - dla jednostek zaliczanych i niezaliczanych do sektora

<sup>2</sup> ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 150)

<sup>3</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

finansów publicznych oraz na udzielone z budżetu państwa rekompensaty utraconych dochodów w podatkach i opłatach lokalnych.

Dotacje na realizację przez j.s.t. zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami (981.699 tys. zł) zaplanowane zostały rzetelnie - z uwzględnieniem zadań określonych w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej, a także zgłaszanych zapotrzebowań, a informacje o kwotach dotacji przekazane w obowiązującym terminie.

Dotacje wykorzystane zostały w kwocie 1.446.895 tys. zł (tj. 98,7% planu po zmianach), w tym przez j.s.t. 1.323.792 tys. zł (98,6% planu po zmianach). Dotacje podmiotowe oraz dla jednostek zaliczanych i niezaliczanych do sektora finansów publicznych, a także na udzielone z budżetu państwa rekompensaty utraconych dochodów w podatkach i opłatach lokalnych wykorzystano w 100% (123.103 tys. zł). Zgodnie z przeznaczeniem wydatkowano 123.066 tys. zł, natomiast pobrane w nadmiernej wysokości dotacje (39.022,70 zł) zwrócone zostały w kwocie 2.157,70 zł. Po bezskutecznych wezwaniach dwóch podmiotów do zwrotu pozostałej kwoty (36.865 zł) wraz z odsetkami, wszczęto stosowne postępowania administracyjne.

6. W ustawie budżetowej na 2011 r. ujęte zostały wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 6.300 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację PROW<sup>4</sup>. W ciągu roku budżet ten zwiększony został środkami pochodzącymi z rezerw celowych (do kwoty 15.648 tys. zł), na realizację przez Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi (KW PSP) projektów w ramach RPO<sup>5</sup> i POLiS<sup>6</sup>. Wnioski o uruchomienie przez Ministra Finansów środków z rezerw oraz zmiany w budżecie dokonane decyzjami Wojewody Łódzkiego, były celowe i wynikały z zawartych umów o dofinansowanie projektów.

Wydatki budżetu środków europejskich wykonane zostały w kwocie 12.731 tys. zł, stanowiącej 81,4% planu po zmianach. KW PSP wykorzystwała środki w 100%, zgodnie z przeznaczeniem. Niepełna realizacja wydatków w ramach PROW (53,7%) spowodowana była głównie przedłużającym się procesem wykupów i wywłaszczeń gruntów pod regulację rzek, brakiem jednoznacznego rozstrzygnięcia w sprawie finansowania VAT-u na zagospodarowanie poscaleniowe, a także oszczędnościami przetargowymi.

7. Realizacja Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich (Programu lub PPWOW) w województwie łódzkim zakończona została w 2010 r. i przebiegała zgodnie z procedurami określonymi w Podręczniku Operacyjnym PPWOW. Z przyznanej w 2010 r. przez Bank Światowy pożyczki dla województwa łódzkiego w kwocie 3.563 tys. zł na finansowanie Programu, dysponent części 85/10 zapotrzebował i otrzymał 3.511 tys. zł (98,5%). Otrzymane środki zostały przekazane gminom na zadania z zakresu pomocy społecznej i wykorzystane w całości.
8. ŁUW, jako dysponent III stopnia, uzyskał dochody w kwocie 48.920 tys. zł, niższej od kwoty zrealizowanej w 2010 r. i zaplanowanej na 2011 r. odpowiednio o 8.055 tys. zł (o 14,1%) i 1.427 tys. zł (2,8%). Wynikało to przede wszystkim z braku wpływów z odpłatnego nabycia własności oraz prawa wieczystego użytkowania nieruchomości (w rozdz. 75011, § 0770). Dochody z tego tytułu, uzyskane w 2010 r., wyniosły 7.297 tys. zł,

<sup>4</sup> Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013

<sup>5</sup> Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013

<sup>6</sup> Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko

na 2011 r. zaplanowano je w wysokości 1.000 tys. zł, ale ich realizacja trudna była do przewidzenia z uwagi na toczące się postępowania upadłościowe przedsiębiorstw.

Uzyskane przez ŁUW dochody zostały w całości i terminowo odprowadzone do budżetu państwa.

Zaległości w dochodach Urzędu na koniec 2011 r. wyniosły 41.599 tys. zł i wynikały głównie z nieuregulowanych mandatów karnych kredytowanych w łącznej kwocie 36.657 tys. zł. W porównaniu do roku 2010, zaległości ogółem wzrosły o 3.253 tys. zł (o 8,5%), przy czym zaległości z tytułu ww. mandatów – o 2.435 tys. zł (o 7,1%). Wzrost ten wynikał z niskiej skuteczności działań windykacyjnych prowadzonych przez organy egzekucyjne.

Wydatki ŁUW wykonane zostały w wysokości 51.471 tys. zł, stanowiącej 95,6% planu po zmianach oraz 97% wartości wydatków zrealizowanych w 2010 r. Na podstawie badanej próby dotyczącej wydatków na łączną kwotę 1.426 tys. zł (2,8% ogółem) stwierdzono, że zrealizowano je zgodnie z planem finansowym, gospodarnie i celowo, a płatności uregulowano w wymaganych terminach.

Zastrzeżenia NIK dotyczą natomiast nierzetelnego oszacowania wartości urządzeń dla Placówki Straży Granicznej w Łodzi (PSG), co skutkowało niedokonaniem w 2011 r. zakupu pojazdu do neutralizacji przedmiotów niebezpiecznych (ambulansu pirotechnicznego).

W lutym 2011 r. Pani Wojewoda wystąpiła o przekazanie 2.412 tys. zł z rezerwy celowej (poz. 22) na zakup sprzętu dla PSG (ambulansu pirotechnicznego, stacjonarnych wykrywaczy metalu, RTG do prześwietlania bagażu podręcznego oraz wideoendoskopu), w tym 750 tys. zł na zakup urządzenia RTG i 570 tys. zł na zakup wideoendoskopu. Dyrektor Wydziału Infrastruktury wyjaśnił, że wartość tego sprzętu została określona przez PSG. Decyzją Ministra Finansów z maja 2011 r. przyznano kwotę 1.320 tys. zł jedynie na zakup dwóch z ww. urządzeń (RTG i wideoendoskopu).

W wyniku przeprowadzonych postępowań w trybie przetargu nieograniczonego, urządzenie RTG zakupiono za 505 tys. zł, a wideoendoskop za 85 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 67,3% i 14,9% wartości szacunkowych zamówienia. Z uwagi na błędne oszacowanie wartości wideoendoskopu, postępowanie w sprawie zamówienia publicznego uległo przedłużeniu o 1 miesiąc, bowiem pierwszy przetarg został unieważniony na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych<sup>7</sup> (Pzp). Dostawca wideoendoskopu został wyłoniony dopiero po przyjęciu szacunkowej wartości urządzenia na poziomie 130 tys. zł. W konsekwencji, zgodę Ministra Finansów na zakup ambulansu pirotechnicznego z niewykorzystanych środków rezerwy celowej (730 tys. zł) uzyskano w październiku 2011 r. Zakupu tego jednak nie dokonano, gdyż – jak wyjaśniono - potencjalni dostawcy określili termin realizacji zamówienia po dniu 31 grudnia 2011 r. W efekcie, ww. środki z rezerwy celowej zostały zablokowane decyzją Pani Wojewody. Zdaniem NIK, nierzetelne oszacowanie wartości zakupów inwestycyjnych planowanych dla PSG wynikało przede wszystkim z braku weryfikacji kalkulacji cenowych, przedstawianych Urzędowi przez tę placówkę. Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Infrastruktury, pracownicy tej komórki nie posiadają wiedzy w zakresie parametrów technicznych specjalistycznego sprzętu dla Straży Granicznej, dlatego też zwrócono się o pomoc

<sup>7</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

w tym zakresie do PSG. Z uwagi na początkowo ponad 6-krotne przeszacowanie wartości wideoendoskopu, pracownik Wydziału Infrastruktury (odpowiedzialnego - zgodnie z regulaminem organizacyjnym ŁUW - za prowadzenie spraw dotyczących utrzymania i finansowania przejścia granicznego w Porcie Lotniczym Łódź) został pisemnie zobowiązany przez Zastępcę Dyrektora tego Wydziału do szacowania zamówień publicznych ze szczególną starannością oraz rozpoznawania cen rynkowych specjalistycznych urządzeń w co najmniej trzech firmach.

Badane postępowania w sprawie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki przeprowadzono zgodnie z art. 66-68 ust. 1 Pzp. Zastrzeżenia NIK dotyczą natomiast zastosowania niewłaściwego wzoru oświadczeń wykonawców o spełnieniu warunków udziału w tego typu postępowaniach. Urząd wymagał składania takich oświadczeń na druku przygotowanym dla postępowań w trybie przetargu nieograniczonego. W druku tym, jako podstawę prawną złożenia oświadczenia wskazano art. 44 Pzp, podczas gdy właściwym przepisem dla postępowań w trybie z wolnej ręki jest art. 68 ust. 2 tej ustawy. Zaistniałą sytuację Dyrektor Wydziału Administracyjno-Gospodarczego ŁUW wyjaśnił „omyłką pisarską zamawiającego”.

Urząd przestrzegał postanowień art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych<sup>8</sup>. Opłatę w kwocie 8,9 tys. zł z tytułu użytkowania w 2011 r. 128 odbiorników radiowych i telewizyjnych prawidłowo naliczono i terminowo uregulowano.

9. Na wynagrodzenia wydatkowano w ŁUW 31.486 tys. zł, tj. 99,2% kwoty planowanej na 2011 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wyniosło 3.830 zł i wzrosło w porównaniu do 2010 r. o 33 zł (tj. o 0,9%). Wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe ustalone zostały na poziomie grudnia 2008 r. – zgodnie z art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej<sup>9</sup>.

Przeciętne zatrudnienie w ŁUW wzrosło w porównaniu z 2010 r. o 44 osoby, tj. o 6,9% i wyniosło 685 osób. Wzrost zatrudnienia dotyczący osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń odnotowano w rozdz. 75011. Wzrost ten spowodowany był przejęciem części zadań i pracowników ze zlikwidowanego gospodarstwa pomocniczego i zakładu budżetowego, a także zatrudnieniem od dnia 5 września 2011 r. 17 osób na stanowiskach operatorów numerów alarmowych.

10. W 2011 r. prawidłowo dokonano przeniesień treści ksiąg rachunkowych na roczne i kwartalne sprawozdania budżetowe i statystyczne Urzędu. Łączne sprawozdania dysponenta głównego części 85/10 sporządzono rzetelnie oraz terminowo przekazano do właściwych jednostek.

W związku z błędnym zaewidencjonowaniem w księgach rachunkowych roku 2011 zobowiązań z tytułu podwyższonej (z dniem 1 lutego 2012 r.) o 2 punkty procentowe składki na ubezpieczenie rentowe od wypłaconego dodatkowego wynagrodzenia rocznego, 13 jednostek dokonało stosownych korekt sprawozdania Rb-28 za 2011 r. (w tym ŁUW na kwotę 45,7 tys. zł). Na ich podstawie, w dniu 27 marca 2012 r. sporządzona została korekta łącznego sprawozdania Rb-28.

---

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zm.,

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 238, poz. 1578 ze zm.

11. Badanie przeprowadzone na próbie 179 zapisów księgowych (na kwotę 6.228 tys. zł), wybranych metodą monetarną, a ponadto 48 zapisów roku 2011 i stycznia 2012 r. (na kwotę 112 tys. zł), wyselekcjonowanych w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg oraz 94 dowodów (na kwotę 644 tys. zł), dobranych celowo wykazało nieprawidłowości dotyczące 35 zapisów na łączną kwotę 264,4 tys. zł, w tym:

- w dwóch przypadkach (35,1 tys. zł) na dowodach brak było daty operacji gospodarczej, a w jednym przypadku (0,8 tys. zł) dowód opatrzony był błędną datą zdarzenia,
- na dwóch dowodach (0,3 tys. zł) wskazano błędny miesiąc księgowania,
- w 26 przypadkach (227,8 tys. zł) w urządzeniach księgowych zaewidencjonowano błędną datę operacji gospodarczej, w dwóch przypadkach (0,1 tys. zł) - błędny numer pozycji dziennika, a w dwóch kolejnych (0,3 tys. zł) błędny miesiąc księgowania (co miało wpływ na sprawozdawczość bieżącą).

W związku z powyższym, NIK zaopiniowała pozytywnie z zastrzeżeniami poprawność formalną dowodów księgowych oraz pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych, gdyż kwota nieprawidłowości była niższa od progu istotności.

Inwentaryzację składników aktywów i pasywów przeprowadzono w Urzędzie na zasadach i w terminach określonych art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>10</sup>.

Ewidencję księgową budynków i lokali prowadzono w 2011 r. prawidłowo – tj. w sposób umożliwiający identyfikację nieruchomości w powiązaniu z ewidencją geodezyjną.

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

- prawidłowe sporządzanie dowodów księgowych oraz właściwe ich ewidencjonowanie w księgach rachunkowych,
- rzetelne określanie przez Wydział Infrastruktury szacunkowych wartości zakupów inwestycyjnych dla potrzeb pozyskiwania środków finansowych oraz zamówień publicznych,
- stosowanie właściwego wzoru oświadczenia o spełnieniu warunków udziału w postępowaniach prowadzonych w trybie zamówienia publicznego z wolnej ręki.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Panią Wojewodę o przedstawienie, 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 przyczyn niepodjęcia takich działań.

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

---

<sup>10</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

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

*Z wypracami szacunku*

DELEGATURY  
szczytu kontroli w Łodzi  
*Janusz Maj*  
Janusz Maj

