



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie**

Olsztyn, dnia 29 kwietnia 2011 r.

**Pan
Marian Podziewski
Wojewoda Warmińsko-Mazurski**

P/10/156; LOL-4100-01-01/2011

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 Olsztynie przeprowadziła w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie („Urzędzie”) kontrolę wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 31 marca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami realizację budżetu w 2010 r. przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, będącego zarówno dysponentem głównym części 85/28, jak i dysponentem III stopnia. Podstawą pozytywnej oceny jest realizacja dochodów i wydatków zgodna z przyjętym planem finansowym oraz obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa. Zastrzeżenia NIK dotyczą głównie opieszałego wystawiania tytułów wykonawczych na zaległości z mandatów karnych oraz stwierdzonych błędów w ewidencji finansowo-księgowej prowadzonej przez dysponenta III stopnia.

1. Dochody budżetu państwa w części 85/28 zrealizowano w 2010 r. w wysokości 69.389,8 tys. zł, co stanowiło 95,8% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Najwyższy udział w ich strukturze stanowiły grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

fizycznych w kwocie 25.498,1 tys. zł (36,7% ogółu dochodów), a także wpływy m.in. z opłat w kwocie 21.632,8 tys. zł (31,2%) z tytułu zarządu, użytkowania oraz użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa. Dochody niższe od planowanych zrealizowano głównie w dziale 750 Administracja publiczna. Dotyczyły one ww. grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych (72,9% planu), a przyczyną niewykonania planu w tym zakresie było zmniejszenie, w porównaniu do roku ubiegłego, wpłat z tytułu wystawionych mandatów z kwoty 29.418,6 tys. zł do 25.491,0 tys. zł (tj. 13,4%).

2. Należności dysponenta głównego na koniec 2010 r. wyniosły 184.205,2 tys. zł, w tym zaległości netto stanowiły 172.722,1 tys. zł (93,7% należności). Dotyczyły one głównie niewyegzekwowanych kwot z tytułu udzielonych zaliczek alimentacyjnych oraz innych świadczeń z funduszu alimentacyjnego (144.137,0 tys. zł, 78,2% ogółu należności), a także nałożonych mandatów karnych (27.524,9 tys. zł, tj. 14,9%).

Przeprowadzona w toku kontroli analiza należności z tytułu wystawionych mandatów karnych wykazała m.in., że:

- w terminie przekraczającym 40 dni od daty wystawienia mandatów do Urzędu zaewidencjonowano 34.032 spośród 198.634 mandatów dotyczących 2010 r. (17,1%),
- w terminie przekraczającym 60 dni od dnia wystawienia mandatu objęto tytułami wykonawczymi 51.586 mandatów (44,3%) na kwotę 9.083,9 tys. zł, w tym najwięcej w przedziale 60-89 dni (28.897 mandatów). Na opóźnienia wpłynęły głównie okresowe przerwy w wystawianiu tytułów wykonawczych, wynikające ze zmian organizacyjnych w Urzędzie (w I kwartale 2010 r. przeniesiono obsługę mandatów z Delegatury Urzędu w Elblągu do siedziby w Olsztynie).

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia terminowość ewidencjonowania mandatów karnych w systemie informatycznym Urzędu, natomiast negatywnie – opieszałość w wystawianiu tytułów wykonawczych.

3. Zrealizowane w 2010 r. wydatki budżetu krajowego wyniosły 1.381.142,8 tys. zł, co stanowiło 99,0% planu po zmianach. Najwyższe kwoty wydatków zostały poniesione w działach: 852 Pomoc społeczna – 735.366,1 tys. zł (53,2% wydatków), 851 Ochrona zdrowia – 180.389,0 tys. zł (13,1%), 010 Rolnictwo i łowiectwo – 121.645,6 tys. zł (8,8%), 600 Transport i łączność – 118.934,7 tys. zł (8,6%) oraz 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – 95.354,1 tys. zł (6,9%). Wydatki w tych działach

wyniosły łącznie 1.251.690,5 tys. zł i stanowiły 90,6% ogółu wydatków w budżecie Wojewody. Nie stwierdzono przekroczenia planu wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej. Nie została natomiast wykorzystana kwota 14.320,1 tys. zł (1,0% planu po zmianach), głównie w działach:

- 010 Rolnictwo i łowiectwo – 5.704,7 tys. zł. Przyczyną niewykorzystania środków było m.in. zgłoszenie przez jednostki samorządu terytorialnego wyższego od faktycznie zrealizowanego zapotrzebowania na dotacje dotyczące zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego (o 2.737,6 tys. zł) oraz zmniejszenie wydatków związanych z likwidacją przez inspekcję weterynaryjną zdarzeń epizootycznych (1.249,4 tys. zł);
 - 854 Edukacyjna opieka wychowawcza – 4.023,7 tys. zł. Przyczyną niewykorzystania było m.in. niespełnienie ustawowego kryterium dochodowego przez część rodzin korzystających ze świadczeń w zakresie pomocy materialnej dla uczniów.
4. Zobowiązania na koniec 2010 r. wyniosły 8.133,5 tys. zł i były w całości zobowiązaniami niewymagalnymi. Dotyczyły one głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego (6.018,4 tys. zł).
5. Kwota zrealizowanych dotacji wyniosła 1.200.211,4 tys. zł i stanowiła 99,0% planu po zmianach. Najwyższy udział w ich strukturze stanowiły dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego – 1.115.993,7 tys. zł (99,0% kwoty zaplanowanej), w tym m.in. na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego ustawami w wysokości 789.142,8 tys. zł (65,8% ogółu dotacji) oraz na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego – 312.738,4 tys. zł (28,0%).

Kontrola dotacji celowych na dofinansowanie uczniom świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wykazała, że 68 gmin w woj. warmińsko-mazurskim (58,6%) nie zapewniło wymaganego wkładu własnego w realizację tych zadań na poziomie 20% ich kosztu, co spowodowało nadpłatę dotacji w wysokości 3.181.251,66 zł. W toku kontroli NIK pięć jst zwróciło środki pobrane w nadmiernej wysokości w łącznej kwocie 167.748,28 zł.

Ustalono, że Wojewoda prawidłowo zrealizował obowiązki wynikające z rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 sierpnia 2006 r. w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego

zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej i jego wypłatę².

6. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 24.114,8 tys. zł i stanowiły 99,2% planu po zmianach. Zostały one poniesione głównie na realizację zadań w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury (16.144,6 tys. zł) przez Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Olsztynie. Nie wykorzystano natomiast zaplanowanej kwoty 180,0 tys. zł w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, co związane było z niezakwalifikowaniem do realizacji projektu złożonego przez tę jednostkę.
7. Projekt budżetu zadaniowego, w ramach którego Wojewoda realizował 17 spośród 22 funkcji państwa, opracowany został zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010³. Badanie stopnia zaawansowania prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego, przeprowadzone na próbie dwóch podzadań, tj. „Wspieranie ratownictwa medycznego” i „Krajowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie” wykazało, że przyjęte mierniki tych podzadań (odpowiednio: liczba skontrolowanych zespołów ratownictwa medycznego w stosunku do ogólnej liczby takich zespołów w województwie oraz liczba osób objętych programami korekcyjno-edukacyjnymi) były jednoznaczne i precyzyjne, a także mierzalne (w określonej jednostce czasu i w wieloletniej perspektywie) i możliwe do wykonania. Zrealizowane w 2010 r. wartości ww. mierników przekroczyły wartości docelowe, gdyż skontrolowano 53,3% zespołów ratownictwa medycznego, tj. o 3,3% powyżej planu, zaś programami korekcyjno-edukacyjnymi objęto 28,9% osób więcej niż planowano. Izba zwraca uwagę, że w przypadku podzadania „Wspieranie ratownictwa medycznego” przyjęty miernik nie był w pełni powiązany z celem tego podzadania. Przeprowadzone kontrole powinny się wprawdzie przyczynić do poprawy jakości zadań wykonywanych przez te zespoły, jednak ich liczba nie ma bezpośredniego wpływu na zapewnienie lub niezapewnienie pomocy w stanach nagłego zagrożenia, co było celem podzadania. W przypadku podzadania „Krajowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie”, dla działania „Nadzór i kontrola nad realizacją zadań pomocy społecznej w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie” błędnie przyjęto, że wartość miernika (średnia liczba zaleceń pokontrolnych z kontroli kompleksowych i problemowych przypadających na jedną kontrolowaną jednostkę) będzie w kolejnych latach wzrastać, zamiast spadać.

² Dz. U. Nr 160, poz. 1132 ze zm.

³ Dz. U. Nr 80, poz. 673 ze zm.

Skoro bowiem celem szczegółowym tego działania było „Zapewnienie zgodności funkcjonowania z obowiązującymi normami prawnymi w specjalistycznych ośrodkach wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, ośrodkach interwencji kryzysowej oraz nad realizatorami programów korekcyjno-edukacyjnych”, liczba zaleceń pokontrolnych winna wykazywać tendencję malejącą.

8. W 2010 r. przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych województwa warmińsko-mazurskiego wyniosło 2.107 osób i było wyższe o 55,4% w stosunku do zatrudnienia w 2009 r. Najwyższy wzrost zatrudnienia (o 758 osób) wystąpił w dziale 851 Ochrona zdrowia, co było spowodowane wprowadzeniem z dniem 1 stycznia 2010 r. jednostek inspekcji sanitarnej do budżetu Wojewody. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w jednostkach budżetowych przypadające na 1 pełnozatrudnionego wyniosło w 2010 r. 3.559 zł i było niższe od wykonania w 2009 r. o 9,1% (o 323 zł). W 2010 r. nie została przekroczona kwota wydatków na wynagrodzenia określona w planie finansowym po zmianach.
9. Łączne sprawozdania z wykonania budżetu Wojewody zostały sporządzone zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴ i przekazane Ministerstwu Finansów w obowiązujących terminach. W ocenie NIK, rzetelnie odzwierciedlały one dochody i wydatki, a także należności i zobowiązania.
10. Dochody zrealizowane w 2010 r. przez Wojewodę jako dysponenta III stopnia wyniosły 497,4 tys. zł i stanowiły 120,0% planowanych wpływów na ten rok. Wzrost ten wynikał głównie z uzyskania nieplanowanych dochodów w kwocie 77,1 tys. zł z tytułu ugody sądowej zawartej przez funkcjonujące przy Urzędzie gospodarstwo pomocnicze (Wojewódzki Ośrodek Informatyki – Terenowy Bank Danych w Olsztynie, zwany dalej „WOF”). Analiza wpłat dochodów na rachunek centralny budżetu państwa wykazała, że kwotę 479,9 tys. zł (96,5%) przekazano w terminie określonym w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁵. Stwierdzono jednak, że w dwóch przypadkach dochody w kwocie 17,5 tys. zł przekazano z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w tym rozporządzeniu, tj.: dwóch dni – kwotę 12,9 tys. zł oraz trzech dni –

⁴ Dz. U. Nr 20, poz. 103

⁵ Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

4,6 tys. zł. Przyczyną opóźnienia w przekazaniu kwoty 4,6 tys. zł było niewłaściwe funkcjonowanie systemu bankowości elektronicznej „VideoTel”.

Badanie dokumentacji dotyczącej próby dochodów w wysokości 82,0 tys. zł (16,5% dochodów wykonanych) wykazało jedynie nieprawidłowości w sposobie zaewidencjonowania kwoty 2,6 tys. zł (3,2% badanych dochodów), gdyż:

- 2,5 tys. zł z tytułu wpłaty m.in. za ekwiwalent za bezprawne pozyskanie zwierzyny zewidencjonowano i wykazano w rocznym sprawozdaniu Rb-27 w dziale 750 Administracja publiczna, rozdziale 75011 Urzędy wojewódzkie, zamiast w dziale 020 Leśnictwo, rozdziale 02095 Pozostała działalność, tj. w sposób niezgodny z § 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁶,
- 0,1 tys. zł z tytułu dwóch kar wymierzonych postanowieniami Wojewody nie zewidencjonowano jako należności i nie wykazano w sprawozdaniach Rb-27 za okres od stycznia do maja 2010 r. oraz Rb-N za I kwartał 2010 r., co było to niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷.

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2010 r. wyniosły 110,4 tys. zł, zaś zaległości 60,2 tys. zł (54,5%) i były to głównie należności od zlikwidowanych dwóch gospodarstw pomocniczych. Należy przy tym zaznaczyć, że Urząd ujął w księgach rachunkowych i wykazał w rocznych sprawozdaniach budżetowych zaległość na kwotę 40,0 tys. zł, która faktycznie była należnością GDDKiA Oddział w Olsztynie, przez co naruszono art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Wydatki dysponenta III stopnia wyniosły 53.852,5 tys. zł (98,9% planu po zmianach), a największy udział w ich strukturze stanowiły wydatki na wynagrodzenia wraz pochodnymi (43,4%). Analiza próby wydatków na łączną kwotę 25.884,5 tys. zł wykazała, że służyły one działalności statutowej i zostały poniesione w sposób celowy i gospodarny, a udzielone na ich realizację zamówienia publiczne przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸.

Zobowiązania Urzędu (w całości niewymagalne) na koniec 2010 r. wyniosły 2.228,1 tys. zł i były wyższe od zobowiązań roku poprzedniego o 17,8%, głównie poprzez przejście zobowiązań po likwidacji dwóch gospodarstw pomocniczych.

⁶ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Przeciętne zatrudnienie w Urzędzie wyniosło 374 osoby i wzrosło w stosunku do roku poprzedniego o 1,4%, głównie wskutek przejęcia 17 pracowników po zlikwidowanym z dniem 30 czerwca 2010 r. gospodarstwie pomocniczym (WOI). Na wynagrodzenia wydatkowano ogółem 19.693,2 tys. zł, tj. o 153,1 tys. zł (o 0,8%) mniej niż w 2009 r.

Badanie ksiąg rachunkowych, przeprowadzone na próbie 110 dowodów na łączną kwotę 25.884,5 tys. zł (85,0% wydatków pozapłacowych) wykazało, że zaewidencjonowane były w nich zdarzenia, które faktycznie miały miejsce, a kwoty zaksięgowanych operacji wynikały z dowodów źródłowych. Zastrzeżenia NIK dotyczą natomiast sposobu zaewidencjonowania wydatków w łącznej kwocie 2.155,6 tys. zł (8,3% badanej próby pod względem wartościowym), który naruszał regulacje ustawy o rachunkowości, ponieważ:

- dowód księgowy na kwotę 290,2 tys. zł nie zawierał akceptacji pod względem merytorycznym, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 tej ustawy,
- w księgach rachunkowych ujęto błędnie daty 12 operacji gospodarczych o łącznej wartości 1.865,4 tys. zł, przez co naruszono art. 24 ust. 3,
- na dowodzie księgowym na kwotę 800,0 tys. zł dokonano poprawek w sposób niezgodny z art. 22.

Urząd terminowo sporządził roczne sprawozdania budżetowe, a dane w nich zamieszczone wynikały z ewidencji księgowej. Należy przy tym zaznaczyć, że w dniu 28 marca 2011 r. dokonano ich korekt w zakresie usunięcia nieprawidłowości ujawnionych podczas kontroli NIK (zmieniono klasyfikacje budżetową dochodów w kwocie 2,5 tys. zł i wyksięgowano zaległości na kwotę 40,0 tys. zł). Biorąc pod uwagę powyższe, NIK wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami, zarówno w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych, jak i zgodności. Należy przy tym zaznaczyć, że na nieprawidłowości w zakresie sposobu ewidencjonowania wydatków, Najwyższa Izba Kontroli wskazywała już podczas kontroli wykonania budżetu w 2009 r. W ocenie NIK, ponowne zaistnienie takich samych nieprawidłowości świadczy o nienależycie wykonywanej kontroli finansowej w Urzędzie.

Zgodnie z art. 89 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych⁹ zlikwidowano w 2010 r. trzy gospodarstwa pomocnicze, tj. z dniem 30 czerwca - WOI oraz z dniem 31 grudnia - Warmińsko-Mazurski Zarząd Obsługi Przejść Granicznych i Zakład Obsługi Urzędu.

⁹ Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

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

1. Wyegzekwowanie od jednostek samorządu terytorialnego kwot dotacji pobranych w nadmiernej wysokości, przeznaczonych na dofinansowanie uczniów w zakresie świadczeń socjalnych o charakterze materialnym.
2. Terminowe ewidencjonowanie i wystawianie tytułów wykonawczych na zaległości w zakresie mandatów karnych.
3. Wylimitowanie błędnych zapisów w ewidencji finansowo-księgowej.
4. Prawidłowe ewidencjonowanie należności i dochodów budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wojewodę, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji tych wniosków lub o 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 Olsztynie, 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Z poważaniem