



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

P/12/154
LOL-4100-01-01/2012

Olsztyn, dnia kwietnia 2012 r.

Pan
Marian Podziewski
Wojewoda Warmińsko-Mazurski

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 skontrolowała Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie („Urząd”) w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 5 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do treści art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2011 r. budżetu państwa w części 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie. Podstawą pozytywnej oceny jest wykonanie dochodów i wydatków budżetu Wojewody zgodnie z przyjętym planem finansowym, prawidłowe przekazanie i rozliczenie dotacji budżetowych, a także rzetelne i terminowe sporządzenie łącznych sprawozdań budżetowych.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia i oceny cząstkowe:

1. Dochody budżetu państwa w części 85/28 zrealizowano w 2011 r. w wysokości 94.545,6 tys. zł, co stanowiło 107,2% kwoty ujętej w ustawie budżetowej oraz 136,3% dochodów uzyskanych w roku poprzednim. Najwyższy udział w ich strukturze stanowiły dochody uzyskane w dziale 750 Administracja publiczna dotyczące grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych, które wyniosły 25.991,3 tys. zł, a także dochody w dziale 700 Gospodarka mieszkaniowa w zakresie wpływów m.in. z opłat z tytułu zarządu, użytkowania oraz użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa – 24.686,8 tys. zł. Należy jednak zaznaczyć, że dochody z tytułu grzywien i mandatów nie zostały wykonane w zaplanowanej kwocie (30.000,0 tys. zł), z powodu niskiej skuteczności prowadzonej egzekucji należności, spowodowanej trudną sytuacją materialną dłużników oraz brakiem możliwości ustalenia miejsca ich zamieszkania, co w konsekwencji prowadziło do umarzania prowadzonych w tym zakresie postępowań administracyjnych. Dochody wyższe od zaplanowanych o 4.334,1 tys. zł (o 21,3%) zrealizowano natomiast w dziale 700 Gospodarka mieszkaniowa wskutek uzyskania wyższych wpływów z tytułu zakupu nieruchomości Skarbu Państwa, w tym m.in. przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2011 r. wyniosły 244.810,0 tys. zł, w tym zaległości - 231.917,1 tys. zł (94,7%). Największe zaległości wystąpiły w dziale 852 Pomoc społeczna (194.536,8 tys. zł) i dotyczyły m.in. niewyegzekwowanych od dłużników należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego.
2. Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2011 r. wydatki wyniosły 1.152.854,0 tys. zł. W trakcie roku zostały one zwiększone środkami z rezerw budżetowych do kwoty 1.495.253,4 tys. zł. Zwiększenia te dotyczyły

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

głównie wydatków na „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych 2008-2011” o kwotę 56.320,0 tys. zł, na dopłaty do paliwa rolniczego - 53.276,5 tys. zł oraz na świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego - 47.867,6 tys. zł. Analiza dokumentacji dotyczącej zwiększenia budżetu Wojewody środkami z rezerw w łącznej wysokości 116.575,3 tys. zł (34,0% ogółu zwiększeń) wykazała, że środki te zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i służyły realizacji zadań Wojewody.

Zrealizowane w 2011 r. wydatki budżetowe wyniosły 1.463.522,1 tys. zł, co stanowiło 97,9% planu po zmianach oraz 105,9% wydatków z roku poprzedniego. Najwyższe kwoty wydatków zostały poniesione w działach: 852 Pomoc społeczna – 763.969,6 tys. zł (52,2% wydatków), 851 Ochrona zdrowia – 191.247,4 tys. zł (13,1%), 010 Rolnictwo i łowiectwo – 153.962,1 tys. zł (10,5%), 600 Transport i łączność – 130.890,4 tys. zł (8,9% wydatków) oraz 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – 89.168,7 tys. zł (6,1%). Wydatki w tych działach wyniosły łącznie 1.329.238,2 tys. zł i stanowiły 90,8% ogółu wydatków w budżecie Wojewody. Nie stwierdzono przekroczenia planu wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej. Nie została natomiast wykorzystana kwota 31.731,3 tys. zł (2,1% planu po zmianach), głównie w działach:

- 010 Rolnictwo i łowiectwo – 10.082,3 tys. zł. Przyczyną niewykorzystania środków było zawyżenie przez jednostki samorządowe - na etapie planowania - zapotrzebowania na dotacje dotyczące zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego (o 4.877,8 tys. zł), niewykorzystanie dotacji przez Samorząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (1.906,1 tys. zł), a także konieczność utrzymania przez inspekcję weterynaryjną rezerwy finansowej na wystąpienie nieprzewidzianych zdarzeń epizootycznych (1.357,8 tys. zł).
 - 854 Edukacyjna opieka wychowawcza – 9.905,2 tys. zł. Przyczyną niewykorzystania było m.in. niespełnienie ustawowego kryterium dochodowego przez część rodzin korzystających ze świadczeń pomocy materialnej dla uczniów.
3. Zobowiązania na koniec 2011 r. wyniosły 8.288,9 tys. zł i były wyższe o 0,9% w stosunku do stanu z roku poprzedniego. W całości były one niewymagalne i dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (7.527,7 tys. zł).
 4. W 2011 r. z budżetu Wojewody udzielono dotacji w łącznej kwocie 1.256.524,5 tys. zł, co stanowiło 97,8% kwoty zaplanowanej (1.284.267,0 tys. zł). Najwyższy udział w ich strukturze stanowiły dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego – 1.160.125,2 tys. zł, w tym na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego ustawami - 854.302,7 tys. zł (73,6%). Pozostałe dotacje przeznaczone zostały m.in. dla Narodowego Funduszu Zdrowia (86.356,9 tys. zł) na sfinansowanie wykonywania zadań ratownictwa medycznego oraz dla Ośrodka Doradztwa Rolniczego (7.129,0 tys. zł) na realizację zadań z zakresu doradztwa. Przeprowadzona w toku kontroli analiza umów dotyczących przyznania dotacji celowych na łączną kwotę 86.362,3 tys. zł (6,9% ogółu kwot dotacji) wykazała, że zawarto je zgodnie z postanowieniami art. 150 i 151 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych². Kontrola wykazała również, że w Urzędzie dokonywano analiz w zakresie przestrzegania przez jednostki samorządu terytorialnego przepisów art. 128 ust. 2 ww. ustawy, tj. zapewnienia 20 % wkładu w realizację zadań własnych. W wyniku tych czynności ujawniono trzy przypadki pobrania dotacji w nadmiernej wysokości (254,7 tys. zł) i w rezultacie wszczęto postępowania administracyjne w sprawie zwrotu tych środków.
 5. Kontrola wykazała, że Wojewoda, stosownie do postanowień art. 175 ustawy o finansach publicznych, prowadził nadzór i kontrolę w zakresie m.in. wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa. W 2011 r. Wydział Finansów i Kontroli przeprowadził w tym zakresie 80 kontroli, w wyniku których skierowano 20 zawiadomień dotyczących okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W Wydziale tym dokonywano także analiz realizacji budżetu Wojewody, w tym wykorzystania środków dotacji m.in. przez jednostki samorządu terytorialnego.
 6. Wydatki budżetu środków europejskich w 2011 r. wyniosły 22.203,6 tys. zł i stanowiły 97,5% planu po zmianach oraz 92,1% wydatków zrealizowanych w 2010 r. Zostały one poniesione głównie na realizację zadań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (19.852,9 tys. zł), Regionalnego Programu

² Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Operacyjnego Warmia i Mazury 2007-2013 (2.305,9 tys. zł) oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (44,8 tys. zł). Nie zostały wykorzystane natomiast środki w kwocie 153,0 tys. zł zaplanowane dla Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Przyczyną niewykorzystania tych środków było wykluczenie przez Instytucję Pośredniczącą jednostek budżetowych jako uprawnionych do ubiegania się o przyznanie dofinansowania z tego Programu.

7. W 2011 r. przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych województwa warmińsko-mazurskiego wyniosło 2.305 osób i było niższe o 1,0% w stosunku do zatrudnienia w 2010 r. (spadek zatrudnienia o 24 osoby). Przeciętne miesięczne wynagrodzenia w jednostkach budżetowych przypadające na jednego pełnozatrudnionego wyniosło w 2011 r. - 3.522 zł i było niższe od wykonania w 2010 r. o 2,1%. W 2011 r. nie została przekroczona kwota wydatków na wynagrodzenia określona w planie finansowym po zmianach.
8. Łączne sprawozdania z wykonania budżetu Wojewody (Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 Programy WPR, Rb-28 UE, Rb-28 UE WPR) zostały sporządzone zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³ i przekazane Ministerstwu Finansów w obowiązujących terminach. W ocenie NIK rzetelnie odzwierciedlały one dochody i wydatki budżetu państwa w części 85/28 - województwo warmińsko-mazurskie.
9. Przeprowadzone badania kontrolne Urzędu jako dysponenta III stopnia wykazały, że dochody zrealizowane w 2011 r. wyniosły 659,4 tys. zł i stanowiły 111,8% dochodów planowanych oraz były wyższe o 32,6% od uzyskanych w roku poprzednim. Wzrost ten wynikał z głównie z wpływów z tytułu zaległości przejętych po zlikwidowanych z końcem 2010 r. dwóch gospodarstwach pomocniczych (Warmińsko-Mazurskiego Zarządu Przejść Granicznych i Zakładu Obsługi Urzędu).

Wydatki dysponenta III stopnia wyniosły 58.327,3 tys. zł (99,3% planu po zmianach) i były wyższe o 4.474,8 tys. zł, tj. o 8,3% od wykonanych w roku poprzednim. Największy udział w ich strukturze stanowiły wydatki na wynagrodzenia wraz pochodnymi (46,0%). Analiza próby wydatków na łączną kwotę 19.605,1 tys. zł wykazała, że służyły one działalności statutowej oraz zostały poniesione w sposób celowy i gospodarny. Na realizację badanych wydatków Urząd w 2011 r. udzielił 21 zamówień publicznych. Badanie szczegółowe trzech zamówień o najwyższych kwotach o łącznej wartości 11.928,8 tys. zł (49,6% wszystkich zamówień udzielonych w 2011 r.) wykazało, że przeprowadzono je zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴.

Zobowiązania Urzędu (w całości niewymagalne) na koniec 2011 r. wyniosły 1.772,1 tys. zł i były niższe od zobowiązań roku poprzedniego o 20,5%. Największy udział w ich strukturze (95,2%) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi.

Przeciętne zatrudnienie w Urzędzie wyniosło 435 osoby i wzrosło w stosunku do roku poprzedniego o 16,3%, głównie wskutek przejścia 54 pracowników po zlikwidowanym gospodarstwie pomocniczym (Zakładzie Obsługi Urzędu) i zatrudnienia 12 pracowników w utworzonym w 2011 r. Wojewódzkim Centrum Powiadamiania Ratunkowego. Na wynagrodzenia wydatkowano ogółem 23.156,0 tys. zł, tj. o 3.426,8 tys. zł (o 17,6%) więcej niż w 2010 r.

Badanie ksiąg rachunkowych, przeprowadzone na próbie 234 dowodów na łączną kwotę 19.605,1 tys. zł (63,6% wydatków pozapłacowych) wykazało, że ujęte były w nich zdarzenia, które faktycznie miały miejsce, a kwoty zaksięgowanych operacji wynikały z dowodów źródłowych. Zastrzeżenia NIK dotyczą sposobu ujęcia w księgach rachunkowych wydatków w łącznej kwocie 467,1 tys. zł, tj. 2,4% badanej próby pod względem wartościowym. Ustalono bowiem, że ewidencjonując te wydatki naruszono regulacje ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵, gdyż:

- deklarację na podatek od nieruchomości na kwotę 92,7 tys. zł ze stycznia 2011 r. zaewidencjonowano w księgach rachunkowych dopiero w lutym, czym naruszono art. 20 ust. 1 tej ustawy,

³ Dz. U. Nr 20, poz. 103

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

- niezgodnie z art. 24 ust. 3 ww. ustawy, fakturę dotyczącą zakupu usług drukarskich na kwotę 4,9 tys. zł zaewidencjonowano w § 4210 klasyfikacji zamiast w § 4300, co skutkowało błędnym wykazaniem tego wydatku w dwóch miesięcznych i rocznym sprawozdaniu Rb-28,
- w księgach rachunkowych błędnie ujęto daty 23 operacji gospodarczych o łącznej wartości 232,0 tys. zł oraz dane identyfikacyjne trzech dowodów na kwotę 127,1 tys. zł, przez co naruszono art. 24 ust. 3,
- zapisy księgowe na kwotę 10,4 tys. zł wynikające z dziewięciu dowodów zawierały nieczytelny opis operacji gospodarczej, przez co nie spełniały wymogów art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, NIK pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia prowadzenie w Urzędzie ewidencji księgowej w zakresie poprawności formalnej zapisów księgowych. NIK pozytywnie ocenia natomiast rzetelność ksiąg rachunkowych, gdyż zawarte w nich dane umożliwiły sporządzenie wiarygodnych sprawozdań budżetowych, a błędy formalne zapisów księgowych nie miały wpływu na rzetelność tych ksiąg. Urząd terminowo sporządził roczne sprawozdania budżetowe, a dane w nich zamieszczone wynikały z ewidencji księgowej.

Wydatki majątkowe Urzędu w 2011 r. wyniosły 20.675,8 tys. zł. Przeprowadzona w toku kontroli analiza tych wydatków o wartości 17.966,7 tys. zł (86,9%) wykazała, że na zakup środków trwałych przeznaczono 335,2 tys. zł. Aktywa te zostały zakwalifikowane zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Rodzajowej Środków Trwałych⁶. Stwierdzono jednak, że jeden z nich - zbiornik paliwa o wartości 43,8 tys. zł został ujęty w księgach w sposób niezgodny z art. 3 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Zbiornik ten zaewidencjonowano jako środek trwały, podczas gdy do 13 marca 2012 r. nie został on przekazany do użytkowania. W wyniku kontroli NIK, w dniu 23 marca 2012 r. dokonano korekty tej pozycji bilansowej, ujmując ją na koncie środki trwałe w budowie.

W 2011 r. Urząd w terminie określonym w art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych⁷ uiścił wpłaty za wszystkie posiadane na stanie 72 odbiorniki radiowe i 14 telewizyjnych.

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

- podjęcie działań zapewniających prawidłowe ewidencjonowanie wydatków budżetowych dysponenta III stopnia.

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 wniosku zawartego w niniejszym wystąpieniu bądź o działaniach podjętych w celu jego realizacji lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

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

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

Z poważaniem

⁶ Dz. U. Nr 242, poz. 1622 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zm.