



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2011 r.

**Pani
Wiesława Chojnacka
Dyrektor Generalny
Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego
w Warszawie**

LWA-4100-05-03/2011
P/10/179

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie przeprowadziła w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie (zwanym dalej MUW lub Urzędem), kontrolę wykonania budżetu państwa w 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym 12 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego w 2010 r. przez dysponenta budżetowego III stopnia - Mazowiecki Urząd Wojewódzki.

1. W 2010 r. MUW uzyskał dochody w kwocie 121 379,7 tys. zł, co stanowiło 104,0% planu. Zrealizowane dochody były wyższe o 14 355,8 tys. zł, tj. o 13,4% od dochodów osiągniętych w 2009 r. Głównym źródłem dochodów były wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych, które wyniosły 102 596,5 tys. zł, tj. 102,8% planu i 112,7% wykonania w 2009 r.

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

Dochody uzyskane przez MUW, zostały terminowo i we właściwych kwotach przekazane na rachunek budżetu państwa².

Należności na koniec 2010 r. wyniosły 114 608,1 tys. zł, w tym zaległości netto stanowiły 99,9% (114 568,4 tys. zł). W porównaniu do 2009 r. zaległości netto uległy zmniejszeniu o 8 094,5 tys. zł tj. o 6,6%, głównie dzięki poprawie ściągальności grzywien z tytułu mandatów karnych.

NIK ocenia pozytywnie kontynuowanie przez MUW w 2010 r. działań rozpoczętych w 2009 r., prowadzących do dalszego skrócenie czasu ewidencjonowania mandatów i wystawiania tytułów wykonawczych. W 2010 r. średni czas księgowania mandatu (od dnia jego wystawienia) wyniósł 22 dni, co oznacza jego skrócenie w porównaniu do 2009 r. o 14 dni (tj. o 38,9%). Średni czas wystawienia tytułu wykonawczego w 2010 r. zmniejszył się w porównaniu do 2009 r., ze 156 do 60 dni, tj. o 61,5%.

W systemie informatycznym MUW zaewidencjonowano, w okresie krótszym niż 40 dni od daty wystawienia mandatu, 590 480 sztuk mandatów (tj. 93,3% liczby wszystkich mandatów) na łączną kwotę 108 324,8 tys. zł.

NIK zwraca uwagę, że w 2010 r. MUW wystawił 188 597 tytułów wykonawczych, na łączną kwotę 34 637,9 tys. zł, w odniesieniu do mandatów niezapłaconych w terminie dłuższym niż 60 dni od ich wystawienia. Nie zostało wystawione 50 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 5 970 zł.

Procedura wewnętrzna MUW, dotycząca postępowania z mandatami kredytowanymi³, nie została dostosowana do zmienionego w październiku 2010 r., systemu informatycznego służącego do ewidencji mandatów karnych i tytułów wykonawczych.

2. Wydatki MUW w 2010 r. wyniosły 112 353,7 tys. zł, co stanowiło 99,3% planu po zmianach i 107,9% wykonania w 2009 r.

2.1. Badanie wydatków w kwocie 24 042,2 tys. zł, tj. 21,4 % wykonanych ogółem, wykazało, że zostały poniesione zgodnie z planowanym przeznaczeniem, zgodnie z zasadami celowości i oszczędności określonymi w art. 44 ust. 3 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁴.

Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, zostały zrealizowane w kwocie 66 847,2 tys. zł (99,3% planu po zmianach), były wyższe o 8,7% w porównaniu do 2009 r. i stanowiły 59,5% wydatków ogółem.

² Zgodnie z § 4 ust. 1 *rozporządzenia Ministerstwa Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa* (Dz. U. Nr 116, poz. 784).

³ *Procedury postępowania – mandaty karne* z dnia 9 grudnia 2009 r.

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

W związku z koniecznością sfinansowania dodatków specjalnych pracowników służby cywilnej, wydatki na wynagrodzenia zostały zwiększone z rezerw celowych o 64,4 tys. zł. Wynagrodzenia Wojewody i Wicewojewody Mazowieckiego w 2010 r. ustalono na poziomie wynagrodzeń z grudnia 2008 r.

Fundusz nagród dla pracowników Urzędu na 2010 r. został ustalony w wysokości 1 845,9 tys. zł. NIK nie wnosi uwag do sposobu przyznania⁵ i wypłacenia w maju 2010 r. nagród na łączną kwotę 1 517,6 tys. zł.

Przeciętne średnioroczne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty w 2010 r. wyniosło 1422 etatów, tj. 80,0% planu po zmianach, i było wyższe o 128 etatów w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2009 r. Głównym powodem wzrostu zatrudnienia o 105,5 etatu, było przejście przez MUW pracowników Mazowieckiego Centrum Zdrowia Publicznego, włączonego z dniem 1 stycznia 2010 r. w strukturę Urzędu.

Wydatki majątkowe MUW wyniosły 311,4 tys. zł. Środki te wykorzystano m. in. na zakup sprzętu dla przejścia granicznego Warszawa – Okęcie oraz na modernizację systemów teleinformatycznych MUW.

W celu optymalizacji ponoszonych wydatków, w Urzędzie wdrażano projekt „Kultura przejrzystości i skrzętności kosztów”⁶. W oparciu ten projekt wykazywano koszty generowane przez poszczególne komórki organizacyjne, z rozbiciem na poszczególne składniki, w celu wdrożenia zasad budżetu zadaniowego, zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów.

2.2. Na utrzymanie przejścia granicznego Warszawa-Okęcie⁷ w 2010 r. MUW poniósł wydatki w kwocie 17 207,0 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach i 106,8% wydatków w 2009 r. (16 100,7 tys. zł).

Pomimo potrzeb dotyczących finansowania przejścia granicznego Warszawa – Okęcie zgłaszanych⁸ przez Wojewodę Mazowieckiego w łącznej wysokości 19 959,0 tys. zł, w *ustawie budżetowej na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r.*⁹ określono wydatki w kwocie

⁵ Na podstawie *Regulaminu przyznawania nagród w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie* ustalonego zarządzeniem nr 57 Dyrektora Generalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie z 28 października 2009 r.

⁶ Na podstawie zarządzenia nr 43 Wojewody Mazowieckiego z 9 lutego 2009 r.

⁷ Na podstawie *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych, przejść turystycznych, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych, ich wyposażenia w sprzęt, a także organów właściwych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych* (Dz. U. Nr 256, poz. 2145).

⁸ Wojewoda Mazowiecki wykazał w projekcie budżetu państwa na 2010 r. kwotę 19 959,0 tys. zł jako konieczną do sfinansowania zadania (załącznik Rz-13 sporządzony 12 czerwca 2009 r.) oraz występował do MSWiA w dniach 12 sierpnia, 30 września i 14 października 2010 r. oraz do MF w dniach 29 listopada 2010 r. i 14 grudnia 2010 r., informując m. in. o wykorzystaniu środków oraz o powstaniu zobowiązań wymagalnych w kwocie 2 546 tys. zł.

⁹ Dz.U. Nr 19, poz. 102.

7 826,0 tys. zł. Kwota ta została zwiększona środkami z rezerwy celowej będącej w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do 14 661 tys. zł. Brakujące 2 546,3 tys. zł zostało przyznane przez Ministra Finansów dopiero 23 grudnia 2010 r.¹⁰, z pozostającej w jego dyspozycji rezerwy celowej. Spowodowało to opłacenie przez MUW z opóźnieniem faktur wystawionych przez Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” za listopad i grudzień 2010 r., a w efekcie również zapłatę odsetek za zwłokę w kwocie 4 tys. zł.

W związku z brakiem zapewnienia środków, Wojewoda nie zawarł umowy na 2010 r. z PP „Porty Lotnicze”, której przedmiotem byłoby udostępnianie pomieszczeń i miejsc dla organów przeprowadzających kontrolę na przejściu granicznym Warszawa-Okęcie.

2.3. Badanie 7 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości 3 819,4 tys. zł wykazało, iż zostały one przeprowadzone zgodnie z wymogami *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*¹¹. Nie stwierdzono przypadków zawierania przez MUW dodatkowych krótkoterminowych umów - do czasu wyboru wykonawcy na podstawie przepisów *ustawy PZP*.

W wyniku kontroli stwierdzono uchybienia formalne w planowaniu, sprawozdawczości i w rejestrze zamówień, nie mające jednak wpływu na ogólną ocenę procesu udzielania zamówień publicznych przez MUW. W rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach publicznych za 2010 r. przekazanym Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 25 lutego 2011 r. Urząd wykazał 8 postępowań na łączną kwotę 304,2 tys. zł, w których wartość pojedynczego zamówienia była niższa niż 14 000 Euro. Było to niezgodne z § 1 pkt 4 załącznika do *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2006 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania*¹², w którym powinno się wykazywać wyłącznie zamówienia o wartości powyżej 14 000 euro. Ponadto, w ww. sprawozdaniu, wykazano przeprowadzenie 42 zamówień publicznych o łącznej wartości 9 914 tys. zł pomimo, że w prowadzony w MUW rejestr zamówień zawierał 50 zamówień na kwotę 10 160 tys. zł.

MUW udzielił 7 zamówień publicznych na łączną kwotę netto 3 647 tys. zł pomimo nieuwzględnienia ich w rocznym planie zamówień publicznych¹³ (m.in. publikacja ogłoszeń MUW, dostawy wody i odprowadzanie ścieków do/z nieruchomości MUW oraz dostawy energii cieplnej). Nie zostało natomiast przeprowadzone 5 postępowań wymienionych w ww. pla-

¹⁰ Decyzja w sprawie zmian w budżecie nr FS1/4135/128/EMR/10 z dnia 23 grudnia 2010 r.

¹¹ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz.759 ze zm., zwanej dalej PZP.

¹² Dz.U. z 2006 r., Nr 155, poz.1110 ze zm.

¹³ Zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego MUW z dnia 20 maja 2010 r.

nie, na łączną kwotę netto 8 943 tys. zł (dotyczące m.in. kompleksowej dostawy energii elektrycznej oraz aktualizacji oprogramowania Lex Omega).

3. Łączne zobowiązania MUW na koniec 2010 r. wynosiły 5 599,6 tys. zł i były wyższe o 62,9 tys. zł, tj. o 1,1% w porównaniu do stanu na koniec 2009 r. Zobowiązania powstały głównie z tytułu naliczonego pracownikom MUW dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi w łącznej kwocie 5 447,1 tys. zł.

4. Badanie skuteczności systemu księgowości i kontroli finansowej oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych MUW, przeprowadzono na próbie losowej 96 zapisów księgowych, o łącznej wartości 18 531,9 tys. zł, dobranych metodą monetarną (MUS¹⁴) oraz 30 zapisów księgowych, o łącznej wartości 447,6 tys. zł, dobranych metodą doboru celowego. Badana populacja obejmowała 4304 zapisów o łącznej wartości 34 267,7 tys. zł.

4.1. Na podstawie badania, NIK wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami w zakresie zgodności (poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych). W 15 dowodach o łącznej wartości 5 666,5 tys. zł stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- zatwierdzenie formalne dowodu księgowego o wartości 24,2 tys. zł, w którym nie wskazano prawidłowej nazwy Urzędu jako nabywcy, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵,
- wprowadzenie do systemu finansowo – księgowego 13 zapisów księgowych o łącznej wartości 5,6 tys. zł, w których data operacji gospodarczej lub data wystawienia dowodu różniła się od daty wykazanej na dokumencie źródłowym.

4.2. NIK wydaje opinię pozytywną dla wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej i rocznej. Badanie w tym zakresie wykazało jedną nieprawidłowość mającą wpływ na sprawozdawczość bieżącą polegającą na zatwierdzeniu merytorycznego dowodu księgowego o wartości 1,9 tys. zł po upływie 39 dni od daty dostarczenia tego dokumentu do MUW.

Ponadto w przypadku 9 płatności, na łączną kwotę 2 623,2 tys. zł, doszło do opóźnień w zapłacie od 2 do 34 dni po terminie płatności. NIK zwraca uwagę, że po kontroli wykonania budżetu za 2009 r., jeden z wniosków pokontrolnych dotyczył o terminowego regulowania zobowiązań przez MUW.

5. NIK ocenia pozytywnie przeprowadzenie inwentaryzacji drogą potwierdzenia sald i weryfikacji kont. Natomiast w wyniku kontroli procesu inwentaryzacji w MUW metodą

¹⁴ Ang. *Monetary Unit Sampling* - statystyczna metoda doboru próby, w której prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

¹⁵ Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

spisu z natury środków pieniężnych, weksli i czeków kasowych w kasie, druków ścisłego zarachowania oraz materiałów w magazynie MUW stwierdzono uchybienia formalne polegające m. in. na wpisaniu błędnych dat przeprowadzenia spisów w sprawozdaniach ze spisów z natury.

6. NIK wydaje opinię pozytywną w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych: o stanie środków na rachunkach bankowych (Rb-23), z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), Rb-28 Programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej oraz kwartalnych sprawozdań o stanie należności (Rb-N), o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z). W ocenie NIK, sprawozdania te przedstawiają prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, należności i zobowiązań.

7. W ramach zakończonej 31 grudnia 2010 r. likwidacji gospodarstwa pomocniczego p.n. Wojewódzkie Biuro Techniki i Nadzoru Geodezyjno-Kartograficznego w Warszawie (dalej Biuro) dokonano inwentaryzacji składników majątkowych, sporządzono sprawozdania finansowe, a Urząd przejął część pracowników oraz zobowiązania Biura.

W stosunku do pracowników zlikwidowanego gospodarstwa, MUW prawidłowo zrealizował obowiązki wynikające z *art. 100 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*¹⁶.

Do dnia zakończenia kontroli NIK nie został zakończony proces rozliczenia likwidacji gospodarstwa pomocniczego, w szczególności nie został zatwierdzony przez MUW bilans gospodarstwa na dzień 31 grudnia 2010 r. (tj. na dzień zakończenia likwidacji). Brak zatwierdzenia bilansu skutkowało niewprowadzeniem do ksiąg rachunkowych Urzędu faktycznie przejętego mienia pozostałego po zlikwidowanym gospodarstwie. Ponadto, nie zostały zweryfikowane rozbieżności w dokumentacji przekazanej przez likwidatora gospodarstwa, w szczególności w zakresie zobowiązań Biura, m. in. z tytułu odpraw pracowniczych.

Zdaniem NIK nadzór Dyrektora Generalnego MUW nad likwidacją gospodarstwa był niewystarczający. W zatwierdzonym przez Wojewodę planie finansowym Biura na 2010 r. określono zysk w wysokości 3 tys. zł, w tym wpłatę do budżetu w kwocie 1 tys. zł. W rocznym sprawozdaniu Rb-31 została wykazana strata w wysokości 205,1 tys. zł oraz przekrocze-

¹⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

nie planu kosztów o kwotę 453,4 tys. zł (plan w wysokości 1 636 tys. zł, wykonanie 2 089,4 tys. zł). MUW nie podejmował żadnych działań w celu wyjaśnienia powyższych rozbieżności, podane w sprawozdaniu dane nie były weryfikowane pod względem merytorycznym z uwagi na brak dostępu do ewidencji księgowej Biura¹⁷. W wyniku przeprowadzonej przez kontrolerów NIK analizy sprawozdania Rb-31 likwidator sporządził jego korektę poprawnie wykazując w nim wydatki w kwocie 54,9 tys. zł jako wynagrodzenia osobowe pracowników, a nie jako wynagrodzenia osobowe sędziów i prokuratorów oraz asesorów i aplikantów.

Pomimo założenia bezkosztowej likwidacji gospodarstwa (koszty miały zostać sfinansowane z bieżącej działalności Biura), koszty likwidacji na dzień 24 marca 2011 r. poniesione zostały przez MUW w kwocie 239,4 tys. zł. Wynikały z przejęcia i regulowania zobowiązań byłego gospodarstwa pomocniczego m. in. z tytułu spraw pracowniczych oraz finansowania utrzymania Biura (energia, sprzątanie oraz ochrona).

8. NIK ocenia pozytywnie realizację 5 z 7 wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. Urząd kontynuował działania zmierzające m. in. do wyeliminowania opóźnień dotyczących księgowania mandatów karnych i wystawiania tytułów wykonawczych oraz ustalenia stanu majątku MUW w odniesieniu do wartości niematerialnych i prawnych.

Wyniki kontroli wykazały, że nie zostały w pełni zrealizowane wnioski dotyczące:

- poprawnego wprowadzenia do ewidencji finansowo-księgowej danych wynikających z dowodów źródłowych – w 2010 r. stwierdzono nieprawidłowości w odniesieniu do 13 zapisów księgowych o łącznej wartości 5,6 tys. zł,
- bieżącego ewidencjonowania umorzeń należności budżetowych dokonywanych na podstawie decyzji Wojewody Mazowieckiego – stwierdzono 1 przypadek urealnienia poprzez wyksięgowanie z systemu informatycznego należności 38 dni po wydaniu decyzji Wojewody.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Wystawienie tytułów wykonawczych na łączną kwotę 5 970 zł oraz podjęcie działań w celu skrócenia czasu wystawienia tytułów wykonawczych.
2. Terminowe regulowanie zobowiązań oraz przestrzeganie wewnętrznych uregulowań w zakresie obiegu dokumentów finansowo-księgowych MUW.

¹⁷ Ewidencja Biura prowadzona była przez firmę zewnętrzną.

3. Bieżące ewidencjonowanie umorzeń należności budżetowych dokonywanych na podstawie decyzji Wojewody Mazowieckiego.
4. Podjęcie działań w celu zabezpieczenia finansowania utrzymania przejścia granicznego Warszawa-Okęcie.
5. Doprowadzenie do zakończenia procesu związanego z likwidacją gospodarstwa pomocniczego oraz właściwe zaewidencjonowanie przejętego mienia w księgach rachunkowych Urzędu.
6. Dostosowanie procedury wewnętrznej MUW dotyczącej mandatów karnych kredytowanych do ewidencji prowadzonej w systemie informatycznym .
7. Poprawne wprowadzanie do ewidencji finansowo-księgowej danych wynikających z dowodów źródłowych.
8. Rzetelne planowanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych i właściwe ujmowanie ich w rejestrach i sprawozdaniach.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, oczekuje przedstawienia przez Panią Dyrektor, 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 Dyrektor prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie 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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.