

Wrocław, dnia 15 kwietnia 2008 r.



P/07/166

LWR-41005-4/2008

Pan
Marek Maciejak
Dyrektor Generalny
Dolnośląskiego Urzędu
Wojewódzkiego we Wrocławiu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art 2 ust. 1 ustawy z dnia 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, zwany dalej „Urzędem”, jako dysponenta UI stopnia w zakresie wykonania budżetu w 2007 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 08.04.2008 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie w 2007 r. planu dochodów i wydatków budżetowych

Wojewoda Dolnośląski, zarządzeniem nr 21 z dnia 24.01.2007 r., w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetowych, trybu uruchamiania środków budżetowych oraz rozliczania udzielonych dotacji z budżetu państwa, stosownie do § 3 ust. 1, ust. 3 i 4 rozporządzenia MF², ustanowił Dyrektora Generalnego DUW, dysponentem środków budżetu państwa III stopnia w części 85/02 województwo dolnośląskie. Obsługę finansową tego dysponenta III stopnia przypisano Wydziałowi Organizacyjno-Administracyjnemu (WOA) Urzędu.

¹ j. t. Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701.

² rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29.06.2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. tj. Nr 116, poz. 784 ze zm.).

1. Realizacja dochodów.

Zrealizowane w 2007 r. dochody w wysokości 46.906,8 tys. zł były niższe od planowanych o 21.5112 tys. zł, tj. o 37,0%, jednakże wyższe od wykonanych w 2006 r. o 5.914,8 tys. zł, tj. o 14,4%. Na niższe niż planowano wykonanie dochodów wpłynęło ujęcie w planie dochodów Urzędu w dziale 750 Administracja publiczna rozdziale 75011, § 2350- dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zleconych j. s.t. - w wysokości 16.000,0 tys. zł realizowanych przez dysponenta głównego. Dochody te stanowiły 21,6% planu dochodów rozdziału 75011.

Dochody uzyskane w wymienionym rozdziale 75011, miały najwyższy udział w strukturze dochodów Urzędu - 93,3%. Zrealizowane w tym rozdziale dochody wyniosły 43.779,2 tys. zł i w stosunku do planowanych na 2007 r. były niższe o 30.274,8 tys. zł, tj. o 40,1%, a od dochodów 2006 r. wyższe o 4.459,5 tys. zł, tj. o 11,3%. Na dochody sklasyfikowane w § 0570 - Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych, z tytułu mandatów gotówkowych uzyskano 1.602,3 tys. zł, mandatów kredytowych 31.127,9 tys. zł, grzywnien za brak paszportu 1,5 tys. zł i kar nałożonych na przewoźników: 47,7 tys. zł. Dochody w tym paragrafie były niższe od planowanych o 13.219,9 tys. zł, tj. o 28,7 %.

Wyższe natomiast dochody od planowanych o 42,7 % uzyskano w dziale 150, rozdział 15008 - Naprawa i konserwacja sprzętu medycznego, z tytułu wpływów z likwidacji Zakładów Techniki Medycznej Służby Zdrowia we Wrocławiu (§ 0970 i § 0920) oraz o 12,4 % w dziale 750, rozdział 75011 w § 0750 -Dochody z najmu i dzierżawy z tytułu wpłat dokonanych przez Zakład Obsługi Urzędu za najem pomieszczeń.

W trzech działach (7\0-Działalność usługową 851-Ochrona zdrowia i 900- Gospodarka komunalna i ochrona środowiska) uzyskano nieplanowane dochody, na łączną kwotę 2.514,3 tys. zł, które w 99,0% dotyczyły kar nałożonych przez nadzór budowlany za nielegalne użytkowanie obiektów budowlanych oraz z opłat legalizacyjnych.

Kontrola wykazała, że pobrane przez Urząd dochody odprowadzane były w prawidłowych wysokościach i terminowo na rachunek budżetu państwa

Nieuregulowane w terminie należności na dzień 31.12.2007 r. wyniosły 48.642,2 tys. zł i były niższe o 929,0 tys. zł niż na koniec 2006 r. (o 1,9%). W 2007 r. najwyższy wzrost należności, o 878,1 tys. zł (2,0%), wystąpił w rozdziale 75011-Urzędy wojewódzkie, z tego: w § 0570-grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych o 715,5 tys. zł oraz w § 0690-wpływy z różnych opłat o 162,6 tys. zł. Wzrost zaległości, mimo poprawy wskaźnika ściągальności z 42,5% w 2006 r. do 48,9 % w 2007 r., spowodowany był m. in. wzrastającą liczbą i wysokością kwot mandatów karnych, bo z 262.549 szt. na 35.927 tys. zł w 2006 r. do 286.681 szt. na 42.690 tys. zł w 2007 r., tj. odpowiednio: o 92% i o 18,8%. Na wzrost zaległości miało również wpływ przypisywanie należności z tytułu kosztów wydalenia

cudzoziemców -§ 6900 w rozdziale 75011-Urzędy wojewódzkie, na podstawie decyzji Wojewody Dolnośląskiego, mimo że w chwili dokonywania przypisu nie posiadano informacji o uprawomocnieniu się tych decyzji. Przypisy z tego tytułu wynosiły 745,8 tys. zł. Nie podejmowano ich egzekucji z uwagi na brak stosownych uregulowań prawnych.

W 2007 r. Wojewoda Dolnośląski wydał, w trybie art. 42 uofp³, 584 decyzje w sprawie rozłożenia na raty należności (236,3 tys. zł) oraz 10 decyzji w sprawie odroczenia terminu płatności należności (1,7 tys. zł), do których nie stosuje się ustawy - Ordynacja podatkowa⁴. Łączna kwota odroczonej lub rozłożonej na raty płatności stanowiła 0,49% zrealizowanych dochodów ogółem. Badanie w toku kontroli 10 decyzji nie wykazało uchybień w powyższym zakresie.

W 2007 r. odnotowano wzrost należności długoterminowych (nie ujmowanych w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych) ewidencjonowanych na koncie 226 „*Długoterminowe należności budżetowe*”, z 698,7 tys. zł na początku do 808,1 tys. zł w końcu 2007 r., tj. o 15,7%. Największą pozycją stanowiącą 85,6% należności długoterminowych były należności przejęte ustawą kompetencyjną po Urzędzie Wojewódzkim w Jeleniej Górze w 1999 r., które - jak wyjaśniła główna księgowa - ze względu na brak jednoznacznej informacji, co do ich tytułu, zostaną uznane za przedawnione po upływie 10 lat.

2. Realizacja wydatków.

Zrealizowane w 2007r. wydatki ogółem wyniosły 52.593,6 tys. zł i w stosunku do planu po zmianach (bez dotacji dla j.s.t) były niższe o 3.797,5 tys. zł, tj. o 6,7%. W strukturze wydatków najwięcej, bo 76,8% stanowiły wydatki sklasyfikowane w dziale 750 (Administracja publiczna) w kwocie 41.167,3 tys. zł. Szczegółowa analiza 223 z tych wydatków wykazała, że zostały one zrealizowane zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny. Również kontrola wydatków reprezentacyjnych, użytkowania telefonów komórkowych oraz wydatków dokonywanych kartą płatniczą, nie wykazała nieprawidłowości.

Zwrócenia uwagi wymaga dopuszczenie w badanym okresie - wewnętrznymi uregulowaniami - do księgowania wydatków wynikających z rozliczenia kosztów podróży służbowych pracowników Urzędu bez należytego udokumentowania poniesienia przez nich kosztów przejazdów środkami transportu wykazanymi w rozliczeniu. W 14 z 34 skontrolowanych rozliczeń, tj. 41,2% łączna kwota nieudokumentowanych kosztów przejazdów wyniosła

³ ustawa z dnia 30.06.2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, póź. 2104 ze zm.).

⁴ j. t. Dz. U. z 2005 r. nr 8, poz. 60 ze zm.

1.404,50 zł. We wszystkich tych przypadkach brak udokumentowania kosztów przejazdów wyjaśniano zagubieniem biletów przejazdu, chociaż przepisy § 8a ust. 3 rozporządzenia MPiPS⁵ literalnie zezwalały jedynie na wytłumaczenie przyczyn braku dokumentów potwierdzających poniesienie wydatku, jeśli uzyskanie takiego dokumentu nie było możliwe.

Na wydatki majątkowe przeznaczono w 2007r. - 3.312,9 tys. zł, w tym między innymi: 521,8 tys. zł na wyposażenie lotniczego przejścia granicznego Wrocław Strachowice; 609,6 tys. zł na zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania oraz innego sprzętu biurowego; 458,3 tys. zł na budowę sieci informatycznej w DUW oraz 531,8 tys. zł na zakup 5 samochodów osobowych.

Kontrola wykazała regulowanie zobowiązań wobec gospodarstw pomocniczych DUW, tj.: Zakładu Obsługi Urzędu (ZOU) i Zarządu Przejść Granicznych (ZPG) z tytułu usług wykonywanych na rzecz DUW, na podstawie zapotrzebowań tych jednostek na środki finansowe, a nie na podstawie faktur tych kontrahentów. Naruszano w ten sposób przepis art. 35 ust 3 uofp stanowiący, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Wskutek regulowania zobowiązań w sposób jak wyżej, w okresie od 3 stycznia do 27 grudnia 2007r. wobec ZPG występowała nadpłata, wahająca się od 27,0 tys. zł do 912,6 tys. zł. ZOU, w dniu 31 grudnia 2007r., dokonał zwrotu nadpłaconych środków finansowych w kwocie 191,3 tys. zł.

Wydatki, które nie wygasły z końcem 2006r. w kwocie łącznej 747,5 tys. zł, zostały wykorzystane w dopuszczalnym terminie (do 30.06.2007r.) do kwoty 291,9 tys. zł (w 39,1%). Wydatki te przeznaczone były głównie na realizację projektów Pomocy Technicznej ZPORR i Programów Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III. Powodem nie wykorzystania znacznej części wydatków niewygasających z 2006 r. były oszczędności w wydatkowaniu tych środków (np. łączenie wyjazdów na kontrole projektów) oraz rezygnacja z uczestniczenia pracowników DUW, z wielu planowanych szkoleniach.

Przeciętne zatrudnienie w Urzędzie w 2007r. wyniosło 665 osób i w porównaniu do 2006r. było niższe o 32 osoby, tj. o 4,6%. W odniesieniu do planowanego limitu zatrudnienia (830 osób) było niższe o 171 osób, tj. o 20,6%. Wydatki Urzędu w 2006r. na wynagrodzenia ogółem wyniosły 25.850,6 tys. zł i były większe od wykonania 2006r. o 1.668,0 tys. zł (6,9%). Przeciętne wynagrodzenie brutto przypadające na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 3.239,40 zł i w stosunku do 2006r. wzrosło o 348,1 zł (o 12,0%). Przekazywanie składek należnych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych oraz Państwowemu Funduszowi Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych następowało terminowo i w wymaganej wysokości.

⁵ rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. (Dz. U. nr 236, poz. 1990 ze zm.).

Zobowiązania ogółem Urzędu na koniec grudnia 2007 r. wyniosły 2.020,7 tys. zł i były niższe od występujących na koniec 2006 r. o 348,1 tys. zł, tj. o 14,7%. Były to zobowiązania bieżące, głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników Urzędu, składek na ubezpieczenie społeczne oraz zobowiązania wobec ZOU.

3. Legalność i rzetelność ksiąg rachunkowych.

NIK pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia skuteczność funkcjonowania procedur kontroli finansowej, poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych, natomiast negatywnie wiarygodność bieżącą i roczną ksiąg rachunkowych w Urzędzie. Ocenę sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg (tj. 8.972 zapisów księgowych na kontach „080” i „400”) oraz badania próby 223 dowodów księgowych o wartości 15.670,8 tys. zł (29,8% łącznej wartości wydatków zrealizowanych w 2007r.).

Stwierdzono, że ustalone w DUW procedury kontroli finansowej nie były przestrzegane, co skutkowało zaksięgowaniem niektórych dokumentów do niewłaściwych okresów sprawozdawczych, naruszając przepis art 20 ust 1 uofp. Ponadto wystąpiły przypadki innego niż wynikało z operacji gospodarczych księgowania na kontach syntetycznych i analitycznych (błędy dekretacji), a także 1 przypadek ujęcia w księgach rachunkowych dokumentu nie posiadającego daty sporządzenia

NIK zwraca ponadto uwagę, że wprowadzony przez Dyrektora zakładowy plan kont, w zatwierdzonych dnia 21.04.2006 r. zasadach dokumentowania rachunkowości w DUW, nie został zaktualizowany w formie pisemnej w terminie do 31.10.2006 r., do czego zobowiązywały przepisy § 11 ust 1 pkt 2, § 12 i § 21 rozporządzenia MF6.

Ponadto wbrew zapisom załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia dla konta „080” nie wyodrębniono ewidencjonowania kosztów inwestycji według poszczególnych rodzajów efektów inwestycyjnych dla wszystkich zadań inwestycyjnych realizowanych w 2007r. Przykładowo na budowę Systemu Informacji Przestrzennej Dorzecza Odry w 2007r. wydatkowano ze środków majątkowych kwotę nie niższą niż 522,8 tys. zł, które nie były księgowane na subkonto dotyczące tego zadania lecz na subkonto wszystkich wydatków majątkowych realizowanych przez Pełnomocnika ds. Programu Odra 2006.

4. Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli wydaje z zastrzeżeniami opinię o rocznej sprawozdawczości budżetowej. Sprawozdania budżetowe z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb-28), o stanie środków na rachunkach bankowych (Rb-23), oraz kwartalne sprawozdania o stanie należności (Rb-N) i o stanie zobowiązań według

⁶ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28.07.2006 r. (Dz. U. Nr 142, póź. 1020).

tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) zostały wprawdzie sporządzone terminowo i w oparciu o dane z ewidencji księgowej, w której jednak występowały nieprawidłowości mające wpływ na sprawozdawczość bieżącą i roczną. Obok zasignalizowanego księgowania dowodów do niewłaściwego okresu sprawozdawczego i nieprawidłowego dekretowania dowodów księgowych, co miało wpływ na błędne ujęcie w paragrafach wydatków kwartalnych (bieżących) na kwotę 786,4 tys. zł a rocznych na kwotę 262,7 tys. zł, ustalono również, że w księgach rachunkowych dokonano przypisów dochodów w oparciu o nieprawomocne decyzje Wojewody, nakładające kary związane z wydalaniem cudzoziemców, zawyżając należności o 11,1 tys. zł.

Zwrócenia uwagi wymaga też błąd systematyczny polegający na wpisywaniu przy księgowaniach rozliczeń kosztów podróży służbowych, jako dokumentów księgowych, w miejsce daty operacji wprowadzano datę wystawienia polecenia podróży służbowej, a zamiast daty wystawienia dokumentu datę wpływu rozliczenia do tzw. likwidatury. Dotyczyło to 34, tj. wszystkich zbadanych rozliczeń kosztów podróży służbowych przez pracowników Urzędu, których w 2007r. było ponad 2300.

5. Inwentaryzacja

W celu inwentaryzacji należności, DUW zwrócił się do 48 kontrahentów o potwierdzenie sald, uzyskując jednakże zwrot potwierdzonych sald tylko w 16 przypadkach. W tym stanie rzeczy weryfikacji sald pozostałych 32 kontrahentów dokonano poprzez akcept milczącą. Negatywnie ocenić należy nie przeprowadzenie w ciągu kolejnych 4 lat inwentaryzacji aktywów w Wojewódzkim Zespole ds. Orzekania o Niepełnosprawności, Gabinetcie Wojewody i Biurze Dyrektora Generalnego. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje wyjaśnień Pana Dyrektora, iż przyczyną nie przeprowadzenia inwentaryzacji była duża fluktuacja kadr w Wydziale Organizacyjno Administracyjnym DUW oraz wprowadzanie nowego systemu finansowo-księgowego, co jednak nie w pełni usprawiedliwia odstępstwa od warunków inwentaryzowania, wynikających z uor. Przepisy art. 26 ust. 3 pkt 3 uor dopuszczają co najwyżej 4 letni okres pomiędzy kolejnymi inwentaryzacjami i to wyłącznie dla środków trwałych, znajdujących się na terenie strzeżonym.

NIK przyjmuje do wiadomości informację zawartą w dodatkowych wyjaśnieniach Pana Dyrektora, złożonych w rybie art. 59 ust. 2 ustawy o NIK, dotyczących przyczyn i okoliczności powstania nieprawidłowości przedstawionych w protokole kontroli, o przeprowadzeniu po zakończeniu kontroli NIK inwentaryzacji aktywów w Wojewódzkim Zespole ds. Orzekania o Niepełnosprawności, Gabinetcie Wojewody i Biurze Dyrektora Generalnego (Wydziale Organizacyjno-Administracyjnym), która na dzień sporządzenia dodatkowych wyjaśnień, nie została jeszcze rozliczona.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do sposobu przeprowadzenia inwentaryzacji kas oraz ich zabezpieczenia.

6. Inne ustalenia.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do realizacji wniosków pokontrolnych z poprzedniej kontroli wykonania budżetu państwa za 2006 r. Ustalono, że: wyznaczano osoby odpowiedzialne za realizację zaleceń poaudytowych, wskazywano terminy ich realizacji oraz informowano o tym audytora wewnętrznego; dokumentowano na dowodach księgowych kontrolę formalno-merytoryczną poprawiono wskaźnik ściągłości mandatów karnych; ujęto w planach i wykonano w 2007 r. prace remontowe elewacji zewnętrznej budynku DUW.

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

1. Zweryfikowanie sprawozdań z wykonania planu dochodów (Rb-27) i wykonania planu wydatków (Rb-28) o kwoty zaksięgowanych przypisów należności z tytułu kosztów wydalenia cudzoziemców nieprawomocnych decyzji Wojewody Dolnośląskiego oraz nieprawidłowo zaksięgowanych wydatków.
2. Rozliczenie inwentaryzacji aktywów w Wojewódzkim Zespole ds. Orzekania o Niepełnosprawności, Gabinetie Wojewody i Biurze Dyrektora Generalnego (Wydziale Organizacyjno-Administracyjnym).
3. Zaktualizowanie w formie pisemnej zakładowego planu kont Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego-
4. Wyeliminowanie przyczyn powstania przedstawionych w protokole kontroli nieprawidłowości w zakresie dowodów i zapisów księgowych, m.in. poprzez:
 - doskonalenie systemu kontroli finansowej w zakresie przestrzegania terminowości obiegu dokumentów stanowiących podstawę księgowania,
 - dopilnowanie prawidłowej klasyfikacji dowodów księgowych pod względem merytorycznym i formalnym,
 - przypisywanie subkont poszczególnym zadaniom inwestycyjnym.
5. Zaprzestanie wypłaty zaliczek dla Zakładu Obsługi Urzędu i Zarządu Przejść Granicznych na rzecz wprowadzenia systemu rozliczeń faktycznych kosztów obsługi.
6. Zapewnienie, w stosownym systemie księgowym kontroli, kompletności zapisów oraz ich poprawności, w tym sekwencji dat.
7. Ustalenie zasad księgowania rozliczeń kosztów podróży służbowych jako dokumentów księgowych w zakresie dat operacji i dat wystawienia dokumentu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach nie podjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią artykułu 61 ust 1 ustawy o NIK w terminie 7 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego Pan Dyrektor ma prawo zgłosić do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu umotywowane zastrzeżenia 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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK o sposobie ich rozpatrzenia.

Z poważaniem;
DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
mgr Andrzej Janusz Myrta