

[Wniosek o udostępnienie informacji publicznej](#)

[Ponowne wykorzystywanie](#)

[Dostępność osobom ze szczególnymi potrzebami](#)

[Instrukcja korzystania z Biuletynu](#)

[gov.pl/bip](#)

[Cyberbezpieczeństwo](#)

RIO-Kontrola kompleksowa-Gospodarka finansowa za 2004 rok

Białystok, 2006.03.07

Regionalna Izba Obrachunkowa
15-Białystok ul. Branickiego 13

RIO.I.6011 - 19/05)

Zarząd Województwa Podlaskiego

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Województwa Podlaskiego za okres 2004 roku, przeprowadzonej w Urzędzie Marszałkowskim w Białymstoku na podstawie art. 1 ust. 1 oraz w trybie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, stwierdzono nieprawidłowości opisane w protokole kontroli, którego egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce.

Zakresem kontroli objęto m.in. regulacje wewnętrzne dotyczące ustroju i funkcjonowania Województwa oraz Urzędu Marszałkowskiego, funkcjonowanie kontroli wewnętrznej, prowadzenie rachunkowości, gospodarkę pieniężną i rozrachunki, wykonanie budżetu, w tym realizację wybranych wydatków, ogólny poziom zadłużenia, udzielanie zamówień publicznych, gospodarowanie mieniem Województwa, rozliczenia budżetu z jednostkami organizacyjnymi.

Pośród ustaleń kontroli szczególnej uwagi wymagają nieprawidłowości, które spowodowały wymierne skutki dla budżetu Województwa, będące wynikiem ponoszenia wydatków niemających oparcia w przepisach prawa, jak również zawyżonych w stosunku do prawidłowego ich ustalenia.

W trakcie kontroli badaniu poddano prawidłowość wydatków ponoszonych przez Urząd Marszałkowski w związku z realizacją zadania inwestycyjnego polegającego na modernizacji budynku stanowiącego obecną siedzibę Urzędu, położonego przy ul. Wyszyńskiego 1 w Białymstoku. Łączna kwota wydatków na ten cel w okresie od 2003 do 2005 roku (w tym obejmująca koszty zastępstwa inwestycyjnego i robót wykonanych przez kolejnych wykonawców) wyniosła blisko 12.300.000 zł. Ustalono, że proces inwestycyjny realizowany był za pośrednictwem inwestora zastępczego - Przedsiębiorstwa Obsługi Inwestycji z Białegostoku. Główna umowa o zastępstwo inwestycyjne zawarta została między Województwem Podlaskim a POI w dniu 7 lipca 2003 roku i poprzedzona była stosownym postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego. Na podstawie tej umowy zastępca inwestycyjny zobowiązał się m.in. do:

- wyboru wykonawcy kompleksowej wielobranżowej dokumentacji projektowo-kosztorysowej z zastosowaniem ustawy o zamówieniach publicznych oraz przedłożenia dokumentacji do akceptacji zamawiającemu,
- wyboru wykonawcy remontu budynku z zastosowaniem ustawy o zamówieniach publicznych,
- zawarcia umowy z wykonawcą dokumentacji budowlano-wykonawczej i wykonawcą remontu, gwarantującej wykonanie prac w ustalonym terminie, według uzgodnionego z inwestorem bezpośrednim harmonogramu prac i w cenie ryczałtowej zaakceptowanej przez inwestora

bezpośredniego,

- sprawowania nadzoru inwestorskiego, dokonywania częściowych odbiorów robót i odbioru końcowego,

- składania do inwestora bezpośredniego zapotrzebowania na przekazanie środków finansowych w wysokości wynikającej z postępu robót w terminach do 10 dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc uruchomienia środków finansowych,

- przekazywania inwestorowi bezpośredniemu protokołów odbioru oraz dokumentacji powykonawczej,

- sprawdzania faktur wykonawcy oraz dokumentów załączonych do rozliczenia robót,

- dochodzenia oraz egzekwowania od projektanta, dostawców i wykonawców należnych odszkodowań lub kar umownych za nienależyte lub nieterminowe wykonanie zobowiązań umownych,

- opracowania na żądanie inwestora bezpośredniego wszelkich informacji techniczno-ekonomicznych,

- opracowania i dostarczenia inwestorowi bezpośredniemu ostatecznego rozliczenia przedmiotu umowy.

W umowie z 7 lipca 2003 roku podkreślono, że POI pełniąc czynności zastępstwa inwestycyjnego działa w imieniu własnym, co przejawia się m.in. w kompetencji do zawierania umów i zaciągania zobowiązań wobec wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego, w granicach niezbędnych do realizacji zadania. W związku z tym, inwestor zastępczy ponosi wobec inwestora bezpośredniego pełną odpowiedzialność za realizację przedmiotu umowy, w tym za szkody będące następstwem nienależytego działania, oraz "skutki prawne i finansowe" za zmiany wprowadzone z własnej inicjatywy w trakcie realizacji remontu (§ 9 umowy o zastępstwo inwestycyjne) - str. 71-76 i 143-150 protokołu kontroli.

Kontroli poddano prawidłowość realizacji umowy o zastępstwo inwestycyjne, w wyniku której Urząd Marszałkowski ponosił koszty wykonania zadania. Badanie przeprowadzono na podstawie okazanej w Urzędzie Marszałkowskim dokumentacji, zarówno będącej już w posiadaniu Urzędu, jak i uzyskanej w trakcie kontroli przez pracowników Urzędu od inwestora zastępczego, zobowiązanego zgodnie z postanowieniami umowy o zastępstwo inwestycyjne do przekazywania dokumentacji powykonawczej oraz wszelkich innych informacji techniczno-ekonomicznych.

Ustalono, że wystąpiły nieprawidłowości w działaniach inwestora zastępczego zmierzających do wyłonienia generalnego wykonawcy inwestycji. Postępowanie zakończone wyborem firmy FADBET SA (cena w ofercie i następnie w umowie z dnia 2 stycznia 2004 r. - 7.478.600,09 zł) prowadzone było w sposób nie zapewniający zachowania uczciwej konkurencji, jak tego wymagał art. 16 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 72, poz. 664 ze zm.). W ocenie Izby Obrachunkowej jest to wynikiem przyjęcia przez komisję przetargową - już po otwarciu ofert - zawężającej, nieuprawnionej, wykładni kryterium oceny spełniania warunku udziału w postępowaniu polegającego, zgodnie ze specyfikacją, na udokumentowaniu wykonania "dwóch zamówień porównywalnych z przedmiotem zamówienia", poprzez złożenie "wykazu obiektów zrealizowanych przez oferenta w okresie ostatnich pięciu lat (1998-2002), porównywalnych z przedmiotem zamówienia wraz z dokumentami potwierdzającymi, że roboty te zostały wykonane z należytą starannością". W trakcie oceny ofert kryterium sprecyzowano w ten sposób, że za spełnienie warunków uznano roboty o wartości co najmniej 5.000.000 zł, wykonane w zakresie remontu, przebudowy, rozbudowy budynku administracyjnego, co skutkowało m.in. odrzuceniem dwóch ofert z najniższą ceną (7.270.116,74 zł i 7.296.773,90 zł), gdyż wykonawcy nie wykazali realizacji budynków administracyjnych - str. 83-84 protokołu kontroli. Z kolei w trakcie realizacji inwestycji, z pominięciem procedur ustalonych w przepisach o zamówieniach publicznych, dokonywano zlecenia firmie FADBET robót dodatkowych. Faktyczna wartość robót dodatkowych zleconych przez inwestora zastępczego aneksem z dnia 30 czerwca 2004 roku, zawartym na podstawie protokołu uzgodnień inwestora zastępczego z wykonawcą z dnia 14 maja 2004 roku, wynosiła 2.034.582 zł netto, co odpowiadało 23,1% wartości zamówienia. Wartość ta nie miała jednakże odbicia we wzroście łącznego wynagrodzenia wykonawcy w zawartym aneksie, w którym wzrost ten odpowiadał kwocie 1.220.000 zł netto. Zlecenie robót dodatkowych nastąpiło bowiem równolegle z rezygnacją z realizacji parkingu wielopoziomowego o wartości 814.582 zł netto, w wyniku czego wartość części robót dodatkowych skonsumowała środki pochodzące z rezygnacji z wykonania parkingu. Oznacza to, że nie występowały przesłanki do zlecenia tych robót w trybie z wolnej ręki w świetle art. 71 ustawy o zamówieniach publicznych. Z ustaleń kontroli wynika, że inwestor zastępczy informował kontrolowaną jednostkę o wystąpieniu do Prezesa UZP o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki. Zgody takiej nie okazano jednakże w trakcie kontroli. Biorąc pod uwagę faktyczną wartość zleconych robót dodatkowych, zgoda ta byłaby bezprzedmiotowa, ponieważ wartość robót

dotychczas nie uzasadniała ubiegania się o zlecenie ich w trybie z wolnej ręki - str. 85-96 protokołu kontroli.

W efekcie, znaczna część robót rozliczona została po cenach ustalonych na warunkach pozbawionych konkurencyjności, jaką zapewnia stosowanie procedur zamówień publicznych i wybór najkorzystniejszej oferty. Zakres i charakter robót dodatkowych zleconych FADBET, jak i robót zleconych kolejnemu wykonawcy (firmie FMB z Białegostoku), po rozwiązaniu umowy z FADBET, świadczy o nieprawidłowym określeniu przedmiotu zamówienia na etapie planowania inwestycji.

Kontrola prawidłowości rozliczenia wykonanych robót przez inwestora zastępczego wykazała, że aneksem zawartym z wykonawcą 30 czerwca 2004 r. inwestor zastępczy wyraził zgodę na rozliczanie robót wykonanych po 1 lipca 2004 roku (a zatem także objętych pierwotną ofertą) kosztorysem powykonawczym, przy uwzględnieniu wskaźników cenotwórczych wynikających z kosztorysu ofertowego oraz średnich cen materiałów i sprzętu określonych w wydawnictwie "Sekocenbud". Z dniem 1 lipca 2004 r. inwestor zastępczy POI wyraził zatem w praktyce zgodę na ustalenie wynagrodzenia wykonawcy według innych stawek materiałów i sprzętu niż zawarte w ofercie. Jako obowiązujące w dalszym ciągu - w wartości wynikającej z oferty - traktowane były tylko ceny robocizny i stawki narzutów na koszty. Zmiana ta sprawiła, że nie realizowano postanowień oferty i zawartej na jej podstawie umowy. Zgodnie z postanowieniami umowy z FADBET z dnia 2 stycznia 2004 r. podstawą rozliczenia wynagrodzenia za wykonane roboty miały być ceny jednostkowe i wskaźniki cenotwórcze ujęte w poszczególnych pozycjach kosztorysu ofertowego. Stosownie do przepisów art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. (mającej zastosowanie do prowadzonego postępowania na mocy art. 216 Prawa zamówień publicznych), zamawiający nie miał prawa do wprowadzania w zawartej umowie zmian niekorzystnych dla zamawiającego, przy uwzględnieniu których należałoby zmienić treść oferty - str. 85-86 protokołu kontroli. Z wyjaśnienia złożonego przez Marszałka Województwa (załącznik Nr 20 do protokołu kontroli) wynika, że Zarząd Województwa uwzględniał przy kolejnych aneksach umowy zawartej z inwestorem zastępczym fakt skokowego wzrostu cen materiałów, jako podstawę ponownej kalkulacji kosztów inwestycji, kierując się dobrze pojętym interesem wykonawcy. Niezależnie od decyzji Zarządu, inwestor zastępczy, działający we własnym imieniu i na własne ryzyko, zawierając umowę z wykonawcą miał obowiązek przestrzegać przepisów o zamówieniach publicznych i zakończyć realizację inwestycji w ramach kwoty zatwierdzonej przez Zarząd.

Badając dane wynikające z kosztorysów powykonawczych sporządzonych po dniu 1 lipca 2004 roku przez FADBET stwierdzono, że zawierały one - w zakresie rozliczenia robót przewidzianych w ofercie - inne ceny jednostkowe, niż zaoferowane przez wykonawcę w przetargu. Porównanie kosztu robót tożsamy z ofertą, a rozliczonych według wyższych cen jednostkowych w kosztorysach powykonawczych wykazało, że wynagrodzenie wykonawcy zostało zawyżone względem oferty co najmniej o kwotę 257.454 zł brutto. Przyczyną tego było zaś nieuprawnione, w świetle zamówień publicznych, rozliczanie kosztów robót przez inwestora zastępczego - str. 96-118 protokołu kontroli, załączniki nr 21-22 protokołu kontroli. Z sygnalizacji przedstawianych Zarządowi Województwa przez pracowników Urzędu zaangażowanych w proces inwestycyjny wynikało ponadto, że ceny robót ujmowanych przez wykonawcę do rozliczenia były rażąco zawyżane także w świetle ówczesnych cen rynkowych, co działo się przy akceptacji inwestora zastępczego - str. 121-123 protokołu kontroli. Skutkiem nieprawidłowości przy realizacji zadania było rozwiązanie umowy z FADBET i zobowiązanie inwestora zastępczego do wyłonienia wykonawcy, który dokończy inwestycję. Opóźnienia w jej wykonaniu (w części uzasadnione nieprzewidzianymi zdarzeniami) spowodowały zmniejszenie procentowego wskaźnika wynagrodzenia inwestora zastępczego, co Marszałek Województwa przytoczył jako uzasadnienie odstąpienia od naliczania kar umownych za nieterminową realizację inwestycji.

Wyłącznie na podstawie dokumentacji rozliczeniowej nie można jednakże precyzyjnie ustalić negatywnych skutków dla finansów Województwa, spowodowanych przyjęciem przez inwestora zastępczego POI rozliczenia większości robót wykonywanych przez FADBET według cen wskazywanych w kosztorysach powykonawczych przez wykonawcę, wyższych niż w ofercie. Nie ustalano także skutków wynikających z wykonywania licznych robót wariantowych w stosunku do oferty (będących m.in. wynikiem zastosowania innych materiałów), które w większości charakteryzowały się wyższymi cenami, oraz konieczności zmiany wykonawcy (z FADBET na FMB). Konieczność zlecenia FMB robót, do zrealizowania których zobowiązany był pierwotnie FADBET, spowodowała m.in. wyższe koszty robocizny (stawka robocizny dla robót budowlanych w ofercie FADBET - 6,40 zł, a w ofercie FMB - 7,50 zł). Ustalenie precyzyjnej kwoty skutków finansowych dla budżetu Województwa, będących wynikiem odstąpienia od realizacji oferty FADBET i zmiany sposobu rozliczania kosztów inwestycji, w wyniku opisanych w protokole działań uczestników procesu inwestycyjnego, wymaga szczegółowej, pogłębionej analizy przez Zarząd Województwa.

Wnioskiem wynikającym z przedstawionego opisu nieprawidłowości przy realizacji modernizacji siedziby Urzędu Marszałkowskiego jest nieprawidłowe wykonywanie czynności zastępstwa inwestycyjnego przez POI, co skutkowało negatywnymi skutkami finansowymi dla budżetu

Województwa. Należy jednak podkreślić, że bez względu na fakt uczestnictwa w procesie inwestycyjnym inwestora zastępczego jednostka sektora finansów publicznych winna była w gospodarowaniu środkami publicznymi przestrzegać m.in. zasady wyrażonej w art. 28 i 92 pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), zgodnie z którą wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. (Obecnie zasady te formułują przepisy art. 35 i 138 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.).

W czasie przeprowadzania kontroli kompleksowej inwestycja nie była jeszcze zakończona - w dalszym ciągu ponoszono koszty zaliczane do wartości modernizacji.

Kontrola ustalania i wypłacania wynagrodzeń pracownikom Urzędu Marszałkowskiego wykazała, że w latach 2003-2004 członkom Zarządu Województwa wypłacono nagrody w łącznej kwocie 52.300 zł, mimo obowiązującego od 12 września 2001 roku zakazu przyznawania nagród członkom zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Poza jedną, nagrody zostały w całości przyznane i wypłacone w 2004 roku. Zgodnie z przepisem art. 20 ust. 5 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.), członkom zarządu jednostki samorządu terytorialnego nie przysługują nagrody, za wyjątkiem nagrody jubileuszowej. Poszczególni członkowie Zarządu Województwa otrzymali w badanym okresie, mimo bezwarunkowego zakazu, nagrody w wysokości (łącznie):

- K. Tylanda - 22.300 zł,
- K. Tołwiński - 18.000 zł,
- J. Kamiński - 6.000 zł,
- J. Syczewski - 6.000 zł.

Listy wypłat nagród podpisane zostały przez Marszałka Województwa J.K. Krzyżewskiego. Ze złożonego przez Marszałka Województwa wyjaśnienia wynika, że fakt przyznania nagród był wynikiem wprowadzenia Marszałka w błąd przez kierownika Referatu Kadr i Szkoleń, który poinformował Marszałka, iż prawo przyznania nagród członkom Zarządu - jako pracownikom Urzędu - wynika z Regulaminu Pracy obowiązującego w Urzędzie. Dalej z wyjaśnienia wynika, że wiedzę na temat niedopuszczalności przyznawania nagród Marszałek posiadał dopiero w 2005 roku.

Badanie prawidłowości zapisów dokonywanych w kartach drogowych, przeprowadzone pod kątem zgodności z przepisami wewnętrznymi, wykazało, że Wicemarszałek Województwa K. Tołwiński używał osobiście samochodu służbowego, nie podając danych dotyczących trasy przejazdu. W świetle przepisów wewnętrznych ustalonych zarządzeniem nr 41/04 Marszałka Województwa z dnia 21 września 2004 r., członek Zarządu Województwa używając osobiście samochodu służbowego może nie wypełniać rubryki dotyczącej trasy przejazdu tylko w sytuacji używania samochodu do celów prywatnych, co jest równoznaczne z obowiązkiem opłacenia przez korzystającego kosztów tych przejazdów, według stawek za jeden kilometr określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 27, poz. 271 ze zm.). Tego typu przejazd członek Zarządu, bezpośrednio kierujący pojazdem, miał ponadto obowiązek każdorazowo odnotować w karcie drogowej jako używanie samochodu "do dyspozycji".

Kontrola karty drogowej Nr 100/04 z listopada 2004 roku wykazała, że Wicemarszałek K. Tołwiński odbył w tym miesiącu przejazdy bez określenia trasy w wymiarze 1.387 km. Z tego wskazał w karcie jako przejazdy "do dyspozycji" 184 km, za co został obciążony kwotą 144,37 zł (184 km razy 0,7846 zł/km). W karcie drogowej pozostały zatem przejazdy niepotwierdzone w postaci określenia trasy przejazdu ani nie rozliczone jako jazdy prywatne w wymiarze 1.203 km. Należy dodać, iż wynikające z karty drogowej przejazdy bez określenia trasy w wymiarze 1.203 km nie były potwierdzone poleceniami wyjazdów służbowych (delegowaniem w podróż służbową dokonany przez pracodawcę), co ustalono na podstawie rejestru delegacji krajowych i zagranicznych prowadzonych w Urzędzie Marszałkowskim. Łączny koszt przejazdów nieudokumentowanych przez Wicemarszałka K. Tołwińskiego wynosił 943,87 zł (obliczeń dokonano według zasad wynikających z zarządzenia Marszałka). W świetle przepisów wewnętrznych nie podanie trasy przejazdu może nastąpić tylko w przypadku używania samochodu do celów prywatnych - str. 53-55 protokołu kontroli

Nieprawidłowości w wymiarze finansowym, jednakże niewielkiego rozmiaru, były także skutkiem nieuzasadnionego pobierania środków z rachunku Urzędu za pomocą karty płatniczej przez referenta K.K. Pracownik ten dokonywał w okresie objętym kontrolą pobrania środków z rachunku Urzędu za pomocą karty płatniczej, a następnie zwracał je (często po upływie znacznego okresu - np. środki podlegające zwrotowi na podstawie rozliczenia karty płatniczej za miesiąc grudzień 2004 r. zostały

zwrócone przez K.K. dopiero 7 czerwca 2005 roku, a więc ponad pół roku po bezpodstawnym obciążeniu przez tego pracownika rachunku Urzędu). Środki pobrane w 2004 roku bez uzasadnienia (łącznie 8.079,64 zł) zostały zwrócone w całości, nie obciążono natomiast pracownika kosztami prowizji od dokonywanych wypłat, które wyniosły za 2004 rok w sumie 193,30 zł. Obciążanie kosztami prowizji od nieuzasadnionych wypłat rozpoczęto od 2005 roku - str. 32-33 protokołu kontroli. Niemniej należy podkreślić, iż niczym nieuzasadniony pobór środków publicznych nie powinien mieć miejsca, ponieważ świadczy o ich wykorzystywaniu do prywatnych celów pracownika.

Niezachowanie procedur wewnętrznych w zakresie sposobu wypłat zaliczek skutkowało z kolei poniesieniem nieuzasadnionych kosztów przy pobraniu zaliczki przez Marszałka Województwa. Zaliczka w kwocie 5.000 zł została pobrana przez Marszałka za pomocą karty płatniczej, co skutkowało naliczeniem przez bank prowizji w wysokości 150 zł od tej operacji. Zgodnie ze schematem obiegu dowodu "wniosek o zaliczkę", ustalonym w przepisach wewnętrznych, zaliczki wypłaca się w kasie Urzędu. Dodatkowo należy wskazać, że udzielona zaliczka została przez Marszałka zwrócona w całości w dniu 30 sierpnia 2004 roku, czyli ponad 3 miesiące od daty jej pobrania (22 maja 2004 r.) i ustania okoliczności wskazanej jako uzasadnienie jej udzielenia (przyjęcie delegacji z Krymu w dniach 24-27 maja 2004 r.). W dokumencie wniosku o zaliczkę nie był określony termin jej rozliczenia. Również przepisy wewnętrzne nie zawierają wymagań co do terminów rozliczania zaliczek udzielanych pracownikom - str. 31-32 protokołu kontroli. Brak wewnętrznej regulacji w tym zakresie stwarza możliwość nieuzasadnionego przetrzymywania środków publicznych.

W trakcie kontroli badaniu poddano elementy organizacji i funkcjonowania systemu wewnętrznej kontroli finansowej w Urzędzie Marszałkowskim.

Podstawowym aktem regulującym strukturę organizacyjną Urzędu Marszałkowskiego jest Regulamin Organizacyjny, wprowadzony dnia 25 czerwca 2003 r. uchwałą Zarządu Województwa Podlaskiego. Określa on m.in. zasady kierowania Urzędem i zadania poszczególnych departamentów i komórek organizacyjnych Urzędu. Konkretnie procedury kontroli finansowej zostały natomiast zawarte w wielu regulacjach wewnętrznych, w tym m.in. uchwale Zarządu w sprawie ustalenia nadzoru wicemarszałków oraz członków Zarządu nad poszczególnymi departamentami, instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych, zarządzeniu w sprawie zasad korzystania ze środków transportu w Urzędzie Marszałkowskim, zarządzeniu w sprawie zasad nadzoru w zakresie gospodarowania środkami publicznymi.

Ocenę obowiązujących procedur wewnętrznej kontroli finansowej przeprowadzono pod kątem obowiązujących w okresie objętym kontrolą przepisów art. 35a ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych - obecnie art. 47 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. - a także "Standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych", ogłoszonych Komunikatem Ministra Finansów z dnia 30 stycznia 2003 r. (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 3, poz. 13), które stosownie do przepisów ustawy powinny być brane pod uwagę przy organizowaniu systemu kontroli wewnętrznej.

Kontrolę kompletności i prawidłowości zakresów czynności pracowników - w świetle zadań wykonywanych przez jednostkę - przeprowadzono na przykładzie pracowników zatrudnionych w Departamencie Finansów, stwierdzając, że 9 spośród 24 pracowników Departamentu nie posiadało zakresów czynności - str. 13 protokołu kontroli. Stan taki należy uznać za nieprawidłowy w świetle przepisów art. 28a ust. 2 (obecnie art. 44) ustawy o finansach publicznych oraz Standardów kontroli finansowej... (standard 3 w części A "Środowisko systemu kontroli finansowej"). Wskazane przepisy określają formę skutecznego przekazania przez kierownika jednostki pracownikom obowiązków i odpowiedzialności w zakresie gospodarki finansowej jednostki, która powinna polegać na pisemnym przyjęciu przez pracownika powierzonych obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności.

W zakresie zupełności rozdziału zadań w zakresach czynności pracowników Departamentu Finansów stwierdzono, iż żadnemu pracownikowi nie przypisano obowiązków w zakresie wskazywania sposobu ujęcia dowodu księgowego (dekretacji dowodów) - str. 14 protokołu kontroli. Ustalono również, że mimo przypisania w Regulaminie Organizacyjnym zadań w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej WFOGR i WFGZGiK Departamentowi Finansów, a następnie w zakresie czynności Głównemu Księgowemu Urzędu, ewidencję tę w praktyce prowadzi pracownik zatrudniony w Departamencie Geodezji, Rolnictwa i Mienia - str. 20 protokołu kontroli.

Badanie podziału upoważnień do zatwierdzania dowodów księgowych pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym wykazało, że czynności w zakresie bieżącej kontroli funkcjonalnej pracownicy wykonywali jedynie na podstawie wskazania w Regulaminie Organizacyjnym, przy braku udokumentowania przyjęcia przez nich obowiązków w tym zakresie. Nieprawidłowość ta została wyeliminowana w trakcie kontroli. Ponadto stwierdzono, że jako osoba upoważniona do zatwierdzania dowodów pod względem merytorycznym został wymieniony Przewodniczący Sejmiku Województwa. W świetle powołanych przepisów art. 28a ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz Standardów kontroli finansowej..., powierzenie przez kierownika jednostki (Marszałka) określonych

obowiązków w zakresie gospodarki finansowej jednostki może nastąpić wyłącznie na rzecz pracowników tej jednostki. W związku z tym, powierzenie Przewodniczącemu Sejmiku obowiązków w zakresie zatwierdzania i kontroli dowodów finansowych wykazuje niezgodność z przywołanymi przepisami. Obowiązujące przepisy ustalają zakres kompetencji Przewodniczącego Sejmiku województwa w procesach związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Dotyczą one wykonywania wobec Marszałka czynności z zakresu prawa pracy oraz zlecenia odbycia podróży służbowych przez radnych Sejmiku. Prawidłowość dokumentów finansowych związanych z tymi procesami, stanowiących podstawę wydatku, powinna być poddawana kontroli merytorycznej upoważnionych pracowników Urzędu, w tym m.in. w zakresie zgodności z decyzjami podjętymi przez Przewodniczącego Sejmiku - str. 13 protokołu kontroli.

Badaniu poddano też kompletność pisemnych procedur kontroli finansowej z punktu widzenia przedmiotowego. Zgodnie z art. 35a ust. 3 obowiązującej w okresie objętym kontrolą ustawy o finansach publicznych (obecnie art. 47) procedury muszą zostać ustalone w formie pisemnej i obejmować wszystkie podejmowane w jednostce operacje dotyczące gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych oraz gospodarowania mieniem publicznym. W trakcie kontroli poszczególnych zagadnień z zakresu gospodarki finansowej Województwa stwierdzono, iż przebieg niektórych procesów zachodzących w jednostce nie został ujęty w ramy odpowiednich procedur kontroli wewnętrznej, co miało wpływ na występowanie nieprawidłowości w zakresie badanych zagadnień (szczegółowe ustalenia dotyczące niektórych z tych zagadnień znajdują się w poszczególnych częściach wystąpienia). Ustalono, iż obowiązujące procedury kontroli wewnętrznej nie regulują następujących kwestii:

a) zasad rozliczania wydatków dokonywanych za pośrednictwem kart płatniczych - str. 16-17 protokołu kontroli; stwierdzono, że częściowe procedury w tym zakresie są stosowane, jednakże nie zostały opracowane w formie pisemnej,

b) terminów rozliczania zaliczek udzielonych pracownikom - str. 31-32 protokołu kontroli.

W zakresie praktycznego stosowania ustalonych przez kierownika jednostki procedur wewnętrznej kontroli funkcjonalnej stwierdzono przypadki ich pomijania, skutkujące powstaniem niektórych nieprawidłowości opisanych w niniejszym wystąpieniu. Naruszenie obowiązujących procedur polegało na:

a) dokonywaniu wypłat zaliczek bez pośrednictwa kasy Urzędu,

b) braku udokumentowania kontroli sporządzanych dowodów "Polecenie księgowania"; dowody te były także niekiedy pozbawione podpisów osób je sporządzających - str. 16 protokołu kontroli,

c) rozliczaniu kosztów podróży zagranicznych na podstawie innej dokumentacji niż przewidziana w zarządzeniu Marszałka Województwa z dnia 14 stycznia 2004 r.; nie stwierdzono przedkładania w celu rozliczenia kosztów zaświadczeń od strony zapraszającej o nie korzystaniu za granicą z bezpłatnego wyżywienia, noclegów oraz dojazdów wymaganych w wymienionym zarządzeniu Marszałka - rozliczenia dokonywano na podstawie oświadczeń pracowników - str. 46-47 protokołu kontroli,

d) odbywaniu przez pracowników podróży służbowych samochodami prywatnymi przy braku udokumentowanej zgody Dyrektora Generalnego Urzędu, wymaganej postanowieniami zarządzenia Marszałka Województwa z dnia 21 września 2004 r.

Zgodnie ze Standardami kontroli finansowej... ewentualne przypadki odstępstw od ustalonych procedur kontroli winny być uzasadniane, dokumentowane i zatwierdzane przez kierownika jednostki lub upoważnionego pracownika (standard Nr 17 w części D "Mechanizmy systemu kontroli finansowej").

Badanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości jednostki przeprowadzono w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 153, poz. 1752 ze zm.) oraz ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.).

Obowiązujące w okresie objętym kontrolą założowe plany kont dla budżetu Województwa i Urzędu Marszałkowskiego jako jednostki budżetowej zostały wprowadzone zarządzeniem Marszałka Województwa z dnia 16 czerwca 2004 r. w sprawie zasad rachunkowości i założowego planu kont, które nie było zmieniane do czasu przeprowadzenia kontroli. Z ustaleń kontroli, zawartych na str. 21 i 27 protokołu, wynikają rozbieżności między wykazem kont syntetycznych w założowym planie kont i kontami zawartymi w zestawieniach obrotów i sald kont księgi głównej. Należytego odbicia w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości nie ma także funkcjonujący system rejestrów księgowych, zmodyfikowany począwszy od 2005 roku - str. 22 protokołu kontroli. Wskazania wymaga

także, że opis zasad funkcjonowania konta 133 "Rachunek bieżący budżetu", jako służącego także realizacji dochodów i wydatków Urzędu Marszałkowskiego, odbiega od faktycznie przyjętych rozwiązań, będących wynikiem wyodrębnienia rachunku bankowego Urzędu jako jednostki budżetowej - str. 21 protokołu kontroli.

Kontrolę prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych przeprowadzono pod kątem przepisów przywołanego wyżej rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości..., ustawy o rachunkowości oraz przepisów wewnętrznych.

Stwierdzono, iż badana jednostka prowadzi w ewidencji budżetu subkonto do konta rachunku budżetu, oznaczone jako 133-0-2 "Rachunek spłat kredytów", na którym ujmowane są na stronie Ma (zgodnie z opisem zasad jego funkcjonowania w zakładowym planie kont) kwoty spłat kredytów z rachunku budżetu. Ustalono przez jednostkę zasady funkcjonowania tego konta nie były przestrzegane w okresie objętym kontrolą, w wyniku czego wykazywało ono różnicę z obrotami strony Wn konta 134 "Kredyty bankowe" o 141.666,66 zł - str. 26-27 protokołu kontroli. Zasady funkcjonowania tego subkonta powodują, że w praktyce powinno ono wykazywać obroty tożsame z obrotami strony Wn konta 134.

Badanie prawidłowości zapisów na kontach księgowych odpowiadających prowadzonym rachunkom bankowym wykazało, że nie zachowywano zasady dokonywania zapisów na tych kontach wyłącznie na podstawie wyciągów bankowych, wyrażonej w opisie funkcjonowania kont zespołu I zawartym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. Ustalenia w tym zakresie dotyczyły:

a) zaksięgowania, w korespondencji z kontem 800, pod datą 31 grudnia 2004 r. na koncie 130 "Rachunek bieżący jednostki budżetowej" stanu środków pozostających na rachunku likwidowanego SPZOZ Wojewódzkiego Zakładu Patomorfologii w Łomży w kwocie 58.809,72 zł; rachunek bankowy ZOZ został zamknięty 4 stycznia 2005 r. i wówczas środki zostały przekazane na rachunek Urzędu. W wyniku opisanego działania saldo konta 130 było o 58.809,51 zł wyższe od wynikającego z bankowych potwierdzeń sald. Podobna sytuacja wystąpiła na koniec 2003 roku i wynikała z ujęcia na koncie 130 środków pozostających na rachunku likwidowanego Obwodu Lecznictwa Kolejowego - str. 28-29 protokołu kontroli,

b) dokonywania zapisów na koncie 135-1, na którym gromadzono środki Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, na podstawie dowodów PK, w treści których dokonywano dekretacji danych wynikających z wyciągów bankowych, co prowadziło w efekcie do ujmowania operacji na koncie 135-1 niezgodnie z danymi wyciągów bankowych - str. 30-31 protokołu kontroli.

W ewidencji Urzędu dokonywano na koniec 2003 i 2004 roku księgowania niewykorzystanych dotacji, udzielonych podmiotom finansującym staże lekarskie. Środki na finansowanie staży lekarskich otrzymywane są przez Województwo w formie dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Na podstawie informacji składanych przez beneficjentów dotacji ujęto w księgach Urzędu zapisem Wn 223 "Rozliczenie wydatków budżetowych" - Ma 240 "Pozostałe rozrachunki" kwoty wskazane jako dotacje niewykorzystane do końca roku w wysokości 74.601,65 zł na koniec 2003 r. i 8.476,35 zł na koniec 2004 r. - str. 28-29 i 150-151 protokołu kontroli. Zgodnie z zasadami sporządzania sprawozdań Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, jedynie faktyczne zwroty środków pochodzących z niewykorzystanej dotacji, otrzymane do dnia 15 stycznia roku następującego po zakończeniu roku budżetowego, stanowią podstawę ich ujęcia w sprawozdawczości jako zmniejszenie dochodów (w konsekwencji także wydatków poniesionych uprzednio z tych środków), a co z tym związane uprzedniego ujęcia w ewidencji księgowej. Środki niewykorzystanej dotacji z budżetu państwa, po ich faktycznym zwrocie przez beneficjenta na rachunek, winny być zwrócone na rachunek budżetu Województwa i ujęte jako zobowiązanie wobec budżetu państwa z tytułu niewykorzystanej dotacji na koncie 224 "Rozrachunki budżetu", oraz znaleźć właściwe odbicie w sprawozdaniu Rb-50, w przypadku dokonania ich zwrotu na rachunek Urzędu Wojewódzkiego do 15 stycznia roku następującego po roku budżetowym.

W zakresie ewidencji zwrotów dotacji udzielonych innym jednostkom samorządu terytorialnego, przeznaczonych na finansowanie stypendiów studenckich i uczniowskich, stwierdzono, że w całości traktowano je jako zwroty wydatków finansowanych środkami pochodzącymi z dotacji celowej z budżetu państwa na zadania własne. Środki przekazywane innym jednostkom samorządowym z budżetu Województwa na wypłatę stypendiów pochodziły zaś w części z zaciągniętej pożyczki na prefinansowanie, a jedynie w części z dotacji celowej z budżetu państwa, otrzymanej przez Województwo. Przyjęcie przez badaną jednostkę, iż kwoty dotacji niewykorzystanych na wypłatę stypendiów przez inne j.s.t. w całości pochodzą ze środków dotacji pochodzącej z budżetu państwa (mimo, że niektóre j.s.t. zwracały część niewykorzystanej dotacji na rachunek środków własnych Województwa w Banku Gospodarstwa Krajowego, na którym gromadzono środki pochodzące z dotacji celowej z budżetu państwa, a część na rachunek pożyczki w BGK) powodowało zaliczenie tych zwrotów w całości na zmniejszenie dochodów i wydatków budżetu na podstawie § 3 ust. 7 załącznika

nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, w sprawozdaniach rocznych RB-27S jednostki samorządu terytorialnego wykazywały wysokość otrzymanych dotacji celowych, po potrąceniu zwrotów dokonanych do dnia 15 stycznia roku następującego po roku, za który sporządzane jest sprawozdanie. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że nie wszystkie zwroty dotacji zostały dokonane do 15 stycznia 2005 r. Miasto Suwałki niewykorzystane środki na stypendia uczniowskie, w kwocie 10.765,40 zł, zwróciło na rachunek budżetu w dniu 19 stycznia 2005 r., w związku z czym nie było podstaw do pomniejszania o tę kwotę dochodów i wydatków 2004 roku, także przy przyjętym przez jednostkę sposobie rozliczania zwracanych środków, jako pochodzących w całości z dotacji celowej z budżetu państwa - str. 34-35 protokołu kontroli.

W wyniku kontroli zastrzeżeniem objęto także realność wykazywanych w księgach stanów funduszy celowych - Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych i Wojewódzkiego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym - str. 153-156 protokołu kontroli. Stwierdzono mianowicie, że w ciężar tych Funduszy księgowano wartość umów zawieranych m.in. o udzielenie dotacji na rekultywację gruntów i budowę dróg rolniczych (w zakresie WFOGR). Z umów wynikało zaś, że podstawę wypłaty dotacji stanowi nie sam fakt zawarcia umowy, lecz protokół odbioru robót związanych z rekultywacją lub budową (modernizacją) drogi, wykonanych przez beneficjenta. Wartość tych umów nieprawidłowo przypisywano jako zobowiązanie Funduszu już w momencie ich zawarcia. W związku z tym, stan WFOGR na początek 2004 roku został zaniżony w księgach o 593.800,09 zł, zaś na koniec 2004 roku powinien być wyższy w stosunku do danych ewidencji księgowej o 602.900,01 zł. W wyniku stosowania analogicznego schematu ujmowania zdarzeń w ewidencji WFGZGiK zawyżono poziom zobowiązań tego Funduszu na koniec 2004 roku (zaniżając tym samym stan Funduszu) o kwotę 205.166,15 zł.

Badając zapisy księgowe dokonane w ewidencji kontrolowanej jednostki w związku z likwidacją Obwodu Lecznictwa Kolejowego w Białymstoku i SPZOZ Wojewódzkiego Zakładu Patomorfologii w Łomży stwierdzono m.in., że ujęte do ksiąg Urzędu dane wykraczały poza dyspozycję art. 60 ust. 6 ustawy z dn. 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408 ze zm.), zgodnie z którym zobowiązania i należności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej po jego likwidacji stają się zobowiązaniami i należnościami właściwej jednostki samorządu terytorialnego. W związku z likwidacją wskazanych jednostek nie było zatem podstaw do zwiększania funduszu Urzędu o stan funduszy założycielskich zlikwidowanych jednostek, zaksięgowania w Urzędzie ich straty, a także stanu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych OLK (stan ZFSS został ponadto zaksięgowany w kwocie wynikającej z zamknięcia salda na koncie Funduszu, nie mającej pokrycia w stanie środków pieniężnych i należności tego Funduszu, co wskazuje na jej nieprawidłowość) - str. 156-159 protokołu kontroli. W opisie zawartym w protokole kontroli wskazano propozycję ujęcia należności i zobowiązań zlikwidowanych jednostek w sposób służący właściwyszemu odzwierciedleniu w księgach Urzędu ich stanu, biorąc pod uwagę zasady funkcjonowania poszczególnych kont. Brak wskazówek w przepisach powszechnie obowiązujących co do księgowania należności i zobowiązań zlikwidowanych jednostek powinien znaleźć odbicie we własnych zasadach, ustalonych przez kierownika jednostki w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości.

Konfrontacja zapisów księgowych i sprawozdawczości jednostki z dokumentami źródłowymi, stanowiącymi podstawę ujęcia zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych wskazuje, że w niektórych przypadkach stosowano nieprawidłową klasyfikację budżetową. Należy zwłaszcza wskazać na ujmowanie opłaconych odsetek od kredytów i wyemitowanych obligacji łącznie w par. 2980 "Pozostałe rozliczenia z bankami", podczas gdy przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 września 2004 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 209, poz. 2132 ze zm.) przewidują odrębną podziałkę klasyfikacyjną dla odsetek od wyemitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego papierów wartościowych - par. 8110 "Odsetki od samorządowych papierów wartościowych" - str. 24 protokołu kontroli. Również wydatki ponoszone ze środków WFGZGiK ujmowane były w sposób przesadzający o nieprawidłowej klasyfikacji. Wynika to przede wszystkim z kwalifikowania wydatków ze środków Funduszu na zakup usług do par. 4210 "Zakup materiałów i wyposażenia". Wydatki dotyczące opłaty faktur wskazanych na str. 156 protokołu kontroli były ponoszone w części ze środków Funduszu, a w części ze środków budżetu Województwa; jako wydatek Województwa były klasyfikowane prawidłowo w par. 4300 "Zakup usług pozostałych". Z kolei do par. 4300 (zamiast 2450 "Dotacje przekazane z funduszy celowych na realizację zadań bieżących dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych") zaliczano wydatki z tytułu dotacji na rekultywację gruntów, ponoszone ze środków WFOGR - str. 154 protokołu kontroli. Poza tym, w zakresie stosowania klasyfikacji budżetowej kontrola wykazała, iż wydatki z tytułu diet radnych w związku z wizytą w regionie Bolzano w kwocie 685,80 zł, zostały błędnie wykazane w par. 4420 rozdziału 75018 "Urzędy marszałkowskie", zamiast w par. 4420 rozdziału 75017 "Samorządowe sejmiki województw", w związku z czym wydatki z tytułu zagranicznych podróży radnych Województwa zostały o tę kwotę zaniżone w sprawozdawczości - str. 52 protokołu kontroli.

W zakresie wydatków budżetowych stwierdzono (oprócz opisanych wyżej nieprawidłowości

prowadzących do powstania ujemnych skutków finansowych, a także wskazanych przy ocenie przestrzegania procedur wewnętrznych jednostki) liczne uchybienia formalne w zakresie delegowania do odbycia podróży służbowych, a także rozliczania kosztów tych podróży. W obrębie tego zagadnienia należy zwrócić szczególną uwagę na:

a) odbywanie podróży służbowych przez członków Zarządu Województwa bez udokumentowania w postaci polecenia wyjazdu służbowego wystawionego przez Marszałka Województwa, pełniącego wobec członków Zarządu funkcję pracodawcy stosownie do przepisów art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.) w zw. z § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.) – str. 56 protokołu kontroli,

b) przypadki naruszenia kompetencji do wystawiania poleceń wyjazdu służbowego przejawiające się w podpisywaniu przez Wicemarszałka K. Tołwińskiego zarówno delegacji Marszałka Województwa, jak i poleceń wyjazdu służbowego radnych Sejmiku Województwa, co narusza przywołany wyżej przepis § 2 rozporządzenia z dnia 19 grudnia 2002 r. w zw. z art. 4 pkt 1 i 2 ustawy o pracownikach samorządowych oraz § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych województwa (Dz. U. Nr 66, poz. 798 ze zm.) – str. 48 i 51 protokołu kontroli,

c) przypadki nieprzestrzegania terminu rozliczenia kosztów podróży zagranicznych, ustalonego przepisem § 13 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1991 ze zm.) na 14 dni od dnia zakończenia podróży – str. 48-49 i 52 protokołu kontroli,

Stwierdzono także nieprawidłowe obliczenie diety przysługującej Marszałkowi Województwa i trzem radnym Sejmiku z tytułu rozliczenia kosztów podróży do Włoch (Bolzano). W rozliczeniu nie uwzględniono przysługującej (każdej z tych osób) kwoty 10,50 euro (za dobę z 9 na 10 listopada 2004 r.), w związku z normą zawartą w przepisie § 5 ust. 1 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania..., stanowiącą iż pracownikowi, który otrzymuje za granicą bezpłatne całodienne wyżywienie, przysługuje 25% diety ustalonej zgodnie z § 4 ust. 4 tego aktu prawnego – str. 48 i 51-52 protokołu kontroli. Łączne zaniżenie stanowiło równowartość 42 euro, czyli około 170 złotych.

Z ustaleń zawartych na str. 59 i 65 protokołu kontroli, dotyczących prawidłowości udzielania i rozliczania dotacji dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych, wynika potrzeba zwrócenia uwagi na formalną poprawność dokumentacji składanej przez beneficjentów tytułem rozliczenia dotacji. Część poddanych kontroli dokumentów nie zawierała danych wymaganych w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 października 2003 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego.. Zgodnie z nim, każda z faktur (rachunków) opłaconych z otrzymanej dotacji powinna być opatrzona na odwrocie pieczęcią organizacji oraz zawierać sporządzony w sposób trwały opis zawierający informacje: z jakich środków wydatkowana kwota została pokryta oraz jakie było przeznaczenie zakupionych towarów, usług lub innego rodzaju opłaconej należności. Informacja ta powinna być ponadto podpisana przez osobę odpowiedzialną za sprawy dotyczące rozliczeń finansowych organizacji.

Również kontrola prawidłowości udzielania zamówień publicznych bezpośrednio przez kontrolowaną jednostkę nie wykazała istotnych nieprawidłowości. Stwierdzono, że w jednym postępowaniu – na wykonanie prac geodezyjno-kartograficznych z wykonaniem zmian w strukturze agrarnej oraz przygotowaniem bazy danych do prowadzenia monitoringu zmian w sposobie użytkowania gruntów i ich bonitacji w gminie Dubicze Cerkiewne, do opisu przedmiotu zamówienia nie zostały zastosowane nazwy i kody określone we Wspólnym Słowniku Zamówień, wbrew obowiązкови zawartemu w przepisie art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – str. 134 protokołu kontroli.

Analiza umów w sprawie zamówień publicznych wykazała natomiast, że część z nich nie była opatrzona kontrasygnatą Skarbnika Województwa lub osoby przez niego upoważnionej – str. 133 i 138-139 protokołu kontroli. Kontrasygnata wymagana jest dla skuteczności czynności prawnej, z której wynika zobowiązanie pieniężne, na podstawie art. 57 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Kontrolę w zakresie zadłużenia Samorządu Województwa Podlaskiego oraz wojewódzkich jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną przeprowadzono za okres 2003 r. – I półrocze 2005 r. – str. 159-242 protokołu kontroli.

Przeprowadzone badanie tytułów dłużnych stanowiących źródła finansowania wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych na poszczególne lata dochodach budżetowych, a także ogólnego poziomu zadłużenia Województwa w odniesieniu do relacji, o których była mowa w art. 113 i 114 ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r., nie wykazało nieprawidłowości. W okresie objętym kontrolą badana jednostka terminowo wywiązywała się też ze spłat zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych.

Na gospodarkę finansową Samorządu Województwa w pewnym stopniu rzutuje zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których kontrolowana jednostka samorządu terytorialnego jest organem założycielskim w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408 ze zm.). W związku z sytuacją finansową nadzorowanych zakładów opieki zdrowotnej organy Województwa podejmowały w okresie badanym działania polegające m.in. na udzielaniu poręczeń kredytów i pożyczek zaciąganych przez te podmioty. W wyniku przeprowadzonego badania kwestii udzielonych poręczeń (str. 209-220 protokołu) stwierdzić należy, że funkcjonujące w Urzędzie Marszałkowskim procedury w zakresie monitorowania stanu zobowiązań z tytułu poręczeń oraz sporządzania obowiązującej w tym zakresie sprawozdawczości budżetowej (część "Poręczenia i gwarancje" w sprawozdaniach Rb-Z jednostki samorządu terytorialnego) nie są wystarczające.

Sprawy poręczeń i kredytów udzielonych zakładom opieki zdrowotnej prowadzone są w Departamencie Zdrowia przez pracowników nadzorujących poszczególne jednostki. Z tego Departamentu były przekazywane do Departamentu Finansów informacje dla potrzeb sporządzania sprawozdań Rb-Z. Żaden z wymienionych Departamentów nie prowadził ewidencji obejmującej ogół danych, które podlegają uwidocznieniu w sprawozdawczości. Podkreślić też należy, iż Urząd Marszałkowski nie posiadał pisemnych informacji z zakładów opieki zdrowotnej na temat przebiegu spłat poręczonych zobowiązań. Brak ewidencji poręczeń oraz pełnej dokumentacji poręczonych kredytów i pożyczek utrudnia, a w niektórych przypadkach uniemożliwia, sprawowanie kontroli prawidłowości ustalania rzeczywistych danych dotyczących wartości nominalnej niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń na koniec okresu sprawozdawczego, wartości nominalnej niewymagalnych zobowiązań przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, czy też wartości poręczeń udzielonych w okresie sprawozdawczym. Teza ta znajduje potwierdzenie w analizie danych sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń. Zasady sporządzania sprawozdań Rb-Z w okresie objętym kontrolą były zawarte w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279 ze zm.). Stosownie do § 13 ust. 1 tego załącznika, w przypadku kredytów i pożyczek objętych poręczeniami w wartości nominalnej niewymagalnych zobowiązań uwzględnia się zarówno kwotę świadczenia głównego (kapitału), jak i świadczeń ubocznych (odsetek oraz innych opłat), o ile zostały objęte poręczeniem. Zgodnie natomiast z ust. 7 w § 13, przez wartość poręczeń udzielonych w okresie sprawozdawczym należy rozumieć nominalną wartość poręczeń, udzielonych w okresie sprawozdawczym, obejmującą łączną wysokość należności głównej oraz poręczonych należności ubocznych. Porównanie danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-Z za rok 2004 i Rb-Z za I półrocze 2005 r. z zakresem udzielonych w tym okresie poręczeń prowadzi do wniosku, że w wierszu F7 sprawozdania (a zatem również w wierszu F1) kontrolowana jednostka wykazywała dane obrazujące sumę kapitału poręczonych w roku sprawozdawczym kredytów i pożyczek, podczas gdy faktycznie poręczeniami objęte były także świadczenia uboczne - str. 210-216, 218-219, załącznik 31/39 do protokołu kontroli. W obecnym stanie prawnym analogiczne zasady sporządzania sprawozdań w zakresie udzielonych poręczeń i gwarancji zawiera załącznik nr 32 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 170, poz. 1426).

W sferze omawianej sprawozdawczości ustalono ponadto, że niewłaściwe zostały sporządzone sprawozdania za rok 2004 i I półrocze 2005 r. w zakresie danych obrazujących wartość spłat dokonanych w okresie sprawozdawczym za dłużników z tytułu udzielonych poręczeń. Wykazane w obu sprawozdaniach kwoty dotyczyły spłat zobowiązań przejętych przez Samorząd Województwa w wyniku likwidacji Obwodu Lecznictwa Kolejowego. Jak wynika z przepisu art. 60 ust. 6 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, zobowiązania samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej po jego likwidacji stają się zobowiązaniami właściwej jednostki samorządu terytorialnego. W świetle tego przepisu ustawy, kontrolowana jednostka nie dokonywała spłat jako poręczyciel długu, lecz jako dłużnik - str. 219-220 protokołu kontroli.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości były wynikiem nieprzestrzegania lub błędnej interpretacji obowiązujących przepisów prawa dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości jednostki sektora finansów publicznych, w tym także uregulowań wewnętrznych jednostki.

Organem wykonawczym Województwa Podlaskiego jest Zarząd, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania projektów uchwał Sejmiku Województwa, wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem Województwa, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową Województwa (art. 41 ust. 2, art. 70 ust. 1 ustawy o samorządzie

województwa). Zarząd wykonuje zadania przy pomocy m.in. Urzędu Marszałkowskiego, którego kierownikiem, a także zwierzchnikiem służbowym pracowników jest Marszałek Województwa (art. 43 ust. 3 ustawy). Na Marszałku Województwa, jako kierowniku jednostki sektora finansów publicznych (Urzędu Marszałkowskiego), spoczywa odpowiedzialność za gospodarkę finansową tej jednostki, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej, zgodnie z art. 44 obowiązującej od 1 stycznia 2006 r. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (w okresie objętym kontrolą - art. 28a ustawy o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r.).

Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości oraz nadzorowania prac z tego zakresu spoczywały na Skarbniku Województwa oraz Głównym Księgowym Urzędu Marszałkowskiego. Prawa i obowiązki głównego księgowego (skarbnika) określają od 1 stycznia 2006 r. przepisy art. 45 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (w okresie objętym kontrolą - art. 35 ustawy o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r.).

Mając na uwadze ustalenia kontroli, na podstawie art. 9 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zalecam:

1. Podjęcie działań zmierzających do pełnego oszacowania skutków finansowych wynikających z nieprawidłowego wykonywania obowiązków przez inwestora zastępczego, w zakresie udzielania zamówień publicznych i rozliczania kosztów robót, przy modernizacji siedziby Urzędu Marszałkowskiego, z uwzględnieniem ustaleń poczynionych w trakcie kontroli.
2. Wystąpienie do Przedsiębiorstwa Obsługi Inwestycji o wyrównanie skutków finansowych, wynikających z nieprawidłowości w realizacji modernizacji siedziby Urzędu Marszałkowskiego.
3. Dokonanie przez poszczególnych członków Zarządu Województwa zwrotu bezpodstawnie otrzymanych nagród, w kwotach wskazanych na str. 6 niniejszego wystąpienia.
4. Zapewnienie przestrzegania przez Wicemarszałka K. Tołwińskiego wprowadzonych regulacji wewnętrznych w kwestii dokumentowania celu używania samochodu służbowego. Wyjaśnienie kwestii nieudokumentowanego używania samochodu służbowego w celu ewentualnego wyegzekwowania zwrotu kosztów, stosownie do tych regulacji.
5. Wyegzekwowanie kosztów prowizji w kwocie 193,30 zł poniesionych przez Województwo w związku z używaniem przez pracownika karty płatniczej do celów prywatnych oraz dokonanie zwrotu kosztów prowizji w wysokości 150 zł poniesionych w związku z naruszeniem przez Marszałka Województwa wewnętrznych zasad pobierania zaliczek na wydatki.
6. W zakresie prawidłowości podziału zadań między pracowników Urzędu:
 - a) przeanalizowanie kompletności zakresów czynności pracowników Urzędu w celu przypisania każdemu pracownikowi zakresu jego obowiązków i odpowiedzialności,
 - b) formalne przypisanie pracownikom, poprzez wskazanie w zakresie obowiązków, wykonywania czynności dekretacji dowodów księgowych,
 - c) doprowadzenie do zgodności z Regulaminem Organizacyjnym, określającym zadania Departamentu Finansów, oraz zakresami czynności, sposobu prowadzenia ewidencji księgowej WFOGR i WFGZGiK.
7. Zmianę obowiązujących procedur kontroli finansowej poprzez wyłączenie Przewodniczącego Sejmiku Województwa z katalogu osób uprawnionych do kontroli dowodów księgowych pod względem merytorycznym.
8. Uzupełnienie pisemnych procedur wewnętrznej kontroli finansowej o:
 - a) zasady kontroli i rozliczania wydatków ponoszonych za pośrednictwem kart płatniczych, w sposób zapewniający wyeliminowanie nieuzasadnionego poboru środków publicznych,
 - b) terminy rozliczania zaliczek udzielonych pracownikom, m.in. w celu uniknięcia sytuacji długotrwałego i nieuzasadnionego przetrzymywania środków publicznych przez pracowników.
9. Zapewnienie przestrzegania ustalonych procedur kontroli wewnętrznej (ewentualnie rozważenie stosownych zmian) w zakresie:
 - a) dokonywania wypłaty zaliczek pracownikom wyłącznie za pośrednictwem kasy Urzędu,

- b) dokumentowania czynności kontrolnych dokonywanych w odniesieniu do dowodów PK,
- c) rozliczania kosztów podróży zagranicznych w oparciu o dokumentację przewidzianą postanowieniami zarządzenia Marszałka Województwa,
- d) dokumentowania zgody Dyrektora Generalnego Urzędu na odbywanie przez pracowników podróży służbowych samochodami prywatnymi.

10. Dostosowanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości do potrzeb jednostki w zakresie:

- a) prowadzonych kont syntetycznych,
- b) przyjętego systemu prowadzonych rejestrów księgowych,
- c) opisu zasad funkcjonowania konta 133.

11. Zobowiązanie Skarbnika Województwa i Głównego Księgowego Urzędu do wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych poprzez:

- a) stosowanie przyjętych zasad funkcjonowania konta 133-0-2,
- b) dokonywanie zapisów na kontach 130 i 135-1 zgodnie z danymi wyciągów bankowych do rachunków bankowych, których obroty są ewidencjonowane na tych kontach,
- c) zaniechanie sporządzania dowodów PK jako podstawy księgowania danych wynikających z wyciągów bankowych,
- d) pomniejszanie kwot zrealizowanych dochodów (a w konsekwencji i wydatków), pochodzących z dotacji celowych z budżetu państwa na zadania własne Województwa, wyłącznie o zwroty dotacji dokonane do dnia 15 stycznia roku następującego po roku budżetowym, stosownie do przepisów § 3 ust. 6 załącznika nr 32 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej,
- e) zaniechanie ujmowania jako zobowiązań obciążających WFOGR i WFGZGiK wartości umów zawartych z podmiotami ubiegającymi się o dotacje z tych Funduszy,
- f) ujmowanie w księgach jednostki wyłącznie zobowiązań i należności zlikwidowanych zakładów opieki zdrowotnej, stosownie do przepisów art. 60 ust. 6 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

12. Zobowiązanie Skarbnika Województwa i Głównego Księgowego Urzędu do dołożenia większej staranności przy stosowaniu obowiązującej klasyfikacji budżetowej.

13. Wyeliminowanie nieprawidłowości naruszających przepisy powszechnie obowiązujące w zakresie delegowania do odbycia podróży służbowych i ich rozliczania poprzez:

- a) odbywanie podróży służbowych przez członków Zarządu Województwa na podstawie udokumentowanych poleceń wyjazdu służbowego,
- b) przestrzeganie kompetencji pracodawcy samorządowego (Marszałka Województwa, Przewodniczącego Sejmiku Województwa) w zakresie wystawiania poleceń wyjazdu służbowego,
- c) zapewnienie terminowego rozliczania kosztów zagranicznych podróży służbowych.

14. Rozliczenie diety wypłaconej w zaniżonej wysokości Marszałkowi Województwa i radnym Sejmiku tytułem rozliczenia kosztów podróży do Bolzano.

15. Zobowiązanie odpowiedzialnych pracowników do egzekwowania obowiązku przedkładania właściwej dokumentacji na okoliczność rozliczenia dotacji udzielanych w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wymaganej przepisami załącznika Nr 3 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. Nr 264, poz. 2207).

16. Przedstawianie do kontrasygnowania przez Skarbnika Województwa lub osobę przez niego upoważnioną wszystkich umów skutkujących powstaniem zobowiązań pieniężnych.

17. Wprowadzenie stosownych procedur w zakresie gromadzenia informacji niezbędnych dla monitorowania stanu zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń, w celu zapewnienia prawidłowego sporządzania sprawozdawczości w tym zakresie.

O sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych proszę powiadomić Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Dodatkowo informuję o możliwości składania, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, zastrzeżeń do zawartych w wystąpieniu wniosków, za pośrednictwem Prezesa RIO do Kolegium Izby, zgodnie z art. 9 ust. 3-4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Bieg 30-dniowego terminu ulegnie zawieszeniu w stosunku do wniosków objętych zastrzeżeniem.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku

Metryka strony

Historia strony

[Strona główna](#)

[Kontakt](#)

[Budżet](#)

[Przetargi](#)

[Dotacje i konkursy ofert](#)

[Konsultacje społeczne](#)

[Jednostki i Spółki](#)

[Oferty pracy](#)

Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego

ul. M. Curie-Skłodowskiej 14

15-097 Białystok

Regon: 050667685

kancelaria@podlaskie.eu

[Elektroniczna Skrzynka Podawcza](#)

ePUAP: /p7w201lcig/SkrytkaESP

Telefon i fax ogólny do Urzędu

Tel. 85 66 54 172

Tel. 85 66 54 549

Fax: 85 66 54 175

Godziny pracy

poniedziałek: 8.00 – 16.00

wtorek-piątek: 7.30 – 15.30

Województwo Podlaskie

Regon: 050658404
NIP: 542-25-42-016

podlaskie.eu

[Mapa serwisu](#)

[Deklaracja dostępności](#)

Redakcja Biuletynu Informacji Publicznej

Adres e-mail do składania wniosków o informację publiczną - bip@podlaskie.eu

Administrator strony:

Mariusz Feszler – Tel. [85 66 54 593](tel:856654593)

Moderator strony:

Monika Rogowska – Tel. [85 66 54 447](tel:856654447)