



Poznań, 17 MAJ 2010

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

FB.I-2.0935-1/10

210

DELEGATURA NIK W POZNANIU	
Przydział	LPO
Data	17.05.2010
Teczka	Sprawa

Pan
Jan Kołtun
Dyrektor
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 170, z późn. zm.), zgłaszam zastrzeżenia w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w skierowanym piśmie LPO-4100-06-01/2010 P/09/168 w dniu 10 maja 2010 r. do Wojewody Wielkopolskiego wystąpieniu pokontrolnym.

1. Na stronie 2 wystąpienia w pkt. 2 zawarto ustalenie, iż:

„Należności pozostałe do zapłaty w kwocie 213 957 710,97 zł oraz zaległości netto w kwocie 210 321 077,13 zł wzrosły w porównaniu do 2008 r. o odpowiednio 25% i 26,7%. Największy przyrost należności i zaległości netto (o odpowiednio 46 020 196 zł i o 45 414 300,70 zł), nastąpił w dziale Pomoc społeczna i dotyczył dłużników alimentacyjnych.”

Powyższe ustalenie jest niezgodne z ustaleniami zawartymi w protokole kontroli na str. 10 w brzmieniu:

„Należności pozostałe do zapłaty ogółem według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. wyniosły 213.957,7 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2008 r. wzrosły o 55,7 tys. zł, tj. o 27 %. Zaległości netto według stanu na 31 grudnia 2009 r. wyniosły 210.321,1 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2008 r. wzrosły o 55,2 tys. zł, tj. o 27 %.

Trudno, wobec ustaleń zawartych w cytowanym wyżej fragmencie protokołu, gdzie wzrost należności i zaległości netto ogółem wyniósł odpowiednio 55,7 tys. zł i 55,2 tys. zł – podać w wystąpieniu pokontrolnym, iż przyrost należności i zaległości netto w dziale *Pomoc społeczna* wyniósł odpowiednio 46.020.196 zł i 45.414.300,70 zł.

2. Na stronie 3 wystąpienia w pkt. 3 zawarto ocenę w brzmieniu:

„Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że w porównaniu do 2008 r., nie poprawiła się sytuacja w zakresie równomiernego w całym roku angażowania zaplanowanych środków budżetowych. Stwierdzono, że znaczna część z łącznej kwoty (7 870 850,05 zł) wydatków majątkowych (m.in. w rozdziałach: Urzędy Wojewódzkie – 47,1%, Pozostałe wydatki obronne – 100% i Zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności – 100%) została wydatkowana dopiero w grudniu 2009 r. Analogicznie przebiegała realizacja części wydatków bieżących (w rozdziałach: Przejścia graniczne, Cmentarze, Zarządzanie kryzysowe i Ratownictwo medyczne, gdzie dopiero w grudniu 2009 r. wydatkowano od 58% do 100% zaplanowanych środków budżetowych. W ocenie NIK świadczy to o braku pełnej realizacji wniosku pokontrolnego dotyczącego wzmocnienia nadzoru nad sukcesywnym dokonywaniem wydatków w ramach ustalonego planu, skierowanego do Wojewody Wielkopolskiego w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 15 kwietnia 2009 r.”

Powyższa ocena jednoznacznie sugeruje, iż istnieje prawny obowiązek równomiernego, w całym roku, wydatkowania zaplanowanych środków budżetowych.

W wystąpieniu pokontrolnym nie wskazano podstawy prawnej nakazującej dysponentowi równomierne wydatkowanie środków. W świetle obowiązujących rozwiązań prawnych zawartych w ustawie o finansach publicznych – taka ocena jest nieuprawniona. Stosownie bowiem do:

- art. 35 ust. 3 – Wydatki publiczne powinny być dokonywane:
 - 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;
 - 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
 - 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań,
- art. 129
 - ust. 1 – Minister Finansów, w porozumieniu z dysponentami części budżetowych opracowuje harmonogram realizacji budżetu państwa.
 - ust. 2 – Harmonogram, o którym mowa w ust. 1, obejmuje:
 - 1) prognozę dochodów budżetu państwa w poszczególnych miesiącach roku;
 - 2) wielkość wydatków, planowanych do sfinansowania w poszczególnych miesiącach roku.
 - ust. 3 – Harmonogram realizacji wydatków podlega aktualizacji na wniosek dysponenta części budżetowej.

➤ Art. 138 – W toku wykonywania budżetu państwa obowiązują następujące zasady gospodarki finansowej:

- 1) ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu państwa następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów;
- 2) pełna realizacja zadań następuje w terminach określonych przepisami i harmonogramem, o którym mowa w art. 129 ust. 1;
- 3) dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;
- 4) przeniesienia wydatków w budżecie państwa mogą być dokonywane na zasadach i w zakresie określonych w art. 148 i 149;

Realizacja wydatków odbywała się w sposób zgodny z ww. przepisami, tj. umożliwiającą terminową realizację zadań wynikających m.in. z zawartych umów, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, zgodnie z ustalonym harmonogramem realizacji wydatków, aktualizowanym w miarę potrzeb stosownie do zapisów art. 129 ust. 3, pełna realizacja zadań następowała w terminach określonych umowami, przepisami i harmonogramem wydatków.

Dokonywanie wydatków odbywało się w granicach kwot określonych w planie finansowym w sposób celowy i oszczędny – co znalazło wyraz w ustaleniach protokołu na stronach 119 – 127, a także w ocenie Delegatury NIK zawartej w wystąpieniu pokontrolnym na str. 2 i 3 w brzmieniu:

„NIK pozytywnie ocenia wydatkowanie w 2009 r. środków budżetowych. Wykonane wydatki w części 85/30 w wysokości 2 030 968 250,25 zł stanowiły 99,2 % planu po zmianach. W ocenie NIK proces planowania wydatków budżetowych przebiegał rzetelnie, a wprowadzone w tym planie zmiany były uzasadnione. Powyższą ocenę uzasadnia także celowa, rzetelna i gospodarna realizacja wydatków przez Urząd.”

Ponadto, na stopień poziomu wydatkowania środków w ostatnich miesiącach roku rzutowało zmniejszenie w miesiącu wrześniu ograniczeń w ich wydatkowaniu wprowadzonych decyzją Rady Ministrów w dniu 27 stycznia 2009 r. (kopia pisma w załączeniu – zał. Nr 1), który to fakt przy formułowaniu wystąpienia został całkowicie w sposób zamierzony pominięty.

W załączeniu przykładowe umowy, wskazujące terminy płatności (zał. Nr 2, Nr 3, Nr 4).

3. Na stronie 4 wystąpienia w pkt. 4 zawarto ocenę w brzmieniu:

„W ocenie NIK, dotacja w kwocie 137 790 000 zł, przeznaczona na wykonanie zadań ratownictwa medycznego, przekazana została z naruszeniem wymogów, określonych w art. 130 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³ w zw. z art. 49 ust. 3 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym⁶. Podstawą przekazania przez Wojewodę Wielkopolskiego przedmiotowej dotacji było porozumienie z dnia 19 lipca 2009 r. zawarte z dyrektorem Wielkopolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia (WOWNFZ). Porozumieniem tym Wojewoda Wielkopolski, stosownie do postanowień art. 49 ust. 1 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym, powierzył WOWNFZ przeprowadzenie postępowań o zawarcie umów z dysponentami ratownictwa medycznego na wykonywanie zadań zespołów ratownictwa medycznego, zawieranie, rozliczanie i kontrolę wykonania tych umów. W porozumieniu tym jednak, wbrew postanowieniom art. 130 ustawy o finansach publicznych, nie określono terminu wykorzystania dotacji, terminu i sposobu rozliczenia udzielonej dotacji oraz terminu zwrotu niewykorzystanej części. Konsekwencją nieokreślenia w treści porozumienia trybu i zasad rozliczenia udzielonej dotacji było niezłożenie przez WOWNFZ Wojewodzie Wielkopolskiemu wymaganego rozliczenia. NIK zwraca uwagę, że przekazanie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielania nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 8 pkt. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.”

Kwestionuję powyższą ocenę, zarówno co do naruszenia wymogów art. 130 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a w konsekwencji naruszenia dyscypliny finansów publicznych w sposób określony w art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jak również przywołaną w wystąpieniu podstawę przekazania przez Wojewodę Wielkopolskiego przedmiotowej dotacji.

Realizując zapisy ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym Dyrektor Narodowego Funduszu Zdrowia Wielkopolskiego Oddziału Wojewódzkiego w Poznaniu I. Błońska skierowała do Tadeusza Dziuby Wojewody Wielkopolskiego pismo NFZ-073-7161/06 z dnia 2 listopada 2006 r. (kopia w załączeniu – zał. Nr 5) z prośbą o podpisanie załączonych porozumień (kopia w załączeniu – zał. Nr 6) dotyczących powierzenia przez Wojewodę zadań z zakresu ww. ustawy – Wielkopolskiemu Oddziałowi Narodowego Funduszu Zdrowia. W odpowiedzi Tadeusz Dziuba Wojewoda Wielkopolski pismem

z dnia 13 listopada 2006 r. PS.IV-1.0717-108/06 wniósł poprawki do Porozumienia (kopia pisma w załączeniu – zał. Nr 7).

W dniu 8 grudnia 2006 r. w Poznaniu zawarte zostało Porozumienie podpisane przez Tadeusza Dziubę Wojewodę Wielkopolskiego i Irenę Błońską Dyrektora Wielkopolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia w Poznaniu (kopia Porozumienia w załączeniu – zał. Nr 8).

Przedmiotowe Porozumienie utraciło moc z dniem wejścia w życie Porozumienia zawartego w dniu 16 lipca 2009 r. w Poznaniu przez Przemysława Pacię Wicewojewodę Wielkopolskiego i Zbigniewę Nowodworską Dyrektora Wielkopolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia w Poznaniu.

Zauważam, iż przedmiotowe Porozumienia, zarówno z 8 grudnia 2006 r. jak i 16 lipca 2009 r. (a nie jak wskazano w wystąpieniu 19 lipca 2009 r.) nie zawierają wymaganych w ocenie NIK postanowień art. 130 ustawy *o finansach publicznych*, dotyczących terminu wykorzystania dotacji, terminu i sposobu rozliczenia udzielonej dotacji, jak i terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji.

Prowadzone dotychczas kontrole wykonania budżetu państwa w części 85/30 – województwo wielkopolskie przez Delegaturę NIK w Szczecinie i Poznaniu za 2007 i 2008 rok, mimo objęcia kontrolą przedmiotowej tematyki, nie stwierdziły żadnych nieprawidłowości co do sposobu przekazania i rozdysponowania dotacji w kontekście zawartych Porozumień.

Zdumienie budzi zatem fakt, iż ta sama Delegatura NIK, przy niezmiennym stanie prawnym, w sposób zasadniczo odmienny dokonała oceny identycznych uregulowań Porozumień.

Nieuprawniony jest zarzut, iż Porozumienie z dnia 16 lipca 2009 r., a nie jak wskazano błędnie w wystąpieniu Porozumienie z 19 lipca 2009 r., zawarto wbrew postanowieniom art. 130 ustawy *o finansach publicznych*.

Art. 130 ustawy *o finansach publicznych* stanowi, iż:

Dysponent części budżetowej lub dysponent środków, o których mowa w art. 107, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, w której określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację środki dotacji są przekazywane;

- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania.

W omawianym przypadku zasady rozliczeń dotacji celowej przeznaczonej na finansowanie zadań zespołów ratownictwa medycznego reguluje Zarządzenie Nr 28/2007 Prezesa Rady Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 14 maja 2007 r. (zał. Nr 9).

Załącznik do ww. Zarządzenia w § 1 pkt 2 stanowi, iż:

„Porozumienie określa w szczególności: strony i ich reprezentantów, przedmiot porozumienia, prawa i obowiązki stron, konta bankowe stron, wysokość i terminy przekazywania dotacji celowej oraz okres obowiązywania porozumienia.”

Oznacza to, iż zawarte w dniu 16 lipca 2009 r. Porozumienie zawiera wszystkie wymagane prawem elementy.

Wydaje się, iż kontrolujący nie wzięli pod uwagę uregulowań wynikających z załączonego Zarządzenia Nr 28/2007 Prezesa Rady Narodowego Funduszu Zdrowia.

Nie zgodne ze stanem faktycznym jest stwierdzenie jakoby Wielkopolski Oddział Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia (WOWNFZ) nie złożył Wojewodzie wymaganego rozliczenia dotacji.

Stan faktyczny przedstawia się następująco:

- a) umowy z poszczególnymi świadczeniodawcami zawierane są przez WOWNFZ raz na trzy lata, a każdego roku podlegają aneksowaniu w zakresie stawki dobokaretki, umowy te są zawierane na podstawie „Wojewódzkiego planu działania systemu PRM” opracowanego przez Wojewodę i zatwierdzonego przez Ministra Zdrowia. Każda zmiana w planie działania systemu PRM wymaga zatwierdzenia przez Ministra Zdrowia i jeśli ma wpływ na wydatkowanie dotacji jest niezwłocznie przekazywana do WOWNFZ, a następnie realizowana przez WOWNFZ w formie nowego konkursu lub aneksu do istniejącej umowy ze świadczeniodawcami. Każde działanie WOWNFZ (wartość, czas, zakres, nazwa podmiotu w zakresie zawartych umów) jest odwrotnie niezwłocznie przekazywane do wiadomości Wojewodzie, co pozwala na bieżące monitorowanie wydatkowanej dotacji. Wynika to z art. 23 ust. 3 ustawy o PRM, obligującego Dyrektora Oddziału NFZ do informowania Wojewody o zawarciu umów na wykonywanie medycznych czynności ratunkowych;

b) przedstawiane na bieżąco Wojewodzie informacje o zakończeniu procedur konkursowych wraz z danymi o wartościach umów, a także inne informacje związane z wysokością i zakresem wydatkowanej dotacji powodują, że Wojewoda dysponuje stałą wiedzą o wydatkowaniu dotacji. Zestawienia wartości umów stanowią formę rozliczenia dotacji.

W 2009 r. WOWNFZ przedłożył Wojewodzie następujące rozliczenia:

- pismo z WOWNFZ z dnia 07.01.2009 r. stanowiące zestawienie wartości umów w rodzaju ratownictwo medyczne (zał. Nr 10),
- pismo z WOWNFZ z dnia 25.03.2009 r. stanowiące zestawienie wartości umów w rodzaju ratownictwo medyczne (zał. Nr 11),
- pismo z WOWNFZ z dnia 01.04.2009 r. stanowiące zestawienie wartości umów w rodzaju ratownictwo medyczne (zał. Nr 12),
- pismo z WOWNFZ z dnia 27.08.2009 r. stanowiące zestawienie wartości umów w rodzaju ratownictwo medyczne (zał. Nr 13),
- pismo z WOWNFZ z dnia 27.10.2009 r. stanowiące zestawienie wartości umów w rodzaju ratownictwo medyczne (zał. Nr 14),
- pismo z WOWNFZ z dnia 30.11.2009 r. o sytuacji mającej wpływ na wydatkowanie dotacji (dotyczy realizacji jednej z umów ze świadczeniodawcami) (zał. Nr 15).

Pragnę podkreślić, iż dotacja została w całości rozliczona, a niewykorzystane środki zostały zwrócone na rachunek dysponenta głównego w dniu 29 grudnia 2009 r. - dowód stanowiący zał. Nr 16.

Prawidłowość rozliczenia potwierdzają ustalenia zawarte na str. 62 protokołu kontroli. Odnosząc się do stwierdzenia wystąpienia, iż *„Konsekwencją nieokreślenia w treści porozumienia trybu i zasad rozliczenia udzielonej dotacji było niezłożenie przez WOWNFZ Wojewodzie Wielkopolskiemu wymaganego rozliczenia”* – to w świetle przywołanych rozliczeń przekazanych przez WOWNFZ jest ono ewidentnie nieuprawnione, a ponadto na jakich przesłankach oparte zostało przekonanie, iż wskazywane przez NIK braki w treści Porozumienia z 16 lipca 2009 r. spowodowały skutek w postaci niezłożenia przez WOWNFZ rozliczenia.

Wnioskowanie winno opierać się na określonych i rzeczowych przesłankach, a nie na swobodnym uznaniu oceniającego.

Stąd też kwestionuję również to sformułowanie.

4. **Na stronie 5 pkt. 4 wystąpienia** zawarto ustaler
„Nieprawidłowością było również nierozdysponowanie jednostek samorządu terytorialnego.”

Kwestionuję powyższą ocenę, trudno bowiem z
Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie
administracji rządowej oraz innych zadań
terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji,
dochodów związanych z realizacją tych zadań
kwoty dotacji. Takiego obowiązku nie można s
o finansach publicznych (art. 32, 125).

W przedmiotowej kwestii jednoznaczne stan
co obrazują stosowne pisma FS Sekr.75/2008/10
z 11 kwietnia 2008 r. przekazane do wiadomości
zał. Nr 17 i zał. Nr 18).

Wobec pojawiających się wątpliwości w zakre
kwot dotacji celowych na poszczególne jedno
ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach
dopuszcza wprost możliwość pozostawiania niej
na realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego.
Podkreślam, iż w dotychczasowych kontrolach
z Delegatury NIK w Poznaniu nie kwestionowali
dla jednostek samorządu terytorialnego.

5. **Na stronie 6 pkt. 4 wystąpienia** pokontrolnego z
*„NIK zwraca także uwagę, że odstąpienie od
pozarządowych odsetek od niewykorzystanych i z
to wprowadzie niewielkiej kwoty, ale takie działanie
pkt. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie
Wskazana przez Urząd podstawa takiego działania
z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa
zastosowania w przedmiotowych sprawach. .
o nie w pełni skutecznym egzekwowaniu postanowień
pozarządowych, na co zwracano uwagę w w
15 kwietnia 2009 r.”*

sprostowania terminu zakończenia księgowania różnic inwentaryzacyjnych – wyznaczając termin na dzień 25 marca 2010 r., co znalazło stosowne odzwierciedlenie w ustaleniach zawartych w protokole kontroli.

Zaksięgowania różnic dokonano zgodnie z terminem określonym ww. Zarządzeniem, tj. w dniu 23 marca 2010 r.

10. W konsekwencji powyższych zastrzeżeń, wnoszę o:

- 1) odstąpienie od formułowania wniosku numer 1, 2, 3, 6,
- 2) odstąpienie od formułowania wniosku nr 5 z uwagi na to, iż Zarządzenie Dyrektora Generalnego WUW Nr 26/08 z dnia 14 października 2008 r. w sprawie wprowadzenia „Procedury kontroli finansowej” zostało uchylone Zarządzeniem Nr 16/10 Dyrektora Generalnego WUW z dnia 19 marca 2010 r.

Podstawę uchylenia Zarządzenia Nr 26/08 stanowiły regulacje wprowadzone nową ustawą o finansach publicznych, które likwidują kontrolę finansową (Zarządzenie Nr 16/10 Dyrektora Generalnego WUW – zał. Nr 22),

- 3) odstąpienie od formułowania wniosku nr 7 z uwagi na brak przesłanek do uznania, iż nadzór i kontrola nad dysponowaniem środkami budżetowymi była niewystarczająca,

11. Ponadto, mając na uwadze zgłoszone wyżej zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu, wnoszę o zmianę oceny wykonania w 2009 r. przez Wojewodę Wielkopolskiego budżetu państwa w części 85/30 z pozytywnej z zastrzeżeniami – na pozytywną.

Załączniki – 22 szt.

Z pominięciem

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Piotr Florek

Dyrektor Generalny

Bogumiła Stanecka

Dyrektor Wydziału
Finansów i Budżetu

Przemysław Szczepański