

NK-KS.7610.22.2011
P. R. Gysalche - Jępiel

76.05.11



W P Ł Y Ń S Ę U
Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
WYDZIAŁ NADZORU I KONTROLI
25-05-2011
Lp. zarządków 53854/2011
(1)

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Wrocław, dnia 20. maja 2011 r.

Sekretariat Dyrektora Generalnego
DOLNOŚLĄSKIEGO URZĘDU WOJEWÓDZKIEGO
wpł. 25-05-2011
wysl. 25-05-2011
L dz. QA NK

Pani
Jolanta Krupowicz

Dyrektor Generalny
Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego
we Wrocławiu

Jolanta Krupowicz

P/10/182
LWR-4100-01-02/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Dyrektora Generalnego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, jako dysponenta III stopnia, oraz prowadzącego jego obsługę finansowo-księgową Biura Organizacyjno-Administracyjnego, w zakresie wykonania w 2010 r. budżetu państwa w części 85/02.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie w 2010 r. planu dochodów i wydatków budżetowych Urzędu oraz działania podejmowane w zakresie likwidacji gospodarstwa pomocniczego. Negatywnie natomiast ocenia wiarygodność roczną ksiąg rachunkowych i poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych.

Przyjęta ocena wynika z ustaleń i ocen cząstkowych zaprezentowanych poniżej.

W 2010 r., prowadzące obsługę finansowo-księgową dysponenta III stopnia, Biuro Organizacyjno-Administracyjne – zwane dalej BOA, rozszerzyło, od 1 stycznia, zakres prowadzonej działalności o zadania przejęte po zlikwidowanym gospodarstwie pomocniczym

¹ (t. j.: Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.).

DUW Zakładzie Obsługi Urzędu – zwanym dalej ZOU². W kontrolowanym okresie BOA realizowało także, wykraczające poza zakres bieżącej działalności, zadania związane z likwidacją ZOU, przekazaniem nieruchomości będących w trwałym zarządzie Urzędu do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz uczestniczyło w likwidacji wyodrębnionego w strukturze Urzędu Centrum Zdrowia Publicznego.

I. Realizacja dochodów.

I.1. Zrealizowane w 2010 r. dochody w wysokości 50.037 tys. zł były niższe od zaplanowanych³ o 4.507 tys. zł, tj. o 8,3%, a w porównaniu do dochodów wykonanych w 2009 r. (48.900 tys. zł) wyższe o 1.137 tys. zł, tj. o 2,3%. Największy wpływ na niewykonanie planu dochodów DUW miała niższa od zaplanowanej o 4.659 tys. zł realizacja dochodów z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (plan w rozdziale 75011 §0570 wykonano w 89,38%) oraz o 1.624 tys. zł niższe od planowanych wpływy z różnych opłat (plan w rozdziale 75011 §0690 wykonano w 83,5%).

Wszystkie uznane i zrealizowane przez Urząd w 2010 r. dochody odprowadzone zostały w należnych kwotach i terminach na rachunek centralny budżetu państwa, w tym objęte szczegółowym badaniem dochody zrealizowane i należne do odprowadzenia w miesiącu sierpniu i październiku 2010 r.

I.2. Ujęte w ewidencji księgowej należności z tytułu realizowanych przez Urząd dochodów budżetowych na dzień 31 grudnia 2010 r. wynosiły 51.168 tys. zł i były o 1.896 tys. zł, tj. o 3,9% wyższe w porównaniu do stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. (49.272 tys. zł.). W porównaniu do dochodów roku 2009, wzrosły dochody z tytułu mandatów karnych kredytowanych (*mkk*) o 1.050 tys. zł (tj. o 2,9%)⁴ w następstwie wzrostu o 53.529 szt. (tj. o 28%) liczby⁵ i o 7.298 tys. zł (tj. 22,8%) wartości⁶ wystawionych w 2010 r. tytułów wykonawczych. Niemniej jednak o 1.396 tys. zł, tj. 2,9%, wzrosły również ewidencjonowane w rozdziale 75011 §0570 zaległości z tego tytułu.

I.3. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nieprawidłowości w ewidencjonowaniu i dochodzeniu rozłożonych na raty należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych (*mkk*), mających istotny wpływ na sprawozdawczość budżetową. Badanie przeprowadzone na

² O m.in. obsługę Urzędu w zakresie zakupów, zamówień publicznych, umów najmu i użyczenia powierzchni, zapewnienie sprzątnia i ochrony, obsługę recepcji i sal konferencyjnych, prowadzenie inwestycji oraz archiwów.

³ 54.544 tys. zł.

⁴ Z 36.752 tys. zł w 2009 r. do 37.802 tys. zł w 2010 r.

⁵ Z 187.454 szt. w 2009 r. do 240.983 szt. w 2010 r.

⁶ Z 32.054 tys. zł w 2009 r. do 39.352 tys. zł w 2010 r.

wybranej losowo próbie 30 (spośród 770, tj. 3,9%) wydanych przez Wojewodę Dolnośląskiego⁷ w 2010 r. decyzji o udzieleniu ulgi w spłacie należności z tytułu *mkk* wykazało m.in., opóźnienia we wprowadzaniu należności z ww. tytułu do pozaksięgowego systemu ewidencji mandatów, znaczne opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych w stosunku do niespłaconych w terminie należności objętych decyzjami ratalnymi oraz na brak ujmowania w księgach rachunkowych DUW konsekwencji zawartych układów ratalnych, tj. wyszczególnienia kwot należności z tytułu mandatów kredytowanych, których termin płatności nie był wymagalny w danym okresie sprawozdawczym.

W ocenie NIK organizacja i możliwości techniczne funkcjonującego w badanym okresie w Urzędzie systemu ewidencji należności z tytułu *mkk* nie zapewniały możliwości wykazania w sprawozdaniach z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27 (i odpowiednio w sprawozdaniach o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N) zgodnego z rzeczywistym stanem należności budżetowych w szczególności wymaganej stosownymi przepisami⁸

Na podstawie przeprowadzonego na próbie 30 decyzji badania terminowości postępowania z dowodami księgowymi, ustalono bowiem, że należności z tytułu objętych badaniem mandatów kredytowanych wprowadzone zostały do pozaksięgowego systemu ich ewidencji w terminie do 3 miesięcy od daty otrzymania dowodów ich nałożenia, w tym w 15 przypadkach w 2 lub 3 miesiącu po miesiącu otrzymania dokumentu źródłowego. Natomiast informacje o kwocie należności objętych decyzjami ratalnymi i ich bieżącej regulacji nie były przekazywane z pozaksięgowego systemu ewidencyjnego mandatów kredytowych do Oddziału Księgowości i Budżetu BOA i tym samym nie były ujmowane w księgach rachunkowych BOA. Skutkiem opóźnień we wprowadzaniu należności z tytułu mandatów kredytowych do pozaksięgowego systemu ewidencyjnego był brak ujawnienia w 2010 r. w systemie finansowo-księgowym BOA przypisu należności w łącznej kwocie 1,7 tys. zł i brak wykazania tej kwoty w sprawozdaniu Rb-27 i Rb-N wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r.

Natomiast skutkiem braku ujmowania w księgach rachunkowych BOA zdarzeń wynikających z decyzji rozkładających na raty należności z tytułu mandatów kredytowych była niezgodna ze stanem faktycznym wartość należności wykazanych w sporządzonych przez Wydział Oddziału Księgowości i Budżetu BOA w sprawozdaniach Rb-27 i odpowiednio Rb-N.

⁷ Na podstawie art. 57 pkt 2 i 3 ustawy w związku z art. 104 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.).

⁸ rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości (Dz. U. nr 20, poz. 103)

W sprawozdaniach tych stan należności i należności pozostałych do zapłaty został bowiem zawyżony o wartości rat, których termin wymagalności przypadał na rok 2011, tj. w sprawozdaniu rocznym za 2010 r. o kwotę 2,2 tys. zł oraz w sprawozdaniach za okres od początku roku do 30 czerwca i 30 września 2010 r. o kwoty odpowiednio wynoszące 215,00 zł, i 1,4 tys. zł. Ponadto wykazane w ww. sprawozdaniach należności netto (wymagalne) zostały zawyżone o wartości rat, których termin płatności nie był w danym okresie sprawozdawczym wymagalny, tj. w sprawozdaniu rocznym za 2010 r. o kwotę 2,2 tys. zł oraz w sprawozdaniach za okres od początku roku do dnia 31 marca o 1,5 tys. zł i od początku roku do 30 czerwca i 30 września 2010 r. o kwotę odpowiednio 2,0 tys. zł, i 2,7 tys. zł. Natomiast w wykazanym w sprawozdaniach Rb-27 zerowym stanie nadpłat nie zostały ujęte kwoty należności spłaconych w całości w terminie wcześniejszym niż wynikający z decyzji; na dzień 30 września i 31 grudnia 2010 r. wynoszące odpowiednio 210,0 zł i 120,0 zł.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje przy tym, że z uwagi na ograniczoność zbadanej próby⁹, wartość przedstawionych wyżej nieprawidłowości nie przedstawia ich rzeczywistej skali. Natomiast brak ujęcia w księgach rachunkowych skutków rozłożenia należności mandatowych na raty stanowił naruszenie art. 20 ust 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić¹¹ każde zdarzenie mające miejsce w tym okresie sprawozdawczym. Ponadto stan ten miał wpływ na rzetelność ksiąg rachunkowych DUW, zapisy których - wbrew art. 24 ust 2 ww. ustawy, w badanym okresie nie odzwierciedlały rzeczywistego stanu należności z tytułu mandatów.

W badanym okresie Urząd wykonywał obowiązki wierzyciela wobec niezapłaconych w terminie należności z tytułu rozłożonych na raty mandatów w sposób niezgodny z przepisami §3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹² oraz z postanowieniami decyzji Wojewody Dolnośląskiego. Odnośnie bowiem należności objętych wszystkimi (13) niezrealizowanymi w terminie decyzjami z badanej próby decyzji¹³, w 7 przypadkach tytuły wykonawcze wystawione zostały w przedziale od 2 miesięcy i 7 dni do 9 miesięcy i 8 dni od dnia przywrócenia wymagalności niespłaconej części należności, w 2

⁹ Spośród 770 decyzji o rozłożeniu na raty należności z tytułu mandatów w łącznej kwocie 341.152 zł badaniem objęto 30.

¹⁰ (Dz.U. z 2009 r. nr 152, poz. 1223).

¹¹ W postaci zapisu.

¹² (Dz.U. nr 137, poz. 1541 ze zm.).

¹³ W których zobowiązani nie zapłacili przynajmniej jednej raty w terminie.

przypadkach o odwieszenie wszczętych wcześniej postępowań egzekucyjnych wystąpiono do odpowiednich urzędów skarbowych po 7 miesiącach i 6 dniach oraz 8 miesiącach i 7 dniach od daty przewrócenia wymagalności niespłaconej części należności, a w 4 przypadkach należności niespłacone w terminie nie zostały objęte tytułami wykonawczymi, a zobowiązani dokonywali ich dalszych spłat cząstkowych¹⁴.

NIK zwraca uwagę, iż w 7 (na 9) ww. przypadkach działania na rzecz dochodzenia niespłaconych w terminie należności podjęto w lutym 2011 r., tj. w okresie przeprowadzania kontroli NIK. Wartość należności skierowanych na drogę postępowania egzekucyjnego¹⁵ w trakcie tej kontroli wyniosła 2,5 tys. zł i stanowiła 73,7% wartości należności dochodzonych przez Urząd w badanej próbie decyzji wydanych w 2010 r. NIK zauważa także, że działania, o których mowa wyżej, zintensyfikowane zostały po wprowadzonych w styczniu 2011 r. zmianach organizacyjnych w Urzędzie¹⁶, w wyniku których, zadania związane z realizacją dochodów mandatowych przejęte zostały przez Wydział Finansów i Budżetu DUW.

I.4. NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane przez Urząd na rzecz dochodzenia w 2010 r. pozamandatowych należności budżetowych. W wyniku badania szczegółowego przeprowadzonego na próbie losowo wybranych 40 zapisów strony „221” (o łącznej wartości bezwzględnej przypisów, odpisów i korekt wynoszącej 609,2 tys. zł) stwierdzono, m.in., że w badanym okresie zobowiązani spłacili łącznie 110,9 tys. zł, tj. 90,5% kwoty należności objętej szczegółowym badaniem¹⁷. W 3 przypadkach, z uwagi na brak prawnych możliwości skutecznych egzekucji, niedochodzone nieuregulowanych należności z tytułu kosztów wydalenia cudzoziemców w łącznej kwocie 1,4 tys. zł, w jednym przypadku zaległość w kwocie głównej 10,0 tys. zł została objęta tytułem wykonawczym, a pozostała kwota 188,22 zł (dotyczyła 2 przypadków nieuregulowania należności w całości) została objęta upomnieniami. We wszystkich badanych przypadkach wysokość przypisów została ustalana na podstawie i w kwotach wynikających z dokumentów źródłowych stanowiących o wymiarze danej należności, a wysokość dokonanych odpisów i korekt (w łącznej wartości 486,7 tys. zł) wynikała z dokumentów potwierdzających wysokość i prawidłowe rozliczenie dokonanych spłat lub wskazujących na niemożność dalszego dochodzenia należności.

¹⁴ Na koniec 2010 r. kwota niespłaconych i nieobjętych tytułami wykonawczymi należności wyniosła 1.035 zł.

¹⁵ W tym 2 przypadków wniosków o wznowienie postępowań egzekucyjnych zawieszonych.

¹⁶ Wprowadzonych na podstawie zarządzenia nr 1 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 3 stycznia 2011 r. w sprawie Ustalenia Regulaminu DUW.

¹⁷ Wynoszącej 122.520,47 zł.

I.5. W 2010 r. z ewidencji Urzędu odpisano, wskutek wygaśnięcia, należności Skarbu Państwa w łącznej kwocie 7.942, 7 tys. zł. Wszystkie odpisane należności dotyczyły *mkk* (łącznie 50.397 szt.) z okresu od 1 grudnia 2006 do 31 października 2007 r., wobec braku możliwości dalszego ich dochodzenia i/lub informacji organów egzekucyjnych o nieskutecznej ich egzekucji. W stosunku do 2009 r.¹⁸ wartość mandatów, które wygasły i odpisanych w 2010 r. należności z mandatów kredytowych uległa zmniejszeniu o 1.589,8 tys. zł, tj. 16,7%.

II. Wykonanie wydatków.

II.1. Zrealizowane w 2010 r. wydatki ogółem wyniosły 51.122 tys. zł. i w stosunku do planu po zmianach¹⁹ były niższe o 1.042 tys. zł., tj. o 2,0%, a od wykonania w 2009 r. (51.532 tys. zł.) były niższe o 410 tys. zł, tj. o 0,8%. Rytmiczność wydatkowania w 2010 r. środków utrzymywała się na poziomie roku 2009. W trzech pierwszych kwartałach 2010 r. zrealizowano wydatki na poziomie od 22,7% do 23,8%, a w IV kwartale na poziomie 30,2% wykonania rocznego.

Wykonanie wydatków majątkowych w 2010 r. zamknęło się w łącznej kwocie 1.475 tys. zł., stanowiącej 2,9% wykonania wydatków ogółem i 253,1% wydatków majątkowych zrealizowanych w 2009 r. Plan wydatków majątkowych określony w pierwotnym planie finansowym dysponenta III stopnia, w wysokości 1.219 tys. zł, w trakcie roku budżetowego zwiększony został o 276 tys. zł (tj. 22,6%) do kwoty 1.495 tys. zł. Z wydatków inwestycyjnych sfinansowano m.in. przebudowę poddasz i wyminę pokrycia dachowego w budynku DUW we Wrocławiu, rozbudowę infrastruktury systemu e-Urząd Wojewódzki oraz projekt remontu i przebudowy piwnic Urzędu. Brak pełnej realizacji planu wydatków majątkowych związany był m.in. odstąpieniem od planowanych na rok 2010 zakupów na rzecz Wydziału Certyfikacji i Funduszy Europejskich co spowodowane było niższym od zakładanego poziomem zatrudnienia pracowników dla obsługi środków unijnych.

Zmniejszenie kwot zwrotów, niewykorzystanych przez Urząd środków otrzymanych od dysponenta I stopnia (tj. Wydziału Finansów i Budżetu) z łącznie 2.082,4 tys. zł w 2009 r. do 553 tys. zł w 2010 r. w ocenie NIK wskazuje na poprawę działania Urzędu w zakresie monitorowania zaangażowania realizacji planowanych wydatków oraz planowania zapotrzebowań na środki budżetowe.

¹⁸ W którym odpisano 67.130 szt. mandatów karnych kredytowych w łącznej kwocie 9.532.456,47 zł.

¹⁹ W kwocie 52.164 tys. zł.

Przeprowadzone na podstawie 4 losowo wybranych decyzji Ministra Finansów badanie środków przeniesionych z rezerwy celowej i ogólnej (na sfinansowanie pomocy rodzinom ofiar wypadku lotniczego pod Smoleńskiem) które zwiększały wydatki Urzędu o łączną kwotę 946,5 tys. zł. (1,9% wydatków ogółem w 2010 r.) wykazało, iż środki te wydatkowane zostały w całości i zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w decyzjach o ich przyznaniu.

II.2. Negatywną ocenę poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych²⁰ oraz odpowiednio negatywną i pozytywną z zastrzeżeniami ocenę wiarygodności rocznej i bieżącej ksiąg rachunkowych (sprawozdań)²¹ sformułowano na podstawie badania 384 dowodów księgowych²² o łącznej wartości 6.490,9 tys. zł, w tym 185 w kwocie 3.200,3 tys. zł. wybranych metodą monetarną i 199 w kwocie 3.290,6 tys. zł wybranych celowo.

Wartość ujawnionych w wyniku kontroli nieprawidłowości wyniosła łącznie 161,0 tys. zł w odniesieniu do wpływu na sprawozdawczość roczną, zarówno przed jak i po ekstrapolacji²³, była wyższa od przyjętego w założeniach przeprowadzonego badania²⁴ wartości błędu dopuszczalnego²⁵. Stwierdzone błędy wynikały m.in. z naruszenia zasady pokrywania wydatków jednostki budżetowej bezpośrednio z budżetu i odprowadzenia pobranych dochodów na rachunek dochodów budżetu państwa (określonej w art. 11 ust 1 ustawy o finansach publicznych), niezgodnego z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.²⁶ zaklasyfikowania wydatku, niezgodnego z art. 124 ust 3 i 4 ustawy o finansach publicznych sfinansowania ze środków bieżących wydatków na zakup praw majątkowych oraz rzeczowych aktywów trwałych o wartości powyżej 3,5 tys. zł i okresie gospodarczego wykorzystania dłuższym niż rok²⁷.

W ocenie NIK ujmowanie *stornem czerwonym* zwrotu wydatków powoduje, że środki pieniężne nie są wykazywane w sprawozdawczości budżetowej, ani jako wydatek, ani jako dochód, co czyni budżet jednostki „niedoszacowanym”.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości wpływały na wielkości wydatków wykazanych w sporządzonych przez Urząd sprawozdaniach Rb-28 za rok 2010. Wpływ ten przejawiał się m.in.:

²⁰ Zgodności z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

²¹ Określonej m.in. pod kątem prawidłowości ujęcia badanych wydatków w księgach rachunkowych z uwzględnieniem okresu sprawozdawczego, wartości operacji i podziałek klasyfikacji budżetowej.

²² Odpowiadających im zapisom na kontach „130” i „400”.

²³ Najbardziej prawdopodobny błąd 169.335,26 zł.

²⁴ Przy pomocy programu komputerowego „Pomocnik kontrolera” w wersji PK-5.1.

²⁵ W kwocie 125.404,90 zł.

²⁶ W sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. nr 38, poz 207.).

²⁷ O których mowa w art. 3 ust 1 pkt 14 i 15 ustawy o rachunkowości.

- zaniżeniem o kwotę 51,3 tys. zł wydatków Urzędu z tytułu podatku od nieruchomości w dziale 750 rozdziale 75011 § 4480 wskutek uznania i zarachowania jako „zwrotu wydatków” wpłat dokonanych na rzecz DUW przez ZOU,²⁸ w wysokości stanowiącej równowartość wydatków poniesionych przez Urząd z tytułu podatku od nieruchomości;
- zaniżeniem wydatków inwestycyjnych w § 6060 i zawyżeniem wydatków na zakup usług w § 4300 działu 754 rozdziału 75414 o kwotę 18.122,11 zł, poprzez zakwalifikowanie poniesionego wydatku na zakup systemu kontroli dostępu do pomieszczeń Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego DUW jako usługi i pokrycia go ze środków bieżących,
- zaniżeniem wydatków inwestycyjnych w § 6060 i zawyżeniem wydatków w § 4750 w dziale 750 rozdziale 75011 o kwotę 36,4 tys. zł poprzez zakwalifikowania poniesionego wydatku na odnowienie licencji oprogramowania dla 700 użytkowników na okres 2 lat, jako 700 odrębnych pozycji i pokrycia ich zakupu ze środków bieżących;
- zawyżeniem wydatków w § 3050 rozdziału 851195 o kwotę 550,0 zł wskutek ujęcia w księgach rachunkowych 2010 r. wydatku i kosztu w kwocie 550,0 zł poniesionego w dniu 29 grudnia 2009 r. na wypłatę rent.

Podstawą negatywnej oceny zgodności dokumentów i zapisów księgowych z wymogami ustawy o rachunkowości było stwierdzenie w badanej próbie 22 przypadków wprowadzania do ewidencji księgowej na koncie „400” daty operacji niewynikającej z dokumentu księgowego (art. 23 ust 2 pkt ww. ustawy) oraz 3 przypadków niezgodnego z art. 22 ust 3 ustawy o rachunkowości poprawy zapisu na dokumencie księgowym (brak daty i podpisu osoby wprowadzającej poprawkę). Łączna wartość dowodów / zapisów księgowych, w których stwierdzono ww. błędy formalne wyniosła 557,3 tys. zł.

II.3. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje także, na ujawnione w badanych próbie wydatków przypadki naruszenia postanowień obowiązującego w Urzędzie²⁹ *regulaminu udzielania zamówień publicznych*. Zgodnie z §2 pkt 5 i 14 oraz § 46 ust 1,4 i 6 ww. Regulaminu, procedurę udzielenia zamówienia publicznego o wartości poniżej 14 tys. euro rozpoczyna zaakceptowanie przez Kierownika zamawiającego formularza zgłoszeniowego. Natomiast wyboru firmy na dostawcę systemu kontroli dostępu o wartości brutto 18,1 tys. zł oraz firmy na dostawcę licencji oprogramowania antywirusowego o wartości brutto 36,4 tys. zł dokonano na etapie rozpoznania rynku, tj. przed zaakceptowaniem formularzy zgłoszeniowych.

II.4. W badanym okresie Urząd posiadał w trwałym zarządzie nieruchomość zabudowaną w Dziwnowie, służącą działalności socjalnej Urzędu jako Ośrodek wypoczynkowy „Igllica”, od 2001 r. dzierżawiony przez „AZS Klub Środowiskowy” z siedzibą we Wrocławiu. Urząd w badanym okresie regulował opłaty z tytułu podatku od ww. nieruchomości na rzecz Miasta i Gminy Dziwnów ze środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych – zwanego

²⁸ w okresie styczeń – marzec 2010 r.

²⁹ Wprowadzonego zarządzeniem nr 35 Dyrektora Generalnego z dnia 1 lipca 2010 r.

dalej Funduszem, a następnie obciążał dzierżawcę poniesionymi kosztami z tego tytułu ze wskazaniem zapłaty zwrotnej na Fundusz. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, iż Urząd w 2010 r. bezpodstawnie obciążył dzierżawcę kosztami podatku od nieruchomości Ośrodka Wczasowego „Iglica” w kwocie łącznej 19,8 tys. zł. Zgodnie bowiem z § 6 pkt 6.3 zawartej z dzierżawcą w dniu 15 października 2001 r. umowy³⁰, opłaty podatku od nieruchomości realizować miał we własnym zakresie dzierżawca. Ponadto wskutek przyjęcia zasady zapłaty i zwrotu kosztów podatku od nieruchomości Ośrodka Wypoczynkowego „Iglica” w ramach rachunku Funduszu został on obciążony, a następnie zwiększony o kwotę stanowiącą równowartość kosztów utrzymania ww. ośrodka w kwocie 17,0 tys. zł, co było niezgodne z art. 7 pkt 7 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych³¹, zgodnie z którym, środki Funduszu zwiększa się o przychody z tytułu m.in. dzierżawy środków trwałych służących działalności socjalnej w części nieprzeznaczonej na utrzymanie zakładowych obiektów socjalnych. Natomiast dokonane zwroty kosztów poniesionych przez DUW na podatek od dzierżawionej nieruchomości, chociaż bilansowały stan środków Funduszu, w świetle art. 7 ww. ustawy nie stanowiły dopuszczalnego tytułu zwiększenia jego środków.

II.5. Ogólna kwota zobowiązań na koniec 2010 r. zmniejszyła się w stosunku do roku poprzedniego o 901,8 zł., tj. o 0,04%. Zobowiązania na koniec 2010 r. dotyczyły m.in. dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników za 2010 r. oraz składek na fundusz pracy i ubezpieczenie społeczne.

Odnotowany na dzień 31 grudnia 2010 r. wzrost o 21,4 tys. zł (tj. o 1,02%), w porównaniu z rokiem 2009 r., zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego w dziale 750-*Administracja publiczna* związany był ze wzrostem zatrudnienia w DUW (w szczególności w związku z przejęciem zadań i osób zatrudnionych w zlikwidowanym ZOU).

III. Prawidłowość i rzetelność sprawozdań budżetowych.

Terminowo i zgodnie z ewidencją księgową, sporządzono obowiązujące sprawozdania budżetowe. Tym niemniej NIK zwraca uwagę na brak wprowadzenia do systemu finansowo-księgowego BOA dat wymagalności należności i zobowiązań³². Skutkiem powyższego był ujawniony w trakcie kontroli przypadek wykazania w sprawozdaniach Rb-27 rocznym i Rb-N za IV kwartał 2010 r. należności wymagalnej w kwocie 29,7 tys. zł z wynikającej z wysta-

³⁰ Ze zm.

³¹ (Dz.U. nr 70, poz. 335 ze zm.).

³² W tym należności z tytułu mandatów kredytowych.

wionej w dniu 29 grudnia 2010 r. noty księgowej³³, w sytuacji, gdy termin jej zapłaty wyznaczony został na 12 stycznia 2011 r., a należność została zapłacona w dniu 13 stycznia 2011 r.

IV. Inwentaryzacja

Zgodnie z art. z 26 i 27 ustawy o rachunkowości, w Urzędzie przeprowadzona została inwentaryzacja aktywów i pasywów wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. Inwentaryzacja ta została przeprowadzona wg procedury zawartej w „Instrukcji Inwentaryzacyjnej” wprowadzonej zarządzeniem Dyrektora Generalnego nr 56 z dnia 4 października 2010 r. oraz w zakresie i terminach określonych w zarządzeniu nr 59a dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji składników aktywów i pasywów Urzędu w roku 2010³⁴.

Pozytywnie oceniając ww. regulacje, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż zarządzenie przez Panią Dyrektora Generalną dla roku 2010, wyszczególnionego w Instrukcji Inwentaryzacyjnej, spisu z natury rzeczowych składników majątku obrotowego nie znajdowało uzasadnienia z uwagi na fakt, iż w badanym okresie Urząd nie gromadził zapasów materiałów i towarów oraz nie prowadził magazynów. Ponadto, w ocenie NIK, w celu zapewnienia możliwości poprawnego przeprowadzenia i rzetelnego udokumentowania przebiegu inwentaryzacji wskazane było wyznaczenie terminów potwierdzania sald rozrachunków przez kontrahentów i będącej następstwem braku ich uzyskania, weryfikacji stanów księgowych w porządku chronologicznym. W Instrukcji Inwentaryzacyjnej i zarządzeniu nr 59a dla przeprowadzenia inwentaryzacji należności ww. metodami przyjęto bowiem jednakowy termin graniczny, tj. do 15 stycznia 2011 r. Natomiast w wyniku kontroli stwierdzono, iż potwierdzenia sald należności uzyskano w ww. terminie od 30,7% kontrahentów (tj. w 35 na 114 przypadków), przy czym aż 63,2 % (tj. 72 na 114) pism o potwierdzenie sald należności zostało nadane do kontrahentów po dniu 2 stycznia 2011 r., co - przy wyznaczeniu 15 dniowego terminu na zwrot pisma, nie gwarantowało potwierdzenia salda do 15 stycznia 2011 r. Ponadto 1 pismo zostało wysłane do kontrahenta w dniu 26 stycznia, tj. po dacie sporządzenia protokołu zbiorczego z przeprowadzenia inwentaryzacji (14 stycznia 2011 r.).

NIK wskazuje także na, świadczące o braku rzetelnego udokumentowania przebiegu inwentaryzacji, błędne wykazania dat uzyskania pisemnego potwierdzenia sald w protokołach zbiorczych z jej przeprowadzenia metodą uzgadniania sald. Świadczą o tym dokumenty otrzymane przez DUW od Starostwa Powiatowego w Legnicy oraz od dwóch pracowników

³³ Wystawionej dla Dziekońscy Ośrodek Wypoczynkowy „Sobótka” z tytułu kary umownej (200% kwoty miesięcznego czynszu) za bezumowne korzystania z dzierżawy ww. ośrodka .

³⁴ zmienione Zarządzeniem nr 2 Dyrektora Generalnego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu z dnia 7 stycznia 2011 r.

Urzędu w dniach 17 i 21 stycznia 2011 r., które to zostały ujęte i rozliczone jako „zgodne” w protokołach sporządzonych w dacie 14 stycznia 2011 r.

V. Likwidacja Zakładu Obsługi Urzędu.

NIK pozytywnie ocenia przeprowadzenie, zakończonego w dniu 31 marca 2010 r., procesu likwidacji ZOU- gospodarstwa pomocniczego prowadzącego działalność polegającą na zarządzaniu, administrowaniu i obsłudze Urzędu i obiektów wchodzących w jego skład. Proces ten przeprowadzony został zgodnie z harmonogram likwidacji. DUW przejął pozostałe po likwidacji ZOU składniki majątkowe, należności i zobowiązania. Zobowiązania i należności ZOU zostały ujęte w ewidencji księgowej DUW w kwotach wynikających z obciążających Urząd not księgowych, natomiast mienie ZOU o wartości początkowej 16.570,2 tys. zł przyjęte zostało przez DUW na podstawie protokołów zdawczo odbiorczych i wprowadzone do ewidencji księgowej Urzędu.

Do wszystkich osób zatrudnionych w ZOU w lutym 2010 roku skierowano pisemną informację o wygaśnięciu ich stosunku pracy z dniem zakończenia likwidacji, za wyjątkiem sytuacji, gdy zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy / płacy lub gdy warunki te nie zostaną przyjęte. Propozycję nowych warunków pracy i płacy w Urzędzie skierowano do 66 osób zatrudnionych w ZOU (tj. 75% zatrudnionych w dacie 1 marca 2010 r.), z czego 47 osób podjęło pracę w DUW na nowych warunkach. Osobom, które nie podjęły zatrudnienia w DUW zostały wypłacone stosowne odprawy i wystawiono im świadectwa pracy.

VI. Zatrudnienie i wynagrodzenia.

Przeciętne zatrudnienie w Urzędzie (rozdziałach 75011 Urzędy wojewódzkie i 75414 Obrona cywilna) w 2010 r. kształtowało się na poziomie 690 osób i w porównaniu do 2009 r. było wyższe o 47 osób, tj. o 7,3%.

Wydatki na wynagrodzenia ogółem wyniosły 31.666,9 tys. zł. i były wyższe od wykonania w 2009 r. o 719,5 tys. zł. (2,3%). Limit wynagrodzeń został zrealizowany w 98,4% planu wydatków. Przeciętne wynagrodzenie brutto przypadające na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 3.824,50 zł. i w stosunku poziomym wynagrodzeń w 2009 r. obniżyło się o 186,31 zł. (4,6%). Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że będący wynikiem przejęcia pracowników zlikwidowanego ZOU wzrost zatrudnienia w drugim kwartale 2010 r. nie spowodowała proporcjonalnego wzrostu kosztów zatrudnienia w DUW, co świadczy o racjonalizacji tej części kosztów działalności Urzędu.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do dostosowania poziomu wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w DUW do ograniczeń wynikających z obowiązujących przepisów prawnych. Zastrzeżenia NIK dotyczą zmiany w planie wydatków dokonywane przez Dyrektora Generalnego w trzecim kwartale 2010 r. i przeniesienie kwoty 180 tys. zł. ze statusu 02 (kierownicze stanowiska państwowe) do statusu 01 (osoby nieobjęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń), zważywszy na fakt, iż kolejny rok w województwie dolnośląskim utrzymywany jest vacat na stanowisku drugiego wicewojewody.

Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w naliczaniu funduszu nagród, podnosi natomiast brak wewnętrznych uregulowań przyznawania nagród, dotyczących pisemnego określenia reguł przyznawania nagród za szczególne osiągnięcia w pracy, które byłyby jednolite i powszechnie znane wszystkim pracownikom (nie tylko kierownikom komórek organizacyjnych).

VII. Kontrola zarządcza.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wprowadzone w Urzędzie zarządaniem nr 214 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 lipca 2010 r. zasady kontroli zarządczej. Zasady te uwzględniały bowiem standardy kontroli zarządczej³⁵ i realizowane były w badanym okresie poprzez m.in. oszacowanie poziomu ryzyka w działalności poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu (stworzenie rejestru ryzyk w perspektywie 2011 r.) oraz dokonanie samooceny systemu kontroli zarządczej za 2010 r., a proces ten uzupełniony został wprowadzeniem i uaktualnieniem szeregu³⁶ uregulowań wewnętrznych mające na celu uporządkowanie finansów i rachunkowości Urzędu na poziomie dysponenta III stopnia. Tym niemniej, w świetle stwierdzonych i opisanych wyżej nieprawidłowości, uznać należy, iż kontrola zarządcza w zakresie poprawności dowodów i zapisów sagowych oraz ujmowaniu w księgach rachunkowych i sprawozdaniach budżetowych należności z tytułu dochodów budżetowych nie była w 2010 r. wystarczająca skuteczna i efektywna.

VIII. Realizacja wniosków NIK z kontroli wykonania budżetu w 2009 r.

NIK pozytywnie ocenia wykonanie przez Urząd w 2010 r. wniosków z kontroli wykonania budżetu w 2009 r., wskazując przy tym na niepełne zrealizowanie wniosków nr 1 (akapit pierwszy) odnośnie klasyfikacji dowodów księgowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

³⁵ Ogłoszone komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF nr 15 poz. 84).

³⁶ Tj. 22 zarządzeń.

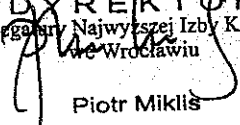
Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. *Wyeliminowanie przyczyn powstania przedstawionych w protokole kontroli nieprawidłowości w zakresie dowodów i zapisów księgowych, m.in. poprzez klasyfikację dowodów księgowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną, wprowadzanie do ewidencji księgowej dat operacji gospodarczych wynikających z dokumentów księgowych oraz poprane nanoszenie poprawek na tych dokumentach.*
2. *Dokonanie korekt nieprawidłowych zapisów w księgach rachunkowych Biura Organizacyjno-Administracyjnego poprzez:*
 - *przebieganie błędnych, w zakresie paragrafów i zmniejszeń wydatków, księgowania wydatków oraz dokonanie korekty księgowania w zakresie zawyżonych należności budżetowych z wykazanych w niniejszym wystąpieniu tytułów;*
 - *sporządzenie stosownych korekt sprawozdania Rb-28 i Rb-27 z wykonania planu wydatków i dochodów za 2010 r.;*
 - *zarachowanie zakupionej w 2010 r. licencji oraz systemu monitorowania dostępu do pomieszczeń Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego DUW na odpowiednio wartości niematerialne i prawne oraz środki trwałe wraz z korektą w zakresie ujęcia księgowego ich amortyzacji;*
3. *Zapewnienia rozliczania kosztów utrzymania Ośrodka Wypoczynkowego „Iglica” w zakresie podatków od nieruchomości poza środkami Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych.*
4. *Realizowanie zamówień publicznych o wartości poniżej 14 tys. euro w sposób zgodny z obowiązującą w Urzędzie Instrukcją ich udzielania.*
5. *Zapewnienie rzetelnego przeprowadzania i dokumentowania przebiegu inwentaryzacji, w szczególności poprzez doprecyzowanie i przestrzeganie zapisów Instrukcji Inwentaryzacyjnej w zakresie terminów uzyskiwania od kontrahentów potwierdzenia stanu rozrachunków i weryfikacji stanów księgowych sald niepotwierdzonych.*
6. *Racjonalne planowanie wydatków na wynagrodzenia w poszczególnych grupach stanowisk.*
7. *Rozważenie wprowadzenia w DUW aktu wewnętrznego lub innej formy informowania pracowników o kryteriach przyznawania nagród za szczególne osiągnięcia w pracy.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Dyrektor w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania 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 Pani 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.

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

Piotr Mikliś