



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA-4100-01-01/2012/P/12/136

Katowice, dnia 11 maja 2012 r.

TEKST UJEDNOLICONY

Pan
Zygmunt Łukaszczyk
Wojewoda Śląski

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 w Katowicach skontrolowała Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach (zwany dalej „Urzędem”) w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 85/24 – województwo śląskie. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła ponadto kontrole w Wojewódzkim Inspektoracie Farmaceutycznym w Katowicach oraz Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Katowicach. Wyniki tych kontroli przedstawione zostały w protokołach kontroli, podpisanych w dniach 2 kwietnia 2012 r. i 27 marca 2012 r. oraz w wystąpieniach pokontrolnych z 11 i 10 kwietnia 2012 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli z dnia 11 maja 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie w 2011 r. budżetu państwa w części 85/24 – województwo śląskie.

Powyzszą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

- I. Wojewoda Śląski, na podstawie ustawy budżetowej na 2011 r.², decyzją z dnia 23 lutego 2011 r. ustalił dochody i wydatki dla części budżetowej 85/24 – województwo śląskie.

Informacje o planowanych (ostatecznych) kwotach dochodów i wydatków do jednostek samorządu terytorialnego oraz dysponentów niższego stopnia przekazano z zachowaniem terminów określonych w art. 143 ust. 1 i art. 148 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³.

¹ Dz. U. z 2012 r. Nr 82;

² ustawa budżetowa z dnia 20 stycznia 2011 r. Dz. U. Nr 29, poz. 150;

NIK ocenia pozytywnie dokonywanie przez dysponenta części zmian (zmniejszeń i zwiększeń) w planie wydatków w części 85/24. W okresie objętym kontrolą dokonano łącznie 821 zmian w budżecie państwa, z których 199 dokonał Minister Finansów, a pozostałych 622 dysponent części. W przypadku jednej zmiany w planie na kwotę 99,0 tys. zł Urząd, pomimo obowiązku określonego w art. 171 ust. 3 ww. ustawy o finansach publicznych, nie poinformował Ministra Finansów o jej dokonaniu w dniu 22 kwietnia 2011 r. Wynikało to, jak wyjaśniono, z niedopatrzania odpowiedzialnego pracownika Wydziału Finansów i Budżetu oraz trwających w tym okresie prac nad opracowaniem projektu budżetu na 2012 r.

- II. NIK ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie dochodów budżetowych w 2011 r. przez dysponenta części. Dochody zrealizowano w kwocie 267.597,8 tys. zł, większej od przyjętego planu o 18.396,8 tys. zł (o 7,4%) i większej o 41.613,8 tys. zł (o 18,4%) od dochodów zrealizowanych w 2010 r.

W strukturze zrealizowanych dochodów największy udział (57,1%) stanowiły dochody zrealizowane przez jednostki samorządu terytorialnego (jst), w ramach zadań z zakresu administracji rządowej, które wykonano w kwocie 152.751,6 tys. zł, a największą ich część (88,6% ogółu dochodów) stanowiły dochody w dziale 700 - Gospodarka mieszkaniowa. Podobnie, jak w latach ubiegłych, duży udział (27,5%) w dochodach dysponenta części budżetowej stanowiły dochody zrealizowane przez Urząd, jako dysponenta III stopnia, w tym dochody w dziale 750 - Administracja publiczna.

Uzyskano m.in. większe, niż planowano:

- 1) dochody związane z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, o 15.338,6 tys. zł (o 11,2%), w szczególności w zakresie gospodarki gruntami i nieruchomościami (dział 700 - Gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70005 - Gospodarka gruntami i nieruchomościami) na kwotę 13.246,8 tys. zł (10,9%), uzyskane w związku z aktualizacją opłat z tytułu użytkowania wieczystego, sprzedażą nieruchomości Skarbu Państwa oraz uzyskanymi odszkodowaniami z tytułu zajęcia nieruchomości w celu realizacji inwestycji drogowych,
- 2) dochody państwowych jednostek budżetowych, z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. finansowano z rachunku dochodów własnych, łącznie o kwotę 1.183,2 tys. zł, w tym z tytułu wpływów z usług (dział 851 - Ochrona zdrowia, rozdział - 85193) o 671,5 tys. zł (o 8,9% planu). Przekroczenie planu tych dochodów wynikało głównie z większej liczby wydanych nowych zezwoleń na prowadzenie aptek i punktów aptecznych, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych⁴.

Nie zrealizowano natomiast planowanych dochodów z tytułu grzywien i kar pieniężnych na łączną kwotę 7.095 tys. zł, co stanowiło 10,0% planu, w tym:

- 1) 6.661,9 tys. zł (11,1% planu) dochodów z grzywien od osób fizycznych, nakładanych przede wszystkim przez Policję (w dziale 750 - Administracja publiczna, rozdziale 75011 - urzędy wojewódzkie), co wynikało z mniejszej liczby (472.428 szt.) nałożonych w 2011 r. mandatów, grzywien i kar pieniężnych od osób fizycznych w porównaniu do 514.583 szt. mandatów nałożonych w 2010 r. oraz mniejszych wpływów od osób zobowiązanych i organów egzekucyjnych, co wpłynęło również na wzrost zaległości. Na podstawie wycinkowej kontroli należności z tytułu grzywien, odpisanych z ksiąg rachunkowych w związku z ich przedawnieniem, stwierdzono, że we wszystkich przypadkach Wojewoda Śląski, jako wierzyciel tych należności, wystawił prawidłowo tytuły wykonawcze.
- 2) 469,5 tys. zł (5,2% planu) grzywien od osób prawnych i jednostek organizacyjnych, nakładanych przez Wojewódzką Inspekcję Transportu Drogowego w Katowicach (w dziale 600 - Transport i łączność, rozdziale 60055 - Inspekcja Transportu Drogowego), w związku z niższą wysokością kar pieniężnych nałożonych w drodze decyzji administracyjnych. Nawet zwiększona liczba tytułów wykonawczych skierowanych do egzekucji do urzędów skarbowych (w 2011 r. - 463 tytuły, a w 2010 r. - 346), wobec braku wpłat dobrowolnych, nie wpłynęła w wystarczającym stopniu na realizację tych dochodów.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami realizację dochodów budżetowych przez Urząd, jako dysponenta III stopnia.

Na podstawie badania celowo dobranej próby (ponad 10%) należności budżetowych z tytułu kar administracyjnych nałożonych na przewoźników na łączną kwotę 97,5 tys. zł oraz grzywien nałożonych w celu

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm., zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych”;

⁴ Dz. U. Nr 122, poz. 696, ze zm.;

egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym w łącznej wysokości 15,0 tys. zł stwierdzono, że wymierzano je we właściwej wysokości, a uzyskane dochody terminowo odprowadzono na rachunek budżetu państwa.

W zakresie dochodów z tytułu kosztów wydalenia cudzoziemców stwierdzono, że osoby będące obywatelami państw obcych nie zapłaciły należności na łączną kwotę 11,2 tys. zł, wynikających z dwóch ostatecznych decyzji administracyjnych⁵. Wojewoda Śląski, pomimo skierowanego do zobowiązanych pouczenia, że określone decyzjami należności podlegają egzekucji administracyjnej, nie podejmował żadnych działań w tym kierunku, w związku z brakiem środków prawnych w tym zakresie, przede wszystkim ratyfikowanych umów międzynarodowych, które umożliwiałyby dochodzenia tych należności. Na dzień 31 grudnia 2011 r. saldo nieuiszczonych należności wymagalnych z tytułu kosztów wydalenia cudzoziemców wyniosło 358,1 tys. zł. Na wysokość tego salda w 2011 r. znacząco wpłynęło ujęcie w księgach rachunkowych Urzędu przedmiotowych należności określonych decyzjami Wojewody Śląskiego z lat 2006–2010) na łączną kwotę 308,0 tys. zł.

W odniesieniu do działań związanych z dochodzeniem należności z tytułu kar administracyjnych nałożonych na przewoźników stwierdzono, że wydana przez Wojewodę Śląskiego decyzja administracyjna z dnia 22 września 2011 r. na kwotę 13,4 tys. zł oraz trzy upomnienia wystawione przez wierzyciela, dotyczące trzech należności na łączną kwotę 43,2 tys. zł, doręczano podmiotom zobowiązanych do zapłaty (zagranicznym osobom prawnym) za pośrednictwem polskich placówek konsularnych za granicą. Zarówno Wydział Spraw Obywatelskich, jak i Biuro Inwestycji, Zamówień Publicznych i Logistyki (a w szczególności Oddział Dochodów Budżetowych Urzędu) nie korzystały z możliwości, wynikającej ze znowelizowanych z dniem 11 kwietnia 2011 r. ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. (Dz. U. Nr 11, poz. 618) przepisów art. 40 Kodeksu postępowania administracyjnego, pozostawienia przez organ administracji publicznej stronie mającej siedzibę za granicą - jeżeli nie ustanowiła pełnomocnika do prowadzenia sprawy zamieszkałego w kraju i nie wskazała w kraju pełnomocnika do doręczeń - pisma w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. Jednocześnie ustalono, że doręczanie korespondencji za pośrednictwem placówek konsularnych wiązało się ze znacznym wydłużeniem obiegu decyzji i potwierdzeń ich doręczenia. Przykładowo, należności na kwotę 42,5 tys. zł można było ująć w księgach rachunkowych Urzędu w kwietniu 2011 r., pomimo że dwie decyzje administracyjne, którymi je określono, wydano 14 września 2009 r., a ich zapłata nastąpiła 26 października 2011 r. W innym przypadku, należność w kwocie 11,9 tys. zł, określoną decyzją z 19 kwietnia 2011 r., ujęto w księgach po otrzymaniu 27 grudnia 2011 r. informacji z ambasady RP o jej doręczeniu. Ujęcie przedmiotowych należności w księgach rachunkowych warunkowało dalsze działania wierzyciela związane z ich dochodzeniem.

Pomimo zawartej, we wszystkich wydawanych przez Wojewodę Śląskiego decyzjach o nałożeniu kar, informacji o dochodzeniu należności w nich określonych w trybie egzekucji administracyjnej, w odniesieniu do żadnych z pięciu należności wymagalnych na łączną kwotę 78,2 tys. zł wierzyciel nie wystawił tytułów wykonawczych. Przyczyną tego były z jednej strony podejmowane przez wierzyciela próby skłonienia podmiotów zobowiązanych do zapłaty poprzez wysyłanie upomnień (co miało miejsce we wszystkich pięciu przypadkach), a z drugiej zaś stanowisko prezentowane przez Kierownika Oddziału Dochodów Budżetowych Urzędu, wskazujące na brak możliwości prowadzenia egzekucji za granicą. W ocenie NIK, w świetle przepisów art. 26 i 29 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶, do kompetencji organu egzekucyjnego należy wszczęcie egzekucji oraz zbadanie jej dopuszczalności. Warto podkreślić, że podmioty zobowiązane do zapłaty przedmiotowych zaległości, pomimo że posiadają siedzibę i zarejestrowane są za granicą, z racji świadczonych usług posiadają w Polsce aktywa (rachunki bankowe, inne wierzytelności) stanowiące - w myśl przepisów art. 1a pkt 12 lit. a ww. ustawy - środki egzekucyjne. Jednakże rozpoznania i wyboru właściwych środków egzekucyjnych można dokonać dopiero po wszczęciu postępowania egzekucyjnego, co było niemożliwe bez wystawienia przez Wojewodę Śląskiego (wierzyciela) tytułów wykonawczych.

W świetle powyższych ustaleń ściągalskość obydwu omawianych kategorii należności budżetu państwa opierała się w praktyce na dobrej woli podmiotów zobowiązanych, bez stosowania przepisów prawa

⁵ pierwsza z 14 kwietnia 2010 r., druga z 15 stycznia 2010 r.;

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, ze zm.;

powszechnie obowiązujących⁷, określających ich przymusowe dochodzenie w trybie egzekucji administracyjnej. W tym stanie faktycznym uzasadnione jest powiadomienie Ministra Spraw Wewnętrznych o systemowych problemach dochodzenia należności określonych w przepisach ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach⁸.

Jako nierzetelne NIK ocenia działania Urzędu (dysponenta III stopnia) w sprawie naliczenia i egzekwowania, stanowiących dochody budżetowe, kary umownej za zwłokę w wykonaniu remontu wejścia, podjazdu i chodnika przed budynkiem Urzędu.

Przedsiębiorca zgłosił do odbioru powyższe zadanie w dniu 30 kwietnia 2011 r., podczas gdy termin jego realizacji upłynął 31 marca 2011 r. Natomiast notę księgową, obciążającą wykonawcę karą umowną za zwłokę w wysokości 193.855,14 zł, wystawiono dopiero 30 grudnia 2011 r., tj. po ponad pół roku od dnia, w którym stwierdzono usunięcie ostatnich usterek (7 czerwca 2011 r.). Wskutek powyższego opóźnienia, Urząd nie mógł skompensować wierzytelności z tytułu kar umownych z wierzytelnością wykonawcy z tytułu pozostałej do zapłaty części wynagrodzenia za remont, którą w konsekwencji uiścił bez potrąceń w dniach 10 czerwca, 25 lipca i 5 sierpnia 2011 r. w łącznej kwocie 519.092,37 zł. Zdaniem NIK, ograniczenie działań podjętych w ciągu II półrocza 2011 r. do informowania o naliczaniu kar umownych, nie zapewniało osiągnięcia pożądanego skutku finansowego i prawnego.

Stan należności z tytułu dochodów budżetowych na 31 grudnia 2011 r., realizowanych przez Urząd wynosił 75.772,4 tys. zł, w tym zaległości netto 74.221,1 tys. zł, o 4.231,8 tys. zł więcej (o 6,0%) niż na koniec 2010 r. W strukturze należności wymagalnych 69.451,9 tys. zł (93,6%) stanowiły należności z tytułu grzywien nakładanych w formie mandatu kredytowanego, a ich wzrost wynikał z mniejszych wpłat (o ponad 3.600 tys. zł) od osób ukaranych lub przekazanych przez organy egzekucyjne. Ponadto na wzrost zaległości wpłynęły wyższe przypisy z tytułu kar nakładanych na przewoźników za przywóz na terytorium RP cudzoziemców bez ważnych dokumentów podróży (w 2010 r. – ok. 112 tys. zł, w 2011 r. – 308,3 tys. zł) oraz ujęcie w księgach należności z tytułu kosztów wydalenia cudzoziemców, wynikających z decyzji wydanych w latach 2006–2010.

III. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia realizację wydatków budżetowych przez dysponenta części 85/24 - województwo śląskie w 2011 r.

Wydatki ogółem wykonano w kwocie 2.536.034,4 tys. zł (97,7% planu po zmianach). Największy udział w zrealizowanych wydatkach stanowiły dotacje (na działalność bieżącą, wydatki majątkowe i na współfinansowanie programów z udziałem środków Unii Europejskiej) wykonane w łącznej kwocie 2.230.338,1 tys. zł (97,7% planu po zmianach), w tym: 2.022.021,3 tys. zł (97,5% planu) stanowiły dotacje dla jst, a 208.316,8 tys. zł (99,9% planu) pozostałe dotacje.

- 1) W wyniku badania dotacji dla jst, na łączną kwotę 1.322.028,7 tys. zł, (65,4% dotacji dla jst), stwierdzono, że Wojewoda Śląski przekazał Gminie Blachownia oraz Powiatowi Żywieckiemu dotacje w łącznej kwocie 2 711,1 tys. zł w terminach uniemożliwiających ich prawidłowe wydatkowanie.

W szczególności, badając realizację dotacji dla jst na odbudowę infrastruktury komunalnej po powodzi oraz stabilizację osuwisk (rozdział 60078 § 2030), stwierdzono, że na zaplanowaną kwotę 54.839,3 tys. zł, Wojewoda 42 gminom przekazał 53.938,3 tys. zł, z czego 4 gminy nie wydatkowały w pełnej wysokości otrzymanych dotacji na łączną kwotę 3.035,8 tys. zł do końca 2011 r., w tym Gmina Blachownia nie wykorzystwała kwoty 2.988,0 tys. zł i nie zwróciła jej do końca 2011 r. na rachunek dysponenta do dnia zakończenia kontroli NIK. Jak ustalono, główną przyczyną niezrealizowania przez Gminę płatności za wykonane zadania, było opóźnione przekazanie dotacji, bowiem dotacja od Wojewody w kwocie 2 629,4 tys. zł wpłynęła do Gminy w dniu 30 grudnia 2011 r. po godz. 14³⁰ (wg wyjaśnień Burmistrza Blachowni, Gmina nie miała już możliwości zapłaty za zrealizowane zadania) i płatności za realizację robót nastąpiły dopiero w dniu 2 stycznia 2012 r., tj. dwa dni po terminie ustalonym w umowie w sprawie wykorzystania dotacji.

W przypadku dotacji udzielonych na zadanie gospodarowania gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa (rozdział 70005 § 2110) stwierdzono, że z zaplanowanej kwoty 13.390,0 tys. zł dysponent części

⁷ art. 96 b ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694 ze zm.) oraz art. 2 §1 pkt 2) ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, ze zm.);

⁸ Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694, ze zm.;

przekazał 36 powiatom łącznie 13.242,4 tys. zł, z czego 16 powiatów nie w pełni wydatkowało otrzymane dotacje. I tak, Powiat Żywiecki nie wykorzystał dotacji w kwocie 204,0 tys. zł (16% z dotacji otrzymanych na realizację tych zadań), w tym 81,7 tys. zł (na sfinansowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa na rzecz osób fizycznych za przejęte nieruchomości pod drogi publiczne), w związku z ich otrzymaniem w dniu 30 grudnia 2011 r. po godz. 15.

NIK bierze pod uwagę fakt, że przekazanie tych środków w tak późnym terminie, wynikało z późnego otrzymania (28 grudnia 2011 r.) decyzji Ministra Finansów.

Ponadto w wyniku kontroli prawidłowości przekazywania i rozliczania dotacji dla jst ustalono, że:

– Pomimo zwrócenia przez jst niewykorzystanych do końca 2011 r. ww. dotacji na odbudowę infrastruktury komunalnej po powodzi, w łącznej kwocie 573,2 tys. zł, gminy Bieruń i Jeleśnia oraz Powiat Żywiecki nie wpłaciły należnych odsetek z tytułu nieterminowego zwrotu tych dotacji, w łącznej kwocie 177 zł. W trakcie kontroli Wydział Finansów i Budżetu Urzędu skierował do tych jst pisma przypominające o konieczności wpłaty ww. odsetek.

– Spośród 167 gmin, którym Wojewoda przekazał dotacje na pomoc materialną dla uczniów (rozdział 85415 § 2030) w łącznej kwocie 16.399,1 tys. zł, siedem gmin wydatkowało je bez zapewnienia, zgodnie z art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, udziału własnego na sfinansowanie zadań w kwocie 67.102,57 zł, a dwie gminy wykorzystały dotacje na łączną kwotę 1.860,60 zł na sfinansowanie zasiłków szkolnych z przekroczeniem 5% limitu, określonego w art. 90 r ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁹. Do dnia zakończenia kontroli tylko gminy Siewierz i Bieruń zwróciły nadmiernie pobrane środki wraz z należnymi odsetkami, natomiast gminy Wodzisław Śląski i Koszarawa zwróciły dotację bez wymaganych odsetek, a gminy: Psary, Tworóg, Gierałtówice, Ujsoły i Skoczów w ogóle nie zwróciły kwot nadmiernie pobranych dotacji - w wysokości 48,5 tys. zł wraz z należnymi odsetkami. W wyniku ustaleń kontroli NIK Wydział Polityki Społecznej wystąpił do ww. gmin o zwrot tych środków.

NIK nie wnosi uwag do zawieranych w 2011 r. umów dotacji, w tym do zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa w tych umowach. Kontrola 106 umów dotacji zawartych z jst na realizację zadań z zakresu usuwania skutków klęsk żywiołowych oraz 2 umów na finansowanie zadań zespołów ratownictwa medycznego zawartych z Narodowym Funduszem Zdrowia (łącznie stanowiących 2,8% dotacji przekazanych przez Wojewodę w 2011 r.) wykazała, że wszystkie te umowy określały tryb oraz zasady udzielenia i rozliczenia dotacji zgodnie z art. 150 i 151 ustawy o finansach publicznych.

2) NIK pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie wydatków przez Urząd jako dysponenta III stopnia.

Przy realizacji wydatków wystąpiły następujące nieprawidłowości i uchybienia:

a) NIK ma zastrzeżenia do wypłaty 29 grudnia 2011 r., w dniu zawarcia umowy z wykonawcą, zaliczki w kwocie 266.753,20 zł na poczet wykonania wymiany dźwigu osobowego nr 4 w budynku Urzędu w Katowicach.

W wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, w dniu 29 grudnia 2011 r. zawarto umowę z przedsiębiorcą na wymianę dźwigu osobowego. W postępowaniu tym oraz zawartej umowie przewidziano możliwość (w razie złożenia przez wykonawcę wniosku i stosownych dokumentów) wypłaty zaliczki na poczet wykonania zamówienia w wysokości do 80% wynagrodzenia wykonawcy. Również w tym samym dniu nastąpiło złożenie przez wykonawcę wniosku o zaliczkę w maksymalnej kwocie, rozpatrzenie i akceptacja tego wniosku przez Dyrektora Biura Inwestycji, Zamówień Publicznych i Logistyki oraz wypłata zaliczki.

Zdaniem NIK, wymiana windy nr 4 mogła nastąpić bez zaliczkowego wydatkowania środków pochodzących z budżetu państwa, na 3 miesiące przed ustalonym terminem płatności za wykonanie zadania¹⁰, podobnie jak wymiana dwóch innych wind przez tego samego przedsiębiorcę na podstawie umów z 18 lipca i 5 sierpnia 2011 r., w których nie przewidziano możliwości udzielenia zaliczki. Ponadto, NIK zwraca uwagę, że Dyrektor Biura Inwestycji, Zamówień Publicznych i Logistyki nie wyjaśniła w jaki sposób oszacowano limit zaliczki podany w umowie, jakimi przesłankami kierowała się przy rozpatrywaniu wniosku o zaliczkę, skoro w umowie nie ujęto postanowień w tym zakresie oraz dlaczego wyraziła zgodę na wypłatę zaliczki w maksymalnej wysokości (80% wartości zlecenia). W ocenie NIK, wypłata zaliczki

⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.;

¹⁰ Termin realizacji zamówienia wyznaczono na 29 lutego 2011 r., a termin płatności – na 30 dni od daty otrzymania przez Urząd faktury;

w dniu 29 grudnia 2011 r. wskazywała na zamiar uniknięcia obowiązku zwrotu do budżetu państwa niewykorzystanych w 2011 r. środków finansowych. Jednocześnie racjonalne gospodarowanie środkami budżetowymi, szczególnie w warunkach deficytu budżetu państwa, wymaga aby zobowiązania regulowano bez nieuzasadnionego wyprzedzenia.

b) Jako nierzetelną, wobec braku pisemnej umowy z wykonawcą, NIK ocenia dokumentację będącą podstawą wydatkowania w dniu 2 grudnia 2011 r. kwoty 24.477 zł za wydanie fotoksiążki, podsumowującej czteroletnią działalność Urzędu i administracji zespolonej, którą zleciło Biuro Wojewody.

NIK stoi na stanowisku, iż pierwszym etapem planowania wydatku winno być precyzyjne określenie rezultatu, jaki ma być uzyskany wskutek jego poniesienia. W powyższym przypadku natomiast, proces uzgadniania tego rezultatu, jak również warunków (w tym finansowych) na jakich miał być on uzyskany, odbywał się już w trakcie wykonywania usługi przez przedsiębiorcę. Zdaniem NIK, brak pisemnej umowy, określającej precyzyjnie rezultat usług oraz warunki ich świadczenia, nie zapewniał możliwości oceny przestrzegania zasad dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy, oszczędny i terminowy, zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

c) Jako nielegalne, w świetle przepisów powszechnie obowiązujących, NIK ocenia udzielenie 23 pracownikom Urzędu zaliczek na wydatki bieżące w łącznej kwocie 208,8 tys. zł. Zgodnie bowiem z § 15 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹¹, zaliczki w jednostkach budżetowych mogą być udzielane wyłącznie w zakresie określonym w odrębnych przepisach.

W ocenie NIK, nie miało podstawy prawnej wprowadzenie przez Dyrektora Generalnego, w pkt 6.1 *Instrukcji wprowadzającej ogólne zasady sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach w ramach dysponenta trzeciego stopnia*¹² (obowiązującej od 29 listopada 2011 r.), zapisów umożliwiających udzielanie zaliczek na zakupy towarów i usług (w formie zaliczki jednorazowej, zaliczki stałej oraz zaliczki na pokrycie nagłych wydatków związanych z usuwaniem skutków zdarzeń losowych). Dyrektor Generalny wyjaśnił, że: „Dyspozycja wyrażona w § 15 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów (...) była już wielokrotnie interpretowana w opracowaniach z zakresu rachunkowości budżetowej” oraz wskazał pismo Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa w Ministerstwie Finansów z dnia 25 marca 2011 r. skierowane do Biura Inwestycji, Zamówień Publicznych i Logistyki¹³. NIK jednak nie podziela zawartego w nim poglądu, że w przypadku dokonywania zakupów na rzecz Urzędu, środki finansowe udostępniane pracownikom na te cele, nie powinny być uznawane za zaliczkę, gdyż cechą konieczną zaliczki jest organizacyjne wyodrębnienie podmiotu, na rzecz którego jest udzielana. W innych przepisach bowiem, np. w Kodeksie pracy¹⁴, czy rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi [...] z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju¹⁵, mianem zaliczki określane są również środki przekazywane własnym pracownikom. Tak więc nieuzasadnione jest, w ocenie NIK, twierdzenie, że ograniczający możliwość udzielania zaliczek § 15 ust. 6 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej, dotyczy wyłącznie środków finansowych przekazywanych na rzecz innych podmiotów. Należy również zauważyć, że w Urzędzie udzielano zaliczek nie tylko na drobne zakupy. Trudno bowiem za takie uznać wydatki w łącznej kwocie 30.000 zł poniesione na sprzęt dla Państwowej Straży Łowieckiej, zwłaszcza w sytuacji, gdy w trzech innych przypadkach podobnych zakupów temu samemu dostawcy zapłacono przelewem. Dotyczyło to również innych przypadków,

¹¹ Dz. U. Nr 241, poz. 1616, zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie gospodarki finansowej;

¹² Wprowadzonej zarządzeniem Dyrektora Generalnego nr 0155/42/11 z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie ustalenia procedur działania dla operacji wykonywanych w ramach budżetu Dyrektora Generalnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach jako dysponenta trzeciego stopnia części budżetu państwa;

¹³ W odpowiedzi na zapytanie Głównego Księgowego Budżetu Urzędu o możliwość dokonywania przez pracowników drobnych zakupów na rzecz Urzędu w świetle § 15 ust. 6 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej;

¹⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.);

¹⁵ Rozporządzenie 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.);

jak np. zorganizowania kąpieliska dla dzieci w Biurze Obsługi Klienta, zapłaty za usługi hotelowe czy akcesoria i części do urządzeń elektronicznych, za które zapłacono gotówką ze środków zaliczki pobranej przez Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego.

d) Jako niezgodne z przepisami wewnętrznymi Urzędu NIK ocenia dokonywanie wydatków na sprzęt dla Państwowej Straży Łowieckiej w formie gotówkowej oraz bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i zawarcia pisemnej umowy z dostawcą.

W dniach 31 grudnia 2010 r. oraz 5 i 7 stycznia 2011 r. zapłacono gotówką, ze środków pobranych przez Dyrektora Generalnego w formie zaliczek, odpowiednio 14.800 zł, 8.099,99 zł i 7.100,01 zł, na podstawie dwóch faktur, na łączną kwotę 30.000 zł brutto (24.590,16 zł netto), wystawionych przez dostawcę sprzętu w dniu 31 grudnia 2010 r. Przed dokonaniem tych wydatków nie przeprowadzono postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz nie zawarto pisemnej umowy z dostawcą, naruszając:

- pkt 3.9 (rozdział 1) *Instrukcji wprowadzającej zasady sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo–księgowych w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach*¹⁶, zgodnie z którą zapłaty można dokonywać w formie gotówki wypłaconej z kasy w transakcjach nieprzekraczających 3.000 euro;
- pkt 1.6 *Zasad prowadzenia postępowań o zamówienia publiczne w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim*¹⁷, zgodnie z którymi w postępowaniach powyżej kwoty 6.000 euro (23.034 zł¹⁸) realizowanych w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim, kierownik zamawiającego powołuje komisję do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego;
- pkt 5.4 ww. dokumentu, w myśl którego w postępowaniach o zamówienie publiczne powyżej 6.000 euro pisemność umów jest obowiązkowa.

Również bez zawarcia pisemnej umowy, z tym samym dostawcą sprzętu, w dniu 30 grudnia 2011 r. zapłacono przelewem 15.180 zł, na podstawie faktury wystawionej 29 grudnia 2011 r. Naruszyło to postanowienia pkt 15.1 *Instrukcji wprowadzającej ogólne zasady sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo–księgowych w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach w ramach dysponenta trzeciego stopnia* (obowiązującej od 29 listopada 2011 r.), określającej obowiązek sporządzenia umowy, gdy wartość zakupionych materiałów przekracza kwotę 5.000 zł (za zgodą Dyrektora Generalnego 10.000 zł).

NIK nie podziela wyjaśnień Wojewody i Dyrektora Generalnego o możliwości niestosowania ww. przepisów wewnętrznych przy dokonywaniu omawianych zakupów.

W ocenie NIK, brak jest uzasadnienia do pobierania zaliczek oraz dokonywania płatności gotówką za zakupy Urzędu przez Dyrektora Generalnego, który winien sprawować funkcje nadzorcze i kontrolne nad realizacją tych działań.

e) Jako nierzetelne NIK ocenia działania Wydziału Infrastruktury skutkujące zawarciem na 2011 r. przez Wojewodę Śląskiego z Górnośląskim Towarzystwem Lotniczym SA w Katowicach umowy najmu pomieszczeń, ich bieżącego utrzymania oraz dostawy mediów na potrzeby organów kontroli granicznej i celnej funkcjonujących w porcie lotniczym Katowice–Pyrzowice dopiero w dniu 7 kwietnia 2011 r., w sytuacji gdy potrzeby zapewnienia warunków funkcjonowania organom wykonującym swoje zadania na terenie lotniczego przejścia granicznego były stałe.

¹⁶ Wprowadzonej zarządzeniem Dyrektora Generalnego nr 0155/43/06 z dnia 29 grudnia 2006 r. w sprawie ustalenia Instrukcji wprowadzającej zasady sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo–księgowych w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach;

¹⁷ Wprowadzonej zarządzeniem Dyrektora Generalnego nr 0155/9/04 z dnia 6 maja 2004 r. w sprawie zasad przeprowadzania postępowań o zamówienia publiczne w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach, zwanych dalej *Zasadami postępowań o zamówienia publiczne*;

¹⁸ Według kursu określonego w § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczenia wartości zamówień publicznych (Dz. U. Nr 224, poz. 1796) – 3,839;

W okresie od 1 stycznia do 6 kwietnia udostępnianie tych pomieszczeń odbywało się bezumownie, a Spółka GTL nie mogła na bieżąco (co miesiąc) wystawiać faktur za usługę, których łączna wartość brutto za 4 miesiące 2011 r. wyniosła 664,1 tys. zł. Wyjaśnienia Dyrektora Wydziału Infrastruktury, uzasadniające podjęcie negocjacji w sprawie warunków umowy najmu dopiero po wejściu w życie ustawy budżetowej na 2011 r. i zatwierdzeniu 4 marca 2011 r. planu finansowego Urzędu, nie zasługują na uwzględnienie. Stosownie do postanowień § 7 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej, podstawę gospodarki finansowej Urzędu w okresie od dnia 1 stycznia roku budżetowego do dnia opracowania planu finansowego stanowił projekt planu finansowego Urzędu, zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego 25 listopada 2010 r. i określający kwotę wydatków na utrzymanie przejść granicznych w rozdziale 60031 w wysokości 1.850 tys. zł.

- f) Jako nierzetelne NIK ocenia działania związane z zawarciem umowy ze spółką prowadzącą hotel w Sosnowcu z dnia 28 listopada 2011 r., której przedmiotem było zabezpieczenie bazy noclegowo-gastronomiczno-konferencyjnej na naradę szkoleniową z zakresu zarządzania kryzysowego, organizowaną w dniach 15 – 16 grudnia 2011 r. za 13.994 zł, z czego wydatki na wyżywienie, noclegi i parking, wynoszące łącznie 10.426 zł, poniesiono w sposób niegospodarny i niecelowy.

Pomimo przeprowadzenia przez Biuro Inwestycji, Zamówień Publicznych i Logistyki postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, przy wyborze wykonawcy nie zachowano wymogu przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, gdyż już w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zatwierdzonej przez Dyrektora Biura Inwestycji, Zamówień Publicznych i Logistyki, określono, że hotel/ośrodek/obiekt o standardzie przynajmniej trzygwiazdkowym, miał być położony w Sosnowcu¹⁹, co bez uzasadnionej przyczyny ograniczyło dostęp do zamówienia publicznego ze strony potencjalnych oferentów. Ponadto w przypadku wynajęcia obiektu w Katowicach, nie wystąpiłyby koszty oddelegowania pracowników (wyżywienia i zapewnienia noclegów).

NIK nie podziela złożonych przez Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wyjaśnień, że narady co roku organizowano w innych miejscach w celu: „*właśnie uniknięcia posądzenia o realizację przedsięwzięcia tylko i wyłącznie w jednej miejscowości, a co się z tym wiąże, o prawdopodobne dokonywanie zakupu usług u ograniczonej liczby oferentów*”.

Zakres zamówionej usługi naruszał zasadę dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, gdyż ze środków publicznych sfinansowano: koszt noclegów 6 osób (5 pracowników Urzędu i 1 przedstawiciela policji) za kwotę 1.032 zł w sytuacji, gdy osoby te mogły dojechać na miejsce szkolenia z miejsca pracy (Urzędu) oraz wygórowany, zdaniem NIK, w stosunku do poziomu diet określonych w obowiązujących przepisach, koszt wyżywienia uczestników wynoszący 8.894 zł, (co daje średni wydatek na wyżywienie 1 uczestnika ok. 222 zł)²⁰. NIK zwraca uwagę, że wystawione przez wykonawcę faktury zawierały wyszczególnione pozycje, np. za usługi noclegowe, usługi gastronomiczne i odbiegały od sposobu ustalenia wynagrodzenia przyjętego w umowie – wystawca faktury nie podał liczby uczestników korzystających z usług noclegowych i gastronomicznych, ani wynagrodzenia wliczonego, jako iloczyn liczby uczestników i stawki umownej określonej na 1 uczestnika. Zaakceptowano ponadto nieobjętą umową koszt parkingu w kwocie 500 zł. Odpowiedzialność za weryfikację merytoryczną faktury ponosił Zastępca Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego.

- g) Jako niezgodne z przepisami wewnętrznymi, zawartymi w *Zasadach postępowania o zamówienia publiczne*, NIK ocenia kupno pojazdów i urządzeń na łączną kwotę 165.327,97 zł. Zgodnie z przepisami, w postępowaniach o wartości od 6.000 euro do 14.000 euro, kierownik zamawiającego zobowiązany był do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W związku z niezastosowaniem jakichkolwiek procedur, praktycznie uniemożliwiono ocenę zawartych umów kupna pojazdów i urządzeń na łączną kwotę 165.327,97 zł, czy w sposób optymalny odpowiadały potrzebom

¹⁹ Zawarto także wymóg by realizacja gry taktyczno-strzeleckiej również odbyła się w Sosnowcu, tj. w sąsiedniej miejscowości;

²⁰ Z uwagi na zamówienie przez Urząd m.in. śniadań w formie bufetu, co najmniej trzech dań do wyboru, „zimnej płyty” z wędlinami i serami;

jednostki i czy dokonano optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, zgodnie z wymogami art. 44 ust 3 pkt.1 ustawy o finansach publicznych.

Z ustaleń kontroli wynika, że:

- w dniu 8 grudnia 2011 r. Dyrektor Generalny i Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego zawarli umowę z przedsiębiorcą prowadzącym sprzedaż pojazdów na zakup 2 pojazdów typu quad, za łączną kwotę brutto 60.900 zł (jeden pojazd za 32.950 zł i drugi za 27.950 zł), bez przeprowadzenia stosownego postępowania. Ponadto, do 10 kwietnia 2012 r., zakupionych na potrzeby drużyn ratownictwa górskiego pojazdów nie przekazano do użytkowania, co wskazuje na brak potrzeby dokonania tego zakupu w grudniu 2011 r.,
- w dniu 21 grudnia 2011 r. Zastępca Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego i Zastępca Dyrektora Biura Inwestycji, Zamówień Publicznych i Logistyki zawarli umowę kupna 3 sztuk syren alarmowych bez przeprowadzenia postępowania za kwotę 38.499,97 zł. Ponadto, do czasu zakończenia kontroli NIK, zakupionych na potrzeby jednostek samorządu terytorialnego urządzeń nie przekazano użytkownikom,
- w dniu 12 grudnia 2011 r. Dyrektor Generalny i Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego zawarli umowę dostawy motopompy za kwotę brutto 65.928 zł, bez przeprowadzenia postępowania, z przeznaczeniem wykorzystania jej w sytuacjach kryzysowych.

Pan Wojewoda wyjaśnił, że procedura określona w „Zasadach prowadzenia postępowań o zamówienia publiczne w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim” jest już zdezaktualizowana, a obecnie trwa wdrażanie nowej procedury w zakresie prowadzenia w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim postępowań o zamówienia publiczne”.

W sprawie nieprzekazania do użytkowania zakupionych dwóch pojazdów typu quad oraz trzech syren alarmowych Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wyjaśnił, że w odniesieniu do pojazdów quad nadal trwały w Urzędzie uzgodnienia treści umów użyczenia, natomiast przekazanie syren nastąpi po zatwierdzeniu przez Szefa Obrony Cywilnej województwa - Wojewodę Śląskiego - koncepcji rozwoju wojewódzkiego systemu syren alarmowych.

h) Jako nierzetelnie udokumentowany, NIK ocenia, zakup za 1.439,10 zł usługi prawnej, udzielonej - w formie porady ustnej - Dyrektorowi Biura Dyrektora Generalnego. Ustna forma zlecenia i wykonania usługi uniemożliwia jakąkolwiek ocenę celowości i gospodarności wydatku dokonanego ze środków publicznych.

i) Jako przedterminowe NIK ocenia regulowanie zobowiązań Urzędu, na co najmniej 20 dni przed terminami wymagalności, naruszające zasadę oszczędnego i celowego dokonywania wydatków, wynikającą z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, a także zasadę rzetelnego zarządzania środkami na rachunkach bankowych w warunkach deficytu.

Przyjmując daty wskazane w wyjaśnieniach Dyrektora Generalnego, jako daty wpływu do Urzędu faktur dokumentujących 21 wydatków, stwierdzono, że 18 z nich na łączną kwotę 2.441.359,73 zł uregulowano od 10 do 30 dni przed upływem terminów płatności, z tego 5 wydatków na łączną kwotę 732,4 tys. zł (5% wartości badanej próby) zrealizowano w przedziale 20–30 dni przed upływem terminu ich płatności.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że wydatek na kwotę 33,3 tys. zł zrealizowano 8 dni po terminie płatności, jednak kontrahent nie naliczył odsetek z tego tytułu.

- 3) W wyniku kontroli czterech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego stwierdzono nieprawidłowości w trzech z nich, obejmujących usługi i roboty budowlane na łączną kwotę 7.382,2 tys. zł.
- a) W postępowaniu przeprowadzonym w celu udzielenia zamówienia obejmującego 8 zadań o prognozowanej wartości zamówienia netto 1.184,5 tys. zł na usługę kompleksową utrzymania czystości w budynkach: Urzędu, delegatur Urzędu i TDP stwierdzono, że Dyrektor Biura Inwestycji, Zamówień Publicznych i Logistyki zatwierdziła specyfikację istotnych warunków zamówienia, której

zapisy zawierały nieuzasadnione ograniczenia w zakresie podwykonawstwa, naruszające przepisy art. 36 ust. 5 ww. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²¹.

W wyniku złożonego przez jednego z oferentów odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej od ww. zapisu, na podstawie orzeczenia tej Izby, Urząd z tytułu kosztów postępowania odwoławczego wypłacił temu oferentowi zasądzoną kwotę 18,6 tys. zł.

NIK nie podziela stanowiska zawartego w wyjaśnieniach Dyrektora Biura Inwestycji, Zamówień Publicznych i Logistyki, że specyfika usługi pozwalała na wprowadzenie zakazu podwykonawstwa.

- b) W toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na adaptację oraz kompleksowe wyposażenie pomieszczeń w systemie „zaprojektuj i wybuduj” przeznaczonych na potrzeby Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego (zwanego dalej WCPR) o wartości 5.294,8 tys. zł, Urząd pozostawił bez rozpoznania wnioski o udzielenie wyjaśnień treści SIWZ złożony w dniu 17 maja 2011 r. przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą, pomimo że zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy prawo zamówień publicznych, był zobowiązany do udzielenia odpowiedzi.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniach: Dyrektora Generalnego, Dyrektora Biura Inwestycji, Zamówień Publicznych i Logistyki oraz Kierownika Oddziału Zamówień Publicznych, iż wnioski wpłynęły do Urzędu po terminie określonym w powyższym przepisie i w związku z tym udzielenie wyjaśnień przez zamawiającego nie było obligatoryjne. Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający jest obowiązany udzielić wyjaśnień niezwłocznie, pod warunkiem, że wniosek o wyjaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia wpłynął do zamawiającego nie później niż do końca dnia, w którym upływa połowa wyznaczonego terminu składania ofert. Ogłoszenie o zamówieniu zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na stronie internetowej Urzędu i w jego siedzibie 9 maja 2011 r. W ogłoszeniu tym podano, że oferty należy składać do dnia 24 maja 2011 r. (godz. 10.00). Mając na uwadze, że termin składania ofert upłynął w 15 dniu, połowa tego terminu upłynęła ósmego dnia od daty publikacji ogłoszenia, tj. 17 maja 2011 r. Zgodnie bowiem z art. 111 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²² (który zgodnie z art. 14 ustawy Pzp stosuje się do czynności podejmowanych przez zamawiającego i wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia), jeżeli początkiem terminu oznaczonego w dniach jest pewne zdarzenie, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu dnia, w którym to zdarzenie nastąpiło. Uzasadniając stanowisko o braku obowiązku udzielenia wyjaśnień treści SIWZ osobie prowadzącej działalność gospodarczą, Dyrektor Generalny, Dyrektor Biura Inwestycji, Zamówień Publicznych i Logistyki oraz Kierownik Oddziału Zamówień Publicznych powołali się na opinię zamieszczoną na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych, w myśl której „... ustalając ostatni dzień, w którym złożenie próśby o wyjaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia następuje z zachowaniem terminu, zamawiający nie bierze pod uwagę dnia otwarcia ofert”. NIK zwraca uwagę, że powyższa opinia dotyczy art. 38 ust. 1 ustawy Pzp w brzmieniu obowiązującym do dnia 6 grudnia 2009 r., zgodnie z którym zamawiający był obowiązany niezwłocznie udzielić wyjaśnień, chyba że prośba o wyjaśnienie treści specyfikacji wpłynęła do zamawiającego na mniej niż 6 dni przed terminem składania ofert. Ponadto kierownictwo Urzędu w powyższej kwestii nie miało jednolitego stanowiska, albowiem według wyjaśnień ww. osób termin składania ofert wyniósł 14 dni (przy założeniu, że do terminu nie wlicza się dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu oraz dnia, w którym upływa termin składania ofert), natomiast według wyjaśnień Wojewody Śląskiego, powołującego się na wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 16 lutego 2011 r., do terminu składania ofert wlicza się dzień zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu i dlatego też wyniósł on 15 lub 16 dni (w zależności czy wlicza się dzień, w którym upływa termin składania ofert). NIK podziela pogląd, że termin składania ofert winien być obliczony od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu, co jednak w świetle art. 111 § 2 ustawy Kodeks cywilny nie jest jednoznaczne z wliczeniem tego dnia do powyższego terminu.

Ponadto, w ocenie NIK, nie wywiązując się z obowiązku udzielenia wyjaśnień treści SIWZ osobie prowadzącej działalność gospodarczą, Urząd naruszył przepis art. 7 ust. 1 ustawy Pzp, zgodnie

²¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz.79, ze zm., zwanej dalej ustawą Pzp;

²² Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm., zwanej dalej ustawą Kodeks cywilny;

z którym zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

W przypadku spółki akcyjnej (jedynego wykonawcy, który złożył ofertę i wygrał przetarg) Urząd nie skorzystał z prawa do pozostawienia wniosku o wyjaśnienie treści SIWZ bez rozpoznania (udzielił wyjaśnień), w sytuacji gdy wniosek ten wpłynął 6 dni później niż wniosek osoby prowadzącej działalność gospodarczą, a nawet przesunął na prośbę spółki termin składania ofert z 24 na 27 maja 2011 r. – jak wyjaśnił Dyrektor Biura Inwestycji, Zamówień Publicznych i Logistyki i Kierownik Oddziału Zamówień Publicznych – „...aby dochować terminu na udzielenie odpowiedzi zgodnie z ustawą Pzp (na 2 dni przed otwarciem ofert). Ponadto o zmianę terminu wnioskował także Wykonawca [...] uzasadniając swoją prośbę koniecznością skompletowania odpowiednich dokumentów do oferty”. W sprawie odmiennego traktowania wniosków o wyjaśnienie treści SIWZ Dyrektor Generalny, Dyrektor Biura Inwestycji, Zamówień Publicznych i Logistyki oraz Kierownik Oddziału Zamówień Publicznych wyjaśnili, że osoba prowadząca działalność gospodarczą polemizowała z Wielobranżową Konsepcją WCPR, natomiast pytania spółki nie stanowiły bezprzedmiotowej polemiki, były bardzo konkretne i dotyczyły załącznika SIWZ, na którego treść zamawiający miał bezpośredni wpływ (wzór umowy). Natomiast Wojewoda Śląski zaznaczył, iż na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy Pzp nie można domagać się wprowadzenia zmian do SIWZ.

W ocenie NIK, Urząd był zobowiązany do równego traktowania wykonawców, bez względu na to, którego załącznika do SIWZ dotyczyły ich pytania (Wielobranżowej Konsepcji WCPR czy wzoru umowy). Podkreślić należy, iż przynajmniej 18 z 31 pytań ujętych we wniosku spółki miało charakter polemiki – było propozycjami zmian wzoru umowy, na które w 10 przypadkach Urząd wyraził zgodę. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem przedstawionym przez Wojewodę Śląskiego, iż przedsiębiorca (osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą) „... jedynie polemizował z [...] Wielobranżową Konsepcją WCPR i sugerował zamawiającemu konieczność zmiany dat dotyczących koniecznych uzgodnień...”, gdyż zaledwie jeden z 8 punktów jego wniosku o wyjaśnienie treści SIWZ wyrażał sugestię przesunięcia terminu realizacji zamówienia, a np. dwa inne dotyczyły budzących wątpliwości zapisów programu funkcjonalno-użytkowego o zaleceniach konserwatora zabytków oraz o obowiązku uzyskania w imieniu zamawiającego decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Jak ustalono w toku kontroli na etapie sporządzania Wielobranżowej Konsepcji WCPR konserwator zabytków nie wydał żadnych zaleceń, a wykonawca realizując zamówienie nie uzyskał decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, gdyż w świetle obowiązujących przepisów nie było takiego obowiązku.

Ponadto w *Protokole z postępowania w trybie przetargu nieograniczonego* stwierdzono popełnione wskutek omyłek błędy w wartości zamówienia i dacie ogłoszenia o zamówieniu oraz stwierdzono brak ceny podanej w jedynej złożonej ofercie, czym naruszono przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego²³.

- c) Jako nierzetelne NIK ocenia działania Urzędu w trakcie przygotowania i realizacji adaptacji oraz wyposażenia pomieszczeń Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego, co skutkowało zleceniem robót dodatkowych. Na podstawie wpisów w dzienniku budowy stwierdzono, że wszystkie roboty dodatkowe na ww. zadaniu wykonano do dnia 22 listopada 2011 r., na 8 dni przed zawarciem umowy na ich wykonanie, a prace dodatkowe wykonawca faktycznie wykonywał na podstawie podpisywanych w trakcie prac 10 protokołów konieczności na realizowanie poszczególnych robót (z czego 9 zatwierdził Dyrektor Biura Inwestycji, Zamówień Publicznych i Logistyki, a na jednym na kwotę 385 tys. zł znajdował się podpis jedynie inspektora nadzoru).

Roboty dodatkowe, związane z realizacją ww. zadania na łączną kwotę 902,9 tys. zł, wynikały z wniosku Urzędu dotyczącego podziału WCPR na dwie oddzielne strefy (na wniosek Wojewódzkiej Komendy Straży Pożarnej) oraz ze stanu konstrukcji przebudowanych pomieszczeń (stwierzonego w trakcie wykonywania robót), w tym występowania stropu trzcinowego i skorodowanego zbrojenia nad biegiem schodowym. Zdaniem NIK, ww. propozycje Wojewódzkiej Komendy Państwowej Straży Pożarnej Urząd winien uwzględnić na etapie sporządzenia Wielobranżowej Konsepcji WCPR

²³ Dz. U. Nr 223, poz. 1458;

(opracowanej w listopadzie 2010 r.), która stanowiła podstawę do przeprowadzenia postępowania przetargowego na realizację zadania, tym bardziej że była możliwość uzyskania takich uwag podczas prac roboczego zespołu ds. opracowania koncepcji funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego na terenie województwa śląskiego (w którego skład wchodził m.in. przedstawiciel Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach), powołanego przez Wojewodę w dniu 2 września 2010 r. Ponadto Urząd nie wyegzekwował od wykonawcy robót bezwzględnego wykonania, przed przystąpieniem do prac projektowych (zgodnie z zapisami ww. Wielobranżowej Koncepcji WCPR), rozpoznania struktury wszystkich ścian konstrukcyjnych i stropów oraz przedmiotowego biegu schodowego. Zdaniem NIK, niewyegzekwowanie od wykonawcy ww. działań miało również wpływ na konieczność zlecenia ww. robót dodatkowych.

4. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie realizacji obowiązku wynikającego z ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych²⁴.
- IV. W ustawie budżetowej na 2011 r. w części 85/24 - województwo śląskie zaplanowano wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 24.992 tys. zł, w tym:
- 1) 17.111,0 tys. zł na realizację przez samorząd województwa zadań związanych z rozwojem infrastruktury rolnictwa (melioracji wodnych) w celu poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Z środków tych wykorzystano 4.327,0 tys. zł (25,3%), gdyż jednostka organizacyjna samorządu województwa – Śląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Katowicach – nie zweryfikowała części wniosków o dofinansowanie, a tym samym nie zawarto umów o dofinansowanie, nie przeprowadzono procedur przetargowych i nie podpisano umów z wykonawcami;
 - 2) 5.083,0 tys. zł na realizowane przez trzy samorządy powiatowe (częstochowski, raciborski i zawierciański) zadania związane ze scalaniem gruntów i budową dróg transportu rolnego, również w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Z zaplanowanej kwoty wykorzystano 3.688,0 tys. zł (72,6%). Niepełne wykorzystanie środków wystąpiło w powiecie częstochowskim i było spowodowane m. in. unieważnieniem przetargu na zadania budowy dróg transportu rolnego;
 - 3) 2.798,0 tys. zł na realizację projektu „Elektronicznej Platformy Pracy Śląskiej Administracji Zespołonej” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007–2013. Z tych środków wykorzystano 1.723,0 tys. zł (61,6% planu), w związku m. in. z uzyskaniem w przetargach niższych niż zakładano ofert cenowych, unieważnieniem przetargu na wdrożenie Podsystemu Monitoringu i Kontroli Przepływu Pracy oraz ograniczeniem zakresu rzeczowego projektu (m. in. zmniejszono liczbę skanerów i czytników kodów). Ponadto, w toku realizacji przez Urząd ww. projektu stwierdzono opóźnione złożenie w dniu 16 grudnia 2011 r. do Banku Gospodarstwa Krajowego zlecenia płatności na kwotę 569.274,75 zł, co wobec ustalonego harmonogramu płatności, skutkowało zapłatą zobowiązań Urzędu (z tytułu faktury) dopiero 23 grudnia 2011 r., a więc 7 dni po uzgodnionym z wystawcą terminie wymagalności. Opóźnienie zapłaty zobowiązań, narażające jednostkę na ryzyko zapłaty odsetek za zwłokę, spowodował wydłużony obieg faktury, która do Urzędu wpłynęła 17 listopada 2011 r., a do służb księgowych Urzędu wpłynęła 8 grudnia 2011 r., co – w ocenie Głównego Księgowego Budżetu Urzędu – uniemożliwiło złożenie zlecenia płatności w dniu następnym. Złożenie zaś dyspozycji płatności w kolejnym terminie (16 grudnia 2011 r.) skutkowało realizacją płatności 23 grudnia 2011 r. Ustalenia kontroli wskazują, że w przedmiotowym przypadku kontrahent nie zażądał odsetek za zwłokę.
- V. W 2011 r. w jednostkach finansowanych ze środków części budżetowej 85/24 przeciętnie zatrudniano 3.978 osób, o 85 osób mniej (2,1%) od przeciętnego zatrudnienia w 2010 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w tym roku wyniosło 3.591,67 zł, co stanowiło 100,1% przeciętnego wynagrodzenia brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2010 r. (3.588,58 zł).
- Na koniec 2011 r. przeciętne zatrudnienie w Urzędzie wynosiło 1080 etatów, o 144 więcej od przeciętnego zatrudnienia na koniec 2010 r. (936). Zatrudnienie wyrażone w osobach na koniec 2011 r. wyniosło

²⁴ Dz. U. Nr 85, poz.728 ze zm.

1139 osób i było o 124 osoby większe w porównaniu do poziomu z końca 2010 r. Zwiększenie zatrudnienia było przede wszystkim wynikiem: przejścia pracowników likwidowanej jednostki budżetowej realizującej zadania Państwowej Straży Rybackiej w Katowicach (wzrost o 16 pełnych etatów objętych przez 21 osób) i likwidowanego Zakładu Obsługi Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach (108 osób), a także przyjęciem 22 osób do Oddziału ds. Mienia Zabuzzańskiego i Oddziału Regulacji Stanów Prawnych Nieruchomości oraz 13 osób do tworzonego Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego.

VI. Badanie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych, wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej, przeprowadzono poprzez kontrolę zgodności uregulowań wewnętrznych w powyższym zakresie z przepisami prawa, w formie przeglądu analitycznego ksiąg oraz badania próby 124 dowodów, dotyczących wydatków dobranych losowo metodą monetarną MUS na sumę 14.786,7 tys. zł, 17 dowodów z doboru celowego, w tym z przeglądu analitycznego na sumę 249,4 tys. zł, co łącznie stanowiło 15,6% wydatków Urzędu, jako dysponenta III stopnia.

1) W wyniku badania ww. dowodów stwierdzono 16 błędów w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych dotyczących wydatków na łączną kwotę 491,3 tys. zł (0,51% wydatków Urzędu).

Stwierdzone błędy dotyczyły:

- dat operacji gospodarczych ujętych w księgach rachunkowych, w sytuacji gdy z 2 dowodów na łączną kwotę 83,2 tys. zł nie wynikały te daty, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁵. Błędne daty operacji gospodarczych były wynikiem omyłek;
- nieprawidłowych opisów operacji gospodarczych ujętych w księgach rachunkowych, sformułowanych jako „zapłata za fakturę”, podczas gdy płatności dotyczące 10 wydatków na łączną kwotę 99,6 tys. zł nie wynikały z faktur, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o rachunkowości;
- nieujęcia na koncie „998” dwóch operacji zaangażowania na łączną kwotę 309 tys. zł, wynikających z zawartych 27 listopada 2011 r. i 5 grudnia 2011 r. umów (ze Śląskim Uniwersytetem Medycznym w Katowicach i Wojewódzką Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną w Katowicach), w których Wojewoda Śląski zobowiązał się do sfinansowania zakupów do ww. kwoty, zamawianych u dostawców w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa – Wojewody Śląskiego. Obowiązek ewidencjonowania na koncie „998 - *„Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego”* operacji zaangażowania wg wartości zawieranych umów wynikał z przepisów Załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁶. W księgach rachunkowych Urzędu przedmiotowe operacje zaangażowania ujęto z opóźnieniem, dopiero na podstawie dostarczonych przez podmioty realizujące zamówienia faktur VAT z datami: 22 grudnia 2011 r. i 27 grudnia 2011 r. na łączną kwotę 308,5 tys. zł.

W ocenie NIK, przyjęte rozwiązanie, polegające na zapisie omawianych kwot w innej ewidencji w Oddziale Budżetowym, nie zapewniało ujmowania operacji zaangażowania wg zawartych umów w księgach rachunkowych Urzędu.

2) W wyniku badania stwierdzono błąd wpływający na wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdań bieżących i rocznych, polegający na ujęciu wydatku w wysokości 15,7 tys. zł (0,02% wydatków Urzędu) z tytułu refundacji pracownikom Urzędu, członkom korpusu służby cywilnej, kosztów podnoszenia kwalifikacji pracowników w § 4300 *Zakup usług pozostałych*, czym naruszono przepis art. 39 ustawy o finansach publicznych, zobowiązujący m.in. do klasyfikowania wydatków publicznych wg działów, rozdziałów i paragrafów, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²⁷.

W sprawie zaklasyfikowania w § 4300 *Zakup usług pozostałych* refundacji kosztów podnoszenia kwalifikacji pracowników, Główny Księgowy Budżetu Urzędu wyjaśnił, że wybrane przez pracowników Urzędu

²⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm., zwanej dalej ustawą o rachunkowości;

²⁶ Dz. U. Nr 128, poz. 861, zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie rachunkowości;

²⁷ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.;

kursy językowe i kurs na księgowego oraz egzamin CIA i CGAP nie są szkoleniami, o których mowa w art. 106 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²⁸, dlatego też ich refundacja nie mogła być ujęta w § 4550 *Szkolenia członków korpusu służby cywilnej*. NIK nie podziela tych wyjaśnień, gdyż opis powyższego paragrafu podany w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji budżetowej ma charakter katalogu otwartego. Tak więc oprócz wydatków na szkolenia centralne, powszechne i specjalistyczne oraz szkolenia w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego w § 4550 mogą być ujęte także inne szkolenia członków korpusu służby cywilnej. Refundacja kosztów podnoszenia kwalifikacji pracowników nie mogła być zaklasyfikowana w § 4300, gdyż Urząd nie nabył żadnych usług, jak również refundacja ta nie dotyczyła ujmowanych w ww. paragrafie opłat za studia organizowane przez szkoły wyższe.

Wyniki przeprowadzonych badań uzasadniają sformułowanie następujących ocen:

- pozytywnej z zastrzeżeniami w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych,
- pozytywnej w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej i rocznej.

VII. NIK ocenia pozytywnie zasady sporządzania w Urzędzie sprawozdań łącznych (rocznych) przez dysponenta części. Badania procedur sporządzania sprawozdań łącznych Rb-23 (o stanie środków na rachunkach państwowych jednostek budżetowych), Rb-27 (z wykonania planu dochodów budżetowych), Rb-28 (z wykonania planu wydatków budżetu państwa), Rb-28 Programy (z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej), Rb-28 UE (z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej), Rb-28 Programy WPR (z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej), Rb-28 UE WPR (z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej), wykazały, że sprawozdania łączne sporządzono zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁹.

W opinii NIK, ww. sprawozdania łączne przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2011 r., w związku z czym Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje łączne (roczne) sprawozdania budżetowe.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, sprawozdania roczne Urzędu, jako dysponenta III stopnia za 2011 r.: Rb-23, Rb-27, Rb-28 Programy, zawierały prawdziwe i rzetelne dane. Jako nierzetelne NIK ocenia sprawozdania:

- Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2011 r., gdyż w przedłożonym do kontroli dokumencie (korekcie z 2 lutego 2012 r., podpisanej z up. Dyrektora Generalnego przez Dyrektora Biura Inwestycji, Zamówień Publicznych i Logistyki oraz Zastępcę Głównego Księgowego Budżetu Urzędu), wykazana kwota należności przypadających od dłużników zagranicznych (60.312,50 zł), nie uwzględniała wynikających z ksiąg rachunkowych należności przypadających od dłużników zagranicznych z tytułu kosztów wydalenia wynoszących na dzień sprawozdawczy 358.135,85 zł,
- roczne sprawozdanie Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa oraz kwartalne sprawozdanie Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń (sporządzone w dniach 18 stycznia i 2 lutego 2012 r. oraz podpisane jw.), gdyż nie wykazywały zobowiązań wymagalnych Urzędu (dysponenta III stopnia), podczas gdy z dokumentów źródłowych – prawomocnych wyroków sądowych - wynikało, że zobowiązania takie występowały na dzień sprawozdawczy 31 grudnia 2011 r. w kwocie 351.133,03 zł.

W związku z powyższym NIK opiniuje pozytywnie z zastrzeżeniami roczne sprawozdania Urzędu jako dysponenta III stopnia.

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie³⁰ dokonano korekty sprawozdań Rb-N, Rb-Z, Rb-28.

²⁸ Dz. U. Nr 227, poz. 1505, ze zm.;

²⁹ Dz. U. Nr 20, poz. 103;

³⁰ 28 marca 2012 r.;

VIII. W wyniku kontroli przeprowadzenia II etapu inwentaryzacji, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt b *Instrukcji wprowadzającej zasady przygotowania, przeprowadzania, wyceny i rozliczania inwentaryzacji składników aktywów i pasywów Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach*³¹, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

a) Spisy z natury papierów wartościowych przeprowadzono w dniach 3-5 stycznia 2012 r., czym naruszono art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym inwentaryzacja ww. aktywów winna być przeprowadzona wg stanu na ostatni dzień roku obrotowego.

Pomimo iż w protokole z inwentaryzacji papierów wartościowych przeprowadzonej w Wydziale Zarządzania Funduszami Europejskimi w dniu 4 stycznia 2012 r. podano, że przeprowadzono ją na dzień 31 grudnia 2011 r., to nie ustalono stanu weksli na dzień 31 grudnia 2011 r., który w rzeczywistości wynosił 48 sztuk, lecz stan na dzień 4 stycznia 2012 r. – 47 sztuk.

b) 12 należności z tytułu dochodów budżetowych (w tym należności publicznoprawne) oraz jedna należność z tytułu dostaw i usług, co do których nie uzyskano od kontrahentów (stron) potwierdzeń sald w łącznej kwocie 1.604,7 tys. zł, do dnia 15 stycznia 2012 r. nie zinwentaryzowano w drodze porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, czym naruszono art. 26 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

c) W księgach rachunkowych na koncie dotyczącym budynków oraz w ewidencji środków trwałych ujęto łącznie nieruchomości gruntową wraz z budynkiem garażowym o wartości 90,8 tys. zł, podczas gdy w zakładowym planie kont określono odrębne konta dla gruntów i budynków, co skorygowano po zakończeniu czynności kontrolnych w jednostce.

d) W księgach rachunkowych, na koncie 009-01-0 *Obce środki trwałe (grunty)*, ujęto grunty o łącznej wartości 9.457.464 zł, podczas gdy rozporządzenie w sprawie rachunkowości nie przewidywało takiego konta, a ewidencję stanu oraz zwiększeń i zmniejszeń wartości początkowej środków trwałych prowadzono na koncie 011 *Środki trwałe*. W trakcie kontroli dokonano stosownych przebiegowań.

Ponadto, w toku kontroli inwentaryzacji NIK stwierdziła następujące uchybienia:

– w zarządzeniu nr 0155/32/11 z dnia 28 września 2011 r., wydanym przez Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji rocznej, pominięto kwestię inwentaryzacji aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych oraz należności bezspornych o charakterze cywilnoprawnym przysługujących Urzędowi wobec podmiotów prowadzących księgi rachunkowe, drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości stanu wykazanego w księgach rachunkowych;

– bramowy wykrywacz metalu METEOR 300 sklasyfikowano w grupie 6 *Urządzenia techniczne* podgrupa 62 *Urządzenia dla radiofonii i telewizji, urządzenia dla telefonii i telegrafii* rodzaj 624 *Urządzenia alarmowe i sygnalizacyjne*, podczas gdy zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)³² winien być on sklasyfikowany w podgrupie 66 *Urządzenia nieprzemysłowe* rodzaj 669 *Pozostałe urządzenia nieprzemysłowe*;

NIK zwraca uwagę, że w tzw. protokołach weryfikacyjnych odnośnie przeprowadzenia inwentaryzacji wartości niematerialnych i prawnych oraz gruntów zapisano, że salda badanych pozycji wynikały z właściwych ewidencji lub rejestrów, podczas gdy zapisy te powinny wskazywać na przeprowadzenie porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami.

Zgodnie z art. 25 ust. 4 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej³³, gospodarowanie mieniem Urzędu oraz zapewnienie prowadzenia ewidencji majątku należało do obowiązków Dyrektora Generalnego Urzędu.

³¹ Wprowadzonej zarządzeniem Dyrektora Generalnego nr 0155/3/06 z dnia 8 lutego 2006 r., zwanej dalej Instrukcją inwentaryzacji;

³² Dz. U. Nr 242, poz. 1622;

³³ Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.;

W myśl art. 18 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁴, naruszeniem dyscypliny finansów jest przeprowadzenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości.

IX. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła ponadto kontrole wykonania budżetu państwa w 2011 r. w Wojewódzkim Inspektoracie Farmaceutycznym w Katowicach i Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Katowicach.

W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono nieprawidłowości, z których najistotniejsze to działania nielegalne:

1) w Wojewódzkim Inspektoracie Farmaceutycznym w Katowicach:

- nieterminowe odprowadzenie do budżetu państwa dochodów w kwocie 3.837,14 zł, z naruszeniem przepisów § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa³⁵,
- realizacja wydatków budżetowych bez uprzedniego zapewnienia w planie finansowym jednostki środków budżetowych.

W dniu 3 lutego 2011 r. zapłacono 6.752,70 zł za kserokopiarkę, wydatek ujęto w § 4210 (zakup materiałów i wyposażenia), podczas gdy faktycznie stanowił zakup inwestycyjny (§ 6060). Obowiązujący wówczas plan finansowy Inspektoratu nie przewidywał wydatków w § 6060. Dopiero w dniu 17 marca 2011 r. nastąpiło przesunięcie w planie finansowym jednostki środków w wysokości 6.753,00 zł z § 4210 na § 6060³⁶, co umożliwiło przeksięgowanie wydatku z § 4210 na § 6060.

W dniach od 5 do 8 lutego 2011 r. pracownika Inspektoratu oddelegowano w zagraniczną podróż służbową do Belgii, podczas gdy w planie finansowym Inspektoratu nie zabezpieczono środków na wydatki we właściwym paragrafie (4420 - zagraniczne podróże służbowe). Dopiero w dniu 25 marca 2011 r. ujęto w planie finansowym jednostki środki na ten cel, co umożliwiło przeksięgowanie wydatku, w kwocie 1.895,90 zł, pierwotnie ujętego w § 4410 (krajowe podróże służbowe), do prawidłowego paragrafu 4420. Powyższe działania naruszały postanowienia art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

2) w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Katowicach:

- wydatkowanie kwoty 89.979,58 zł z przekroczeniem upoważnienia, tj. limitu wydatków ustalonego w planie finansowym jednostki, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Wydatki te dotyczyły następujących paragrafów klasyfikacji budżetowej: § 3020 o kwotę 24.102,25 zł, § 4010 o kwotę 28.299,64 zł, § 4140 o kwotę 1.884,00 zł, § 4210 o kwotę 24.454,10 zł, § 4270 o kwotę 2.139,79 zł, § 4370 o kwotę 2.065,93 zł, § 4430 o kwotę 7.033,87 zł. NIK zwraca ponadto uwagę, że już z datą 1 grudnia 2011 r. do systemu finansowo-księgowego wprowadzono Decyzję Wojewody Śląskiego Nr FB//3011/533/11 z dnia 30 grudnia 2011 r., co spowodowało, że system księgowy nie wykazywał przekroczeń planu w okresie od 1 do 29 grudnia 2011 r.

- zaciągnięcie zobowiązania finansowego w wysokości przekraczającej upoważnienie do zaciągania zobowiązań obciążających budżet roku bieżącego o kwotę 2.438,25 zł, co naruszało przepis art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Fakturę częściowo zapłacono 29 grudnia 2011 r. w kwocie 4.427,25 zł. Pozostałą kwotę 2.438,25 zł sfinansowano w dniu 5 stycznia 2012 r. ze środków budżetu 2012 roku.

- udzielenie dwóch zamówień na usługę ochrony fizycznej i dozoru posesji wraz z budynkiem oraz mienia znajdującego się na chronionym terenie i w budynku wykonawcy, z pominięciem trybu określonego w ustawie pzp, czym naruszono art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Nieprawidłowości dotyczyły dwóch umów: z 31 grudnia 2010 r. na kwotę 77.560,90 zł brutto (63.057,64 zł netto) i z 28 grudnia 2011 r. na kwotę 77.563,80 zł brutto (63.060 zł netto).

3) W obydwu jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o rachunkowości, w szczególności w zakresie przyjętych przez nie zasad (polityk) rachunkowości.

Ponadto:

³⁴ Dz. U. Nr 14, poz. 114 ze zm.;

³⁵ Dz. U. Nr 245, poz. 1637;

³⁶ Decyzja Wojewody Śląskiego z dnia 11 marca 2011 r.;

- w Wojewódzkim Inspektoracie Farmaceutycznym w Katowicach nie sporządzano zestawień obrotów i sald kont księgi głównej w żadnym z miesięcznych okresów sprawozdawczych, co stanowiło naruszenie art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości,
- w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Katowicach, pomimo obowiązku określonego w art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości, do 15 stycznia 2012 r. nie przeprowadzono inwentaryzacji należności.

W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości uzasadniają potrzebę wzmocnienia nadzoru nad działalnością tych jednostek przez dysponenta części budżetowej. Nadmienić należy, że ostatnią kontrolę Wydział Kontroli i Audytu przeprowadził w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w 2010r., natomiast w Wojewódzkim Inspektoracie Farmaceutycznym w dniach od 15 września do 16 listopada 2011 r., jednak do czasu zakończenia kontroli NIK w tej jednostce (21 marca 2012 r.) nie skierowano do jej kierownika zaleceń pokontrolnych.

Dyrektor Wydziału Kontroli i Audytu w wyjaśnieniach podała, iż brak jest przepisów prawa stricte określających terminy formułowania zaleceń pokontrolnych oraz wskazała na spiętrzenie obowiązków w pierwszych miesiącach roku.

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia nie usprawiedliwiały w pełni tak długiego okresu realizacji wyników kontroli.

W ocenie NIK, stwierdzone w działalności Urzędu - jako jednostki budżetowej – nieprawidłowości, takie jak dowolność w podejmowaniu decyzji (np. o udzieleniu zamówień ustnie, wyborze dostawców w warunkach niejasnych i niesprecyzowanych wymagań zamawiającego, o przyznaniu zaliczki dla kontrahenta) oraz nieprzestrzeganie procedur (w zakresie wyboru dostawców towarów o wartości poniżej 14.000 euro, dokonania płatności gotówką, przekraczającej próg 3000 euro) i zasady równego dostępu do informacji (w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane dotyczące WCPR), świadczą o niewystarczającym nadzorze ze strony Dyrektora Generalnego Urzędu.

Ponadto, do dnia 2 września 2011 r. Dyrektorowi Generalnemu Urzędu podlegał Wydział Kontroli i Audytu. Za nieprawidłowości te odpowiedzialność z tytułu nadzoru ponosili Pan Wojewoda oraz Dyrektor Generalny Urzędu.

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

1. **Bieżące naliczanie kar umownych w razie zaistnienia okoliczności określonych w umowach zawartych z wykonawcami, jak również niezwłoczne podejmowanie działań w celu skutecznego wyegzekwowania tych kar.**
2. **Wyegzekwowanie wraz z należnymi odsetkami od Gminy Blachownia zwrotu dotacji na odbudowę infrastruktury komunalnej po powodzi, niewykorzystanej w 2011 r. w kwocie 2 988,0 tys. zł oraz od gmin: Psary, Tworóg, Gierałtowice, Ujszoły i Skoczów pobranych w nadmiernej wysokości dotacji na pomoc materialną dla uczniów w wysokości 48,5 tys. zł. oraz od 5 gmin: Bieruń, Jeleśnia, Wodzisław Śląski i Koszarawa oraz Powiatu Żywieckiego odsetek z tytułu nieterminowego zwrotu niewykorzystanych lub pobranych w nadmiernej wysokości dotacji.**
3. **Udzielanie zaliczek wyłącznie w zakresie określonym w odrębnych przepisach.**
4. **Dokonywanie wydatków w sposób gospodarny, zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie procedurami.**
5. **Organizowanie narad i szkoleń w sposób oszczędny, w szczególności w zakresie wydatków na wyżywienie i noclegi.**
6. **Zapewnienie rzetelnego przygotowywania inwestycji, w tym zasięganie opinii wyspecjalizowanych jednostek wojewódzkiej administracji zespolonej koniecznych dla ich prawidłowej realizacji.**
7. **Zapewnienie prawidłowego przeprowadzania inwentaryzacji papierów wartościowych i należności.**
8. **Zagospodarowanie zakupionego sprzętu (pojazdów quad, syren alarmowych).**
9. **Wzmocnienie nadzoru nad działalnością Wojewódzkiego Inspektoratu Farmaceutycznego oraz Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Katowicach.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wojewodę, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, do Dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.