



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-02-01/2013

P/13/010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/010 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r., cz. 80 regionalne izby obrachunkowe
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Jerzy Szwejkowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 84376 z dnia 20-01-2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie, Al. Marszałka Józefa Piłsudskiego 7/9, 10-959 Olsztyn (510131871).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Iwona Bendorf-Bundorf – Prezes Izby

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę powyższą uzasadnia prawidłowe przygotowanie planu dochodów i wydatków Izby na rok 2012, gospodarne i celowe nimi dysponowanie oraz rzetelne dokumentowanie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja dochodów budżetowych

1.1. Planowanie i wykonanie dochodów

Opis stanu faktycznego

W roku budżetowym 2012 Izba osiągnęła dochody budżetu państwa w wysokości 149.337,56 zł, z tego z działalności prowadzonej w ramach rozdziału 75015 (funkcjonowanie regionalnych izb obrachunkowych) – 18.080,26 zł, natomiast w rozdziale 75093 (dochody z tytułu zadań uprzednio finansowanych z rachunku dochodów własnych) – 128.257,3 zł. Wykonanie planu dochodów ogółem wyniosło 111,7%, w tym w ww. rozdziałach – odpowiednio: 95,2 i 114,5%.

Izba prawidłowo, tj. przede wszystkim wg realnych możliwości, zaplanowała dochody budżetowe na 2012 r. Jedynie dochody w § 0830 (wpływy z usług) zostały zaplanowane w wysokości o ok. 15 % niższej, niż wyniosło faktyczne ich wykonanie². Rozbieżności te wynikały min. z przekazywania Izbie środków na prowadzenie odpłatnej działalności usługowej (szkoleniowej) już po wykonaniu tych usług. W tej sytuacji, jak wyjaśniła Małgorzata Choroszko, Izba określała

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Plan w tym paragrafie zakładał uzyskanie dochodów w kwocie stanowiącej ok. połowę kwoty dochodów z tego tytułu osiągniętych przez Izbę w roku 2011

potencjalne dochody na poziomie przyznanego limitu środków na ten cel, wnioskując następnie o dodatkowe środki z rezerwy celowej w odpowiedniej proporcji do wysokości wygenerowanych (i odprowadzonych do budżetu) dochodów z tej działalności.

Na podstawie analizy zapisów na kontach po stronie Wn 221³ (w powiązaniu z zapisami na koncie 226 oraz kontach zespołu 7 – strona Ma) dokonano wyboru próby dziewięciu przypisanych dochodów na łączną kwotę 16.572,92 zł (7,8% liczności dokonanych przypisów na koncie 221 oraz 11,2% ogółu dochodów przypisanych brutto). Na podstawie dokumentacji źródłowej tych zapisów, dotyczącej naliczenia i uzyskania ww. dochodów, ustalono co następuje:

- przypisane należności dotyczyły dochodów ze sprzedaży majątku, świadczonych usług szkoleniowych oraz opłat z tytułu kosztów postępowania przed Regionalną Komisją Orzekającą;
- prawidłowo zakwalifikowano każdy rodzaj dochodu do kategorii dochodów przypisanych;
- dochody, których termin płatności przypadał na bieżący rok budżetowy (2012) ujęto w księgach rachunkowych na koncie 221 pod właściwą datą i we właściwym okresie sprawozdawczym;
- należności z tytułu dochodów budżetowych wymierzone były w wysokościach określonych w przepisach prawnych, decyzjach, umowach lub innych dokumentach określających wysokość lub zasady ich ustalenia w odniesieniu do danego rodzaju należności. Zostały one też ujęte w ewidencji księgowej w pełnej wymierzonej kwocie;
- odsetki należne od nieterminowych wpłat naliczane były niezwłocznie, o czym powiadamiano dłużników;
- Izba, działając w oparciu o art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, nie przeznaczała pozyskanych dochodów budżetowych na pokrycie własnych wydatków;
- należności z tytułu dochodów budżetowych zaewidencjonowane zostały na podstawie prawidłowo sporządzonych dokumentów, spełniających kryteria określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵ i ustawie o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 3 - 10)

1.2. Należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto

Opis stanu
faktycznego

Wg stanu na 1-01-2012 r. (bilans otwarcia) należności pozostałe do zapłaty z tytułu dochodów budżetowych wynosiły 811,76 zł. Wg stanu na 31-12-2012 r. należności te zmniejszyły się do kwoty 351,54 zł, z tego zaległości netto wyniosły 20,23 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 4)

1.3. Należności przedawnione

W roku 2012 żadna z należności z tytułu dochodów budżetowych nie uległa przedawnieniu.

(dowód: akta kontroli, str. 4)

³ Doboru próby dokonano na podstawie danych wyeksportowanych z systemu FK Izby w formacie xls, z wykorzystaniem narzędzi statystycznych i selekcji danych programu MS Excel.

⁴ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁵ Dz.U. Nr 152 poz. 1223 ze zm.

1.4. Należności umorzone lub anulowane w inny sposób

W roku 2012 żadne z należności z tytułu dochodów budżetowych nie zostały przez Izbę umorzone, ani anulowane w inny sposób.

(dowód: akta kontroli, str. 4)

Ocena
cząstkowa

Wobec nie stwierdzenia nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Planowanie i realizacja wydatków budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W roku budżetowym 2012 r., Izba wydatkowała 5.306.595 zł (w rozdziale 75015), co stanowiło 99,9% planu po zmianach, 102,2% planu wg układu wykonawczego budżetu na 2012 r. oraz 101,4% wykonania planu w 2011 r. Plan wydatków Izby na 2012 r. opracowany został zgodnie wytycznymi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶, z uwzględnieniem zaakceptowanych uchwałą Kolegium RIO z dnia 14 kwietnia 2011 r. wniosków poszczególnych komórek organizacyjnych dotyczących zapotrzebowania na środki finansowe na pokrycie wydatków związanych z zakresem ich działalności. Plan wydatków majątkowych i inwestycyjnych Izba uzasadniła m.in. potrzebami wynikającymi z projektu planu rzeczowego na 2012 r. w zakresie zakupów inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli, str. 11 - 25)

2.1. Zmiany w planie wydatków zwiększenia/zmniejszenia

Opis stanu
faktycznego

Z analizy porównawczej planu wydatków Izby na 2012 r. (wg ustawy budżetowej) z poziomem wydatków faktycznie zrealizowanych wynika m.in., że Izba zaplanowała wydatki w § 4300 (zakup usług pozostałych) w kwocie 103 tys. zł, podczas gdy faktyczne wykonanie wyniosło 197,4 tys. zł (191,7% planu wg ustawy). Kwota planowana obejmowała przede wszystkim wydatki, których poziom określały zawarte umowy (usługi pocztowo-telefoniczne, sprzątanie, monitoring) oraz miały charakter świadczeń lub opłat. W planie nie można było natomiast uwzględnić środków z rezerwy celowej na sfinansowanie kosztów organizacji odpłatnych szkoleń (p. również pkt. 1.1., drugi akapit niniejszego wystąpienia), które zostały Izbie przyznane już w trakcie roku budżetowego na mocy odrębnych decyzji.

Plan wydatków na 2012 r. był dwunastokrotnie zmieniany, w tym pięciokrotnie na podstawie decyzji Ministra Finansów oraz siedmiokrotnie na podstawie decyzji Prezesa Izby, działającej na podstawie decyzji Ministra Administracji i Cyfryzacji (MAiC) z dnia 12 marca 2012 r., która upoważniała do dokonywania przeniesień wydatków budżetowych między paragrafami w obrębie rozdziału. Zmiany wysokości oraz przeniesienia objęły wszystkie ujęte w planie wydatków RIO paragrafy klasyfikacji budżetowej wydatków, przy czym kwota zwiększeń wyniosła łącznie 283.294,00 zł, natomiast zmniejszeń - 161.919,00 zł. Saldo tych zmian (zwiększenie kwoty wydatków Izby w stosunku do planu wg układu wykonawczego budżetu) wyniosło 121.375,00 zł.

Największe kwotowo zmiany wysokości wydatków ogółem dotyczyły:

a) zwiększenia:

- § 4300 – zakup usług pozostałych - o 98.117,0 zł,
- § 4270 – zakup usług remontowych – o 51.258,0 zł,

⁶ Pismo z dnia 11-03-2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2012 r.,

- § 4210 – zakup materiałów i wyposażenia – o 49.721,0 zł,
- § 4010 – wynagrodzenia osobowe pracowników – o 29.049,0 zł

b) zmniejszenia:

- § 4410 – podróże służbowe krajowe - o 61.161,0 zł,
- § 4040 – dodatkowe wynagrodzenie roczne – 29.049,0 zł,
- § 4120 – składki na fundusz pracy – 19.695,0 zł.

Zwiększenia wydatków budżetowych Izby, dokonane na podstawie decyzji Ministra Finansów pochodziły z rezerwy celowej (cz. 83 Rezerwy celowe, poz. 57) po przedłożeniu przez Izbę stosownych wniosków wraz z uzasadnieniami. Uzasadnienia te dotyczyły m.in. ponoszonych przez Izbę bezpośrednich i pośrednich kosztów organizowanych szkoleń (wynagrodzenia, zakup usług, zakup literatury fachowej i publikacji) w wysokości przekraczającej kwoty ujęte w planie. Analizując deklarowane przez Izbę w ww. uzasadnieniach cele z faktycznym przeznaczeniem otrzymanych środków z rezerwy celowej, dokonano przeglądu losowo wybranych faktur (na zakup literatury fachowej i publikacji) potwierdzając, iż wydatki na ten cel były zgodne ze stosowną deklaracją we wniosku (Izba zakupiła w 2012 r. literaturę fachową i publikacje za ogółem 2.792,19 zł).

Zwiększenia, w stosunku do planu wg ustawy budżetowej na 2012 r., wydatków w § 4300 (zakup usług pozostałych) o 98.117,0 zł wynikały głównie z tego, że Izba, zgodnie z art. 94 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych⁷ nie ujmuje w swoim planie wydatków środków na działalność, która do 2010 r. finansowana była z rachunku dochodów własnych. W związku z tym, Izba w 2012 r. uzyskała na ten cel dodatkowe środki z rezerwy celowej w kwocie 67.400 zł na pokrycie kosztów finansowania działalności usługowej polegającej na odpłatnych szkoleniach dla pracowników jednostek samorządowych. Była to kwota proporcjonalna do dochodów uzyskanych z tej działalności i odprowadzonych przez Izbę do budżetu państwa. Ponadto, w ramach uprawnionych przeniesień między paragrafami, Izba zwiększyła wydatki na ten cel o 30.717 zł, uzasadniając to tym, iż system finansowania kosztów organizacji szkoleń z rezerwy celowej uniemożliwia realne planowanie tej działalności (już w trakcie 2012 r. plan szkoleń Izby został zwiększony o dwa dodatkowe szkolenia, większa niż zakładano była też liczba uczestników szkoleń).

O wszystkich dokonanych przeniesieniach wydatków między paragrafami Prezes Izby informowała Dyrektora Budżetu i Finansów MAiC, dołączając stosowne uzasadnienia, które poza wyżej wymienionymi, obejmowały bieżące potrzeby RIO takie jak m.in. remonty pomieszczeń biurowych oraz nabycie wyposażenia i materiałów biurowych.

(dowód: akta kontroli, str. 15 i 26- 36)

2.2. Gospodarowanie środkami publicznymi – procedury wewnętrzne Izby

Opis stanu
faktycznego

W RIO obowiązywało zarządzenie Nr 16/2010 Prezesa Izby z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Zarządzenie to określało procedury dla kontroli wewnętrznej gospodarowania środkami publicznymi. Działania kontrolne w tym zakresie obejmowały kontrolę funkcjonalną: wstępną (zapobiegawczą) i bieżącą (monitorowanie w czasie czynności) oraz kontrolę następczą (dla czynności dokonanych).

⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.)

Tryb sprawowania kontroli wstępnej obejmował weryfikację wniosku o dokonanie zakupu lub przeprowadzenie postępowania o zamówienie publiczne wraz z uzasadnieniem oraz akceptację przełożonego. Należyte wypełnienie zadań związanych z dokonywaniem zakupów usług wyposażenia i materiałów, polegało na obowiązku „dokumentowania określonych działań lub stanów faktycznych zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie oraz w wymaganych terminach (...)”.

Kontrolę bieżącą sprawowali: Prezes Izby, główny księgowy, kierownicy jednostek organizacyjnych oraz pracownicy, mający w zakresie obowiązków sprawdzanie dokumentów po względem formalno-rachunkowym.

Ww. osoby były zobowiązane do każdorazowego potwierdzania przeprowadzenia kontroli bieżącej. Do zamknięcia kontroli bieżącej wynikiem pozytywnym uprawniony był główny księgowy.

Zarządzenie zawierało (jako załączniki) wzory wniosków o dokonanie zakupów (również w formie zamówienia publicznego) oraz wykazy osób upoważnionych do kontroli merytorycznej oraz formalno-rachunkowej (ze wzorami podpisów).

W RIO nie funkcjonowała odrębna komórka organizacyjna uprawniona do przeprowadzania zamówień publicznych. Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dokonywane były przez komisje przetargowe, które powoływane były odrębnymi zarządzeniami Prezesa Izby „w sprawie powołania komisji przetargowej do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na (...)”. W treści tych zarządzeń wyszczególniony był imienny skład komisji z podziałem na funkcje (przewodniczący, członkowie), określony tryb zamówienia oraz szczególne zadania komisji.

Wydatki w RIO w 2012 r. w ujęciu rzeczowym realizowane były w oparciu o plan rzeczowo-finansowy opracowany na podstawie stosownych wytycznych MSWiA⁸. Wysokość wydatków inwestycyjnych określono w nim na podstawie wniosków złożonych przez kierowników komórek organizacyjnych Izby. Wysokość wydatków bieżących określono natomiast na podstawie zawartych wcześniej umów oraz wysokości wykonania wydatków w tym zakresie w 2011 r.

Efektywność gospodarowania środkami finansowymi Izby podlegała comiesięcznej ocenie, po sporządzeniu sprawozdań finansowych. Ocenie tej podlegało zarówno faktyczne wykonanie rzeczowe wydatków, jak i stopień wykorzystania (zaangażowanie) w realizacji budżetu na 2012 r.

Z realizacji zamówień publicznych Izba składała roczne sprawozdania. W dniu 7 lutego 2012 r. Izba złożyła Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w 2011 r. (obowiązujący termin upływał z końcem marca 2012 r.). Sprawozdanie za 2012 r. w czasie kontroli NIK pozostawało w przygotowaniu.

(dowód: akta kontroli, str. 37 - 50)

2.3. Wydatkowanie środków finansowych – analiza wybranych przypadków

Opis stanu
faktycznego

W RIO w 2012 r. zrealizowano jedną umowę, której przedmiotem były dostawy na zasadach określonych przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych⁹ (szczegółowy opis postępowania przedstawiono w następnym punkcie niniejszego wystąpienia). Pozostałe zamówienia zrealizowano bez zastosowania przepisów powołanej ustawy. Na podstawie analizy dokumentacji dziesięciu wydatków

⁸ Z dnia 11 marca 2011 r. (DB-B-311-23/2/11) oraz 11 kwietnia 2011 r. (DB-B-311-29/2/11)

⁹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm)

zrealizowanych w tej formie, wybranych w drodze doboru celowego (wg kryterium najwyższej kwoty), ustalono co następuje:

1. Wartość żadnego z zamówień nie przekraczała progu równowartości kwoty 14 tys. euro, o którym mowa w art. 4, pkt 8 ustawy prawo zamówień publicznych.
2. Łączna kwota, na którą wystawiono dokumentację rozliczeń analizowanych wydatków 47.621,93 zł (4,0 % kwoty łącznej wydatków z wyłączeniem wynagrodzeń osobowych oraz pochodnych od nich).
3. Wydatki te dotyczyły zakupu wyposażenia, opłaty usług remontowych oraz pokrycia kosztów realizacji usług szkoleniowych.
4. Przedłożona dokumentacja dotycząca tych wydatków obejmowała:
 - wnioski o dokonanie zakupu w roku budżetowym wraz z uzasadnieniem i zatwierdzeniem do realizacji oraz opis sposobu wyboru dostawcy lub wykonawcy,
 - faktury lub inne równoważne im dokumenty określające wartość wydatków wraz z zestawieniami zbiorczymi.
5. Analiza treści i cech formalnych dowodów określających wartość wydatków wykazała, że:
 - posiadały one wszystkie elementy, o których mowa w art. 21 ust 1, pkt 1-6 ustawy o rachunkowości,
 - wartości wydatków ujęte na koncie 201 odpowiadały wartościom wyszczególnionym w dowodach źródłowych,
 - ewidencji wydatków na koncie 201 dokonano ze szczegółowością paragrafową oraz szczegółowością budżetu zadaniowego.
6. Zakupy usług:
 - były odpowiednio uzasadnione (w treści wniosków o ich dokonanie), a ich potrzeba potwierdzona przez kierownika Biura Izby i akceptowana przez Prezesa Izby;
 - oferty zakupu przedstawiano kilku potencjalnym wykonawcom.
 - czynności związane z wyborem wykonawcy oraz uzasadnienia wyboru wykonawców były odnotowywane w formie odręcznych notatek na odwrocie wniosków o dokonanie zakupu;
 - we wszystkich przypadkach podstawą określenia ceny były kosztorysy ofertowe sporządzone przez wybranych wykonawców,
 - kryterium wyboru wykonawcy stanowiła najniższa cena wykonania usług oraz termin ich wykonania,
 - z wszystkimi wykonawcami podpisano umowy określające warunki wykonania usług wraz z zabezpieczeniem prawidłowej i terminowej ich realizacji (gwarancje, kary umowne).
7. Zakupy materiałów i wyposażenia:
 - były przeprowadzane wg tej samej procedury jak w przypadku usług,
 - kryterium wyboru wykonawcy stanowiła najniższa cena zakupu,
 - oferta zakupów była prezentowana od jednego do pięciu dostawcom. W przypadku gdy ofertę przedstawiono wyłącznie jednemu dostawcy, uzasadniono to potrzebą jednolitego umeblowania pomieszczenia biurowego (zapewniał to jedynie dostawca, którego meble znajdowały się już na wyposażeniu tego pomieszczenia).

(dowód: akta kontroli, str. 51 - 52)

2.4. Realizacja zamówień publicznych

W 2012 r. w Izbie przygotowano i przeprowadzono dwa kolejne postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z zastosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, które dotyczyły dostawy sprzętu komputerowego. Pierwsze z tych postępowań zakończono unieważnieniem przetargu i w rezultacie przeprowadzono drugie, które zakończyło się skutecznym wyborem wykonawcy.

Z badania dokumentacji obu postępowań wynika m.in., że:

- przedmiotem zamówienia była dostawa sprzętu komputerowego: komputery stacjonarne, komputery stacjonarne z drukarką, komputery przenośne oraz akcesoria komputerowe, w tym tzw. pamięci masowe;
- jako tryb wyboru wykonawców zastosowano przetarg nieograniczony;
- szacunkowa wartość zamówienia: pierwszy przetarg – 100.635,0 zł (25.036,07 euro¹⁰) i 108.882,12 zł (27.087,8 euro¹¹);
- wartość przedmiotu przetargów została ustalona wg stanu na ok. jeden miesiąc przed datą rozpatrzenia ofert;
- specyfikacje istotnych warunków zamówienia (SIWZ) dla obu przetargów sporządzono z powołaniem się na rekomendacje Urzędu Zamówień Publicznych z 10-01-2012 r. dotyczące zamówień publicznych na dostawę zestawów komputerowych;
- komisja przetargowa dla obu postępowań została powołana zarządzeniem Prezesa Izby z dnia 14-05-2012 r.;
- ogłoszenia o przetargach zamieszczono w biuletynie zamówień publicznych, w siedzibie oraz na stronie BIP zamawiającego;
- w odpowiedzi na zapytania i uwagi wykonawców udzielano dodatkowych wyjaśnień oraz precyzowano wymagania określone w SIWZ;
- wszystkie oferty złożone do przetargu ogłoszonego w dniu 4-06-2012 r. zostały odrzucone, a w konsekwencji przetarg unieważniono;
- w wyniku przetargu ogłoszonego w dniu 14-09-2012 r., spośród trzech ofert wybrano wykonawcę, którego oferta była najkorzystniejsza ze względu na kryterium najniższej ceny, przy spełnieniu wszystkich wymagań określonych w SIWZ;
- wszyscy wykonawcy zostali poinformowani przez Izbę o sposobie oceny złożonych przez nich ofert oraz o dokonany wyborze dostawcy.

Analiza dokumentacji przetargowej wykazała, iż jeden z wykonawców w przetargu ogłoszonym 4-06-2012 r. (przetarg unieważniony), przesłał do Izby pismo (datowane 6-07-2012 r.), oznaczone jako „Zawiadomienie”, w którym wskazał na naruszenie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, m.in. poprzez zaniechanie wezwań do złożenia brakujących dokumentów ofertowych oraz złożenia wyjaśnień dotyczących treści ofert, wymaganie złożenia dokumentu, pomimo braku sformułowania takiego obowiązku w SIWZ, jak również odrzucenie oferty skarżącego, mimo, iż w jego przekonaniu była ona w pełni zgodna z postanowieniami SIWZ. Do treści tego pisma wykonawca załączył pisemne oświadczenia przedstawicieli producentów sprzętu komputerowego i oprogramowania, iż sprzęt oraz oferowane oprogramowanie spełniało wymagania określone w SIWZ. W odpowiedzi, Izba w dniu 10-07-2012 r. poinformowała wykonawcę, że jego pismo nie posiada cech wskazujących, iż jest adresowane do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, wobec czego przyjęto, iż „nie spełnia ono

¹⁰ Kurs euro 4,0196 zł – wg przelicznika opublikowanego w rozporządzeniu rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r. (Dz.U. Nr 282, poz. 150).

¹¹ J.w.

wymogów kopii odwołania, której przesłanie powinno nastąpić wraz z jego wniesieniem”. W oparciu o analizę stanu faktycznego Izba przyjęła także, iż pismo wykonawcy nie spełnia wymogu informacji, o której mowa w art. 181 ustawy Prawo zamówień publicznych. W efekcie Izba nie uwzględniła żądania unieważnienia czynności odrzucenia jego oferty oraz dokonania ponownej oceny.

Uwagi dotyczące
przedmiotu
kontroli

Z analizy treści opisu przedmiotu zamówienia w SIWZ wynika, że w punkcie III opisu wymagań dla komputera stacjonarnego i przenośnego, w pozycjach odpowiednio 12 i 13, Izba sformułowała wymóg o treści: „(...) arkusz kalkulacyjny powinien obsługiwać zaawansowane makropolecenia, odczyt i zapis plików w standardzie MS Office 2007, ODF”. W uzasadnieniu odrzucenia oferty ww. wykonawcy Izba stwierdziła natomiast, że oferowany przez niego pakiet biurowy OpenOfficePL Standard 2012 nie spełnia tak sformułowanego wymogu. Z rozeznania NIK wynika jednak, iż pakiet ten obsługuje jedną z powszechnie używanych wersji obsługi makropoleceń¹². W złożonych wyjaśnieniach, przewodnicząca komisji przetargowej – Joanna Łaszczuk, sprecyzowała, iż faktycznie dotyczyło to nie spełnienia przez oferowany pakiet wymogu obsługi makropoleceń zawartych w systemie zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego „BeSTi@”¹³. Nie kwestionując zasadności tak sprecyzowanego wymogu, NIK zwraca jednak uwagę, że nie był on zawarty w SIWZ.

W zawiadomieniu o odrzuceniu oferty wykonawcy, o którym mowa wyżej podano ponadto iż: „W wyniku analizy specyfikacji technicznej zamieszczonej na stronie internetowej producenta oferowanego przez Wykonawcę komputera ustalono, że oferowany komputer przenośny Lenovo T520 (NW65NBP) nie posiada technologii wymaganej przez zamawiającego”. Nie podważając powyższego stanowiska, NIK zwraca uwagę, iż na stronie internetowej LENOVO (official site - <http://www.lenovo.com/legal/pl/pl/>) zawarta jest klauzula, z której wynika m.in., iż producent zastrzega sobie prawo do dokonywania zmian w specyfikacji produkowanego sprzętu w każdym czasie i bez powiadomienia o tym na swojej stronie. W tej sytuacji należy uznać, iż informacje tam zawarte nie stanowią oferty w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego i nie powinny być podstawą rozstrzygnięcia w zamówieniach publicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 53 – 88 i 162 - 165)

2.5. Zapobieganie powstawaniu mechanizmów korupcyjnych

Opis stanu
faktycznego

Izba nie podejmowała w 2012 r. specjalnych działań, których celem byłoby zapobieganie zachowaniom korupcyjnym w procesie wydatkowania środków publicznych, uznając ustanowione procedury wydatkowania tych środków oraz ściśle ich przestrzeganie za mechanizm skutecznie zapobiegający temu zjawisku.

(dowód: akta kontroli, str. 89)

2.6. Przekazywanie środków na rachunki pomocnicze, w tym na rachunek sum na zlecenie

W 2012 r. Izba nie wyodrębniła i nie prowadziła rachunków pomocniczych.

(dowód: akta kontroli, str. 90)

¹² Arkusz kalkulacyjny tego pakietu obsługuje makropolecenia napisane w języku Java, natomiast nie obsługuje poleceń w języku Visual Basic.

¹³ Makropolecenia w języku Visual Basic obsługuje arkusz kalkulacyjny Excel, na bazie którego pracuje system „BeSTi@”.

2.7. Zatrudnienie i wydatki na wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w Izbie w 2012 r. wyniosło ogółem 64 osoby (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było o jedną osobę niższe, niż w 2011 r. Wśród pracowników ogółem, 10 osób zatrudnionych było na stanowiskach objętych mnożnikowym systemem wynagradzania (status 11 – członkowie Kolegium), a 54 osoby (o jedną osobę mniej, niż w 2011 r.) na stanowiskach o statusie 01 (pozostali pracownicy).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w Izbie w 2012 r. (w przeliczeniu na jedną osobę pełnozatrudnioną) wyniosło 4.543 zł i było o 1,6% wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2011 r. Wysokość tego wynagrodzenia w 2012 r. w grupie członków Kolegium wyniosła 8.021,8 zł (o 3,7% więcej, niż w 2011r., natomiast w grupie pozostałych pracowników – 3.913,6 zł (0,2% mniej, niż w 2011 r.).

Wykonanie łącznej kwoty wydatków na wynagrodzenia w 2012 r. wyniosło 3.244.048,31 tys. zł (uposażenia osobowe) i 244.949,86 zł (dodatkowe wynagrodzenie roczne).

Z analizy dokumentacji dotyczącej wynagrodzeń i wyjaśnień złożonych przez Annę Cichoń (kierownika Biura RIO) wyjaśnień wynika, że:

- zmniejszenie w 2012 r. wskaźnika liczby zatrudnionych w Izbie (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) w porównaniu do 2011 r. spowodowane było przyczynami obiektywnymi, niezależnymi od pracodawcy i było rezultatem zwiększenia liczby długotrwałych absencji (zwolnienia chorobowe, urlopy macierzyńskie) oraz wakatami, które powstały na skutek fluktuacji kadr;
- wzrost wskaźników przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w ww. okresie (ogółem i w grupach pracowniczych) stanowi głównie rezultat zmniejszenia przeciętnego stanu zatrudnienia, przy faktycznie niezminionej kwocie wydatków na wynagrodzenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenia roczne. Zwiększenie przeciętnego wskaźnika wynagrodzeń w grupie pracowników objętych mnożnikowym systemem wynagradzania o 3,7% było rezultatem przeznaczenia kwot niewypłaconych z powodu vacatu na stanowisku jednego członka Kolegium oraz z powodu absencji chorobowych, na wypłatę osobom zatrudnionym w tej grupie odpraw emerytalnych, nieplanowanej nagrody jubileuszowej oraz ekwiwalentu za wykonanie zadań za nieobecnych pracowników;
- zwiększenie w 2012 r. (w porównaniu do stanu w 2011 r.) kwoty wydatków na wynagrodzenia bezosobowe było także niezależne od pracodawcy i wynikało ze zmian w zasadach naliczania ryczałtowego miesięcznego wynagrodzenia członków Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz zasad wynagradzania tych osób za udział w posiedzeniach i rozprawach przed RKO. Zmiany te spowodowały zwiększenie wydatków w § 4170 – Wynagrodzenia bezosobowe o kwotę 36 tys. zł (decyzja - pismo Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 marca 2012 r.).

Składająca wyjaśnienie podała ponadto, że Izba nie podejmowała w 2012 r. działań, których bezpośrednim celem była racjonalizacja zatrudnienia i wynagrodzeń. Dokonując jednak oceny w tym zakresie stwierdzono, że podstawowym problemem jest wg Izby nakładanie na RIO dodatkowych zadań do wykonania bez wzrostu wielkości środków przeznaczonych na wynagrodzenia. Dlatego też postulowano m.in. zwiększenie liczby etatów zarówno w Kolegium jak i

poszczególnych komórkach organizacyjnych (w grupie tzw. pozostałych pracowników – status 01).

(dowód: akta kontroli, str. 91 - 95)

2.8. Realizacja umów zleceń, lub umów o dzieło z pracownikami lub innymi osobami, na realizację zadań statutowych

Opis stanu
faktycznego

W 2012 w RIO podpisano łącznie 9 umów o dzieło z pracownikami lub innymi osobami na łączną kwotę 22.400 zł na realizację zadania statutowego Izby, polegającego na prowadzeniu działalności szkoleniowej. We wszystkich przypadkach Izba zamawiała przygotowanie prezentacji i przeprowadzenie wykładów tematycznych dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego. W każdym przypadku wnioskowano o zawarcie umów wraz ze stosownym uzasadnieniem. Osoby, z którymi podpisano umowy składały oświadczenia o posiadaniu odpowiedniego przygotowania i wiedzy do przeprowadzenia szkoleń. Szkolenia, na których przeprowadzenie podpisano ww. umowy, zostały ujęte w planie szkoleń Izby na 2012 r. Dokumenty stanowiące podstawę naliczenia kosztów zostały poprawnie sporządzone i prawidłowo zaksięgowane.

(dowód: akta kontroli, str. 96 - 104)

Ocena
częstkowa

Wobec nie stwierdzenia nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym wyżej zakresie.

3. Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie analizy treści merytorycznej zapisów w systemie ewidencji księgowej ustalono, że w Izbie, w 2012 r. nie realizowano żadnego projektu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej, ani nie prowadzono ewidencji rozliczenia takich środków z tytułu projektów realizowanych w latach wcześniejszych.

(dowód: akta kontroli, str. 105)

4. Rzetelność ksiąg rachunkowych

4.1. System rachunkowości i mechanizmy kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

Obowiązujące w Izbie zasady prowadzenia rachunkowości (polityka rachunkowości) w 2012 r. zostały wprowadzone zarządzeniem nr 15 Prezesa Izby z dnia 28 grudnia 2010 r., a następnie (w dniu 25 czerwca 2012 r.) zostały dostosowane do wymogów wynikających ze zmian w ustawie o rachunkowości oraz zmian wprowadzonych rozporządzeniem zmieniającym rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont. Dokumentacja opisująca zasady rachunkowości zawierała wszystkie elementy określone w art. 10 ustawy o rachunkowości, w tym prawidłowo opracowany plan kont (dostosowany do specyfiki działalności Izby). W szczególności:

- przewidziano, iż ewidencja na kontach 130 i 998 prowadzona jest ze szczegółowością klasyfikacji budżetowej,
- określone zostały odstępstwa od zasady księgowania wszystkich zakupów na kontach rozrachunkowych.

Ponadto:

- polityka rachunkowości określała katalog dokumentów stanowiących podstawę dokonywania zapisów księgowych,

- określała zasady obiegu dokumentów w pełnym cyklu,

Regulacje wewnętrzne Izby dotyczące organizacji i funkcjonowania systemu rachunkowości ustanawiały także obowiązek prowadzenia kontroli funkcjonalnej i zarządczej, wyszczególniając uprawnienia i obowiązki osób za nie odpowiedzialnych (zagadnienie opisano w rozdziale 2 niniejszego wystąpienia).

Przestrzeganie zasad prowadzenia rachunkowości zgodnie z przepisami prawa oraz uregulowaniami wewnętrznymi zostało przez Prezes Izby przypisane do zakresu obowiązków głównego księgowego.

(dowód: akta kontroli, str. 106 - 112)

4.2. Organizacja i funkcjonowanie systemu księgowości komputerowej

Opis stanu
faktycznego

Izba prowadziła rachunkowość z wykorzystaniem programu komputerowego DDJ (v. 9.3001), którego ostatniej modyfikacji (dostosowanie m.in. do zmian w rachunkowości, o których mowa wyżej) dokonano w 2012 r. Ewidencja w systemie prowadzona jest na 3 stanowiskach, przez osoby, którym określono ścisły przydział obowiązków i uprawnień z zabezpieczeniami.

Jako użytkownik programu Izba posiadała opis struktury zbioru danych oraz systemu ich przetwarzania (załącznik do zarządzenia Prezesa Izby nr 15 z dnia 28 grudnia 2010 r.). System nie miał wbudowanych algorytmów przetwarzania danych na poziomie księgowym (np. obliczania odsetek od przeterminowanych płatności, podziału wydatków na poszczególne działania w budżecie zadaniowym,). Ewidencja takich danych była możliwa dopiero po ich ustaleniu (obliczeniu) poza systemem.

Użytkowany przez Izbę program zapewnia m.in.:

- kontrolę kompletności zapisów, w tym oraz ich poprawności (np. poprawności sekwencji dat),
- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku,
- zatwierdzanie na bieżąco (w trakcie miesiąca) zapisów księgowych,
- udostępnianie ksiąg w postaci elektronicznej (Excel),

Ponadto:

- numer zapisu w dzienniku nadawany jest w trakcie zamykania miesiąca,
- okres sprawozdawczy, do którego księgowany jest zapis jest wyznaczany na podstawie daty operacji,
- data księgowania/zatwierdzenia zapisów nadawana jest automatycznie bez możliwości modyfikacji.
- Istnieje możliwość dokonywania ewidencji „bez zamykania miesiąca” (tzw. 2 otwarte miesiące) oraz na przełomie lat budżetowych w okresie od grudnia do marca)

(dowód: akta kontroli, str. 113 -114)

4.4. Poprawność zapisów księgowych

Opis stanu
faktycznego

Przegląd analityczny zapisów księgowych został dokonany w oparciu o dane dotyczące zapisów na koncie 130, wygenerowane za pomocą mechanizmu dostępnego z poziomu użytkowanego przez Izbę systemu księgowego „Finanse DDJ” firmy ProgMan Software. Dane te zostały wstępnie uporządkowane za pomocą arkusza kalkulacyjnego EXCEL, w taki sposób aby umożliwiły dokonanie doboru do badań analitycznych zapisów księgowych i odpowiadających im dowodów źródłowych, z grupy faktur oraz dokumentów im równoważnych.

Łączna kwota, na którą opiewały wylosowane metodą monetarną (MUS) dowody księgowe wyniosła 583.218,37 zł, z tego dowody tzw. obligatoryjne 343.591,50 zł (grupa tych dowodów poddana została dodatkowemu badaniu merytorycznemu, jako dobór celowy, którego wyniki przedstawiono w rozdziale 3 niniejszego wystąpienia).

Analiza wszystkich zapisów księgowych dokonanych w 2012 r. oraz w styczniu 2013 r. (okres przejściowy) na koncie 130, dla których dowodami były faktury i dokumenty równoważne, wykazała, że w tak wyodrębnionym zbiorze było łącznie 180 dowodów zaksięgowanych pojedynczo lub w ramach grupy dowodów.

W wyniku przeprowadzonego badania dowodów wylosowanych ww. metodą (przy założeniu ryzyka statystycznego (RS) na poziomie 25%, tolerowanego błędu (TB) na poziomie 5% oraz błędu oceny (k) w wysokości 0,6TB) ustalono, co następuje:

- wszystkie zbadane dowody spełniały wymagania ustawy o rachunkowości oraz zostały opisane zgodnie z procedurami kontroli wewnętrznej,
- operacje księgowe dokonane na podstawie zbadanych dowodów zostały poprawnie zaksięgowane na właściwych kontach (po właściwych stronach),
- wszystkie badane zdarzenia zostały zaewidencjonowane zgodnie z datą ich wystąpienia, w sposób zapewniający ich przypisanie do okresów sprawozdawczych, których faktycznie dotyczyły.

W związku z powyższym wydano następujące opinie:

- w zakresie zgodności (przestrzeganie formalnych wymogów ewidencji) – pozytywna,
- w zakresie wiarygodności (dla sprawozdawczości bieżącej i rocznej) – pozytywna.

(dowód: akta kontroli, str. 115 - 121)

Ocena
częstkowa

Wobec nie stwierdzenia nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym wyżej zakresie.

5. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych

5.1. Sprawozdawczość z realizacji dochodów i wydatków oraz należności i zobowiązań

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie porównania danych zawartych w sprawozdaniach bieżących oraz rocznych, dotyczących realizacji dochodów i wydatków ustalono, że istnieje pełna zgodność między wartościami obrotów oraz sald kont: 130, 222 i 223, 990, 998, a odpowiadającymi im wartościami w poszczególnych pozycjach sprawozdań Rb-23, Rb-27, Rb-28. Stwierdzono także pełną zgodność między danymi ewidencji księgowej oraz danymi zawartymi w odpowiednich sprawozdaniach dotyczących należności i zobowiązań RIO w 2012 r.

W wyniku ww. badania ustalono ponadto, że:

- saldo na rachunku bieżącym Izby (0,00 zł) wykazane w sprawozdaniu Rb-23 było potwierdzone przez NBP Oddział w Olsztynie (stempel dzienny z datą 15-01-2013 r.);
- wszystkie sprawozdania zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym;
- wszystkie sprawozdania roczne zostały przekazane do Ministerstwa Finansów w obowiązującym terminie;

- sprawozdania (z wyjątkiem Rb-N, Rb-Z), oprócz formy papierowej, zostały przekazane do Ministerstwa Finansów (MF) również w formie elektronicznej. Nie przekazywanie do MF sprawozdań Rb-N i Rb-Z w formie elektronicznej wynikało z braku odpowiedniego narzędzia do ich sporządzania i przesyłania. Jak podała Małgorzata Choroszko – główny księgowy RIO: „*dysponent środków finansowych nie przekazał Izbie narzędzia do sporządzania i przesyłania sprawozdań RB-N i Rb-Z w formie elektronicznej - narzędzie takie nie jest też dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Finansów*”;
- Izba nie dokonywała korekt sprawozdań, gdyż nie zachodziła taka potrzeba;
- w częściach A sprawozdań RB-N i RB-Z wykazano nominalne wartości należności i zobowiązań ustalone zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 marca 2010 r. wydanym na podstawie ustawy o finansach publicznych (art. 73 ust. 5)¹⁴.

(dowód: akta kontroli, str. 122 - 159)

5.2. Sprawozdawczość budżetowa w ujęciu zadaniowym

Opis stanu faktycznego

Prowadzenie ewidencji księgowej w Izbie regulowało zarządzenie Nr 22/2011 z dnia 29 grudnia 2011 r. Prezesa RIO w Olsztynie w sprawie ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym. Zgodnie z tym rozporządzeniem ewidencję w tym układzie prowadzono poprzez wprowadzenie dodatkowego dekretu na dokumentach księgowych (fakt ten potwierdziły wyniki badań poprawności systemu rachunkowości) oraz w programie DDJ poprzez zaznaczenie odpowiedniego okienka przeznaczonego do ewidencji wydatków i kosztów w układzie zadaniowym, na którym ujmowane są operacje wg podziałek klasyfikacji budżetowej (konto 130 i konta zespołu 4). W załączniku do tego zarządzenia określono sposób rozdziału (w ujęciu %) wydatków i kosztów na trzy Działania realizowane w ramach dwóch Podzadań.

Izba rzetelnie, tj. zgodnie z zapisami na kontach, do których prowadzono ewidencję wydatków i kosztów w ujęciu zadaniowym, sporządziła i przekazała jednostce koordynującej (RIO Warszawa) sprawozdanie BZ1 celem sporządzenia sprawozdania zbiorczego. Przekazując sprawozdania BZ1 Izba posługiwała się narzędziem (aplikacja BUZA), udostępnionym przez Ministerstwo Finansów (bez podpisu elektronicznego).

(dowód: akta kontroli, str. 160 - 161)

Ocena
częstkowa

Wobec nie stwierdzenia nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym wyżej zakresie.

6. Realizacja wniosków NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r.

Izba nie była kontrolowana przez NIK w 2011 r. pod względem wykonania budżetu państwa.

IV. Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę precyzyjnego przedstawiania wymagań określanych w specyfikacjach istotnych warunków zamówień publicznych na dostawę sprzętu komputerowego i oprogramowania. Ze względu bowiem na różnorodność źródeł i sposobów opisu ich cech przez producentów i dystrybutorów,

¹⁴ W brzmieniu od 1 stycznia 2013 r.

istnieje duże ryzyko rozbieżnej interpretacji - zwłaszcza w odniesieniu do szczegółów technicznych - tak przez wykonawców, jak i zamawiającego. Zdaniem NIK dobrą praktyką w tym zakresie byłoby zatem posiłkowanie się przez zamawiającego w SIWZ bardziej szczegółowym opisem cech funkcjonalnych sprzętu lub oprogramowania (w formie uwag), np. podawanie jakim celom użytkowym dane wymaganie powinno służyć w szczególności oraz wskazywanie źródeł informacji, które byłyby podstawą rozstrzygnięcia potencjalnych rozbieżności interpretacyjnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag w nim zawartych.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Olsztyn, dnia marca 2013 r.

Kontroler
Jerzy Szwejkowski
doradca techniczny

.....
podpis