



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-01-08/2013  
P/13/174

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Rzeszowie  
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów  
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06  
[lrz@nik.gov.pl](mailto:lrz@nik.gov.pl)

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/174 – Wykonanie planu finansowego w roku 2012 przez Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, w ramach wykonania budżetu państwa w cz. 85/18 – województwo podkarpackie.

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Rzeszowie

Kontrolerzy

1. Stanisław Jarzyna, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84434 z dnia 3 stycznia 2013 r.
2. Małgorzata Milanowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84435 z dnia 3 stycznia 2013 r.
3. Mieczysław Fajger, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84460 z dnia 14 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

Jednostka  
kontrolowana

Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, 35 – 959 Rzeszów, ul. Grunwaldzka 15, Regon: 000514348, zwany w dalszej treści „Urzędem”.

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Janusz Olech, Dyrektor Generalny Urzędu, od dnia 7 maja 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Zaplanowane w *ustawie budżetowej* na rok 2012<sup>2</sup> dochody zostały zrealizowane w kwocie 37.692 tys. zł, tj. 105,2 % planu po zmianach. Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W Urzędzie podejmowano przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 47.951 tys. zł, tj. 98,3 % planu po zmianach. Ocena powyższa została sformułowana na podstawie badania wybranych losowo wydatków o łącznej wartości 3.727,1 tys. zł oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

<sup>2</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 273

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że na obniżenie oceny pozytywnej wpłynęło: nieterminowe przekazanie na rachunek budżetu państwa dochodów w kwocie 501.587,18 zł, powtarzające się w kilku ostatnich latach zjawisko niepełnego wykorzystania zaplanowanych wydatków w różnych paragrafach z czwartą cyfrą „8” i „9” – w 2012 r. w łącznej kwocie 245,1 tys. zł, zaklasyfikowanie 7 środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, o wartości łącznej 448.542,58 zł, do nieistniejących kategorii środków trwałych, braki formalne dotyczące ponad 2 tys. zapisów księgowych w zakresie dotyczącym wymaganych opisów oraz dat operacji gospodarczych.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Dochody budżetowe

##### 1.1. Wykonanie dochodów oraz ich windykacja

Opis stanu  
faktycznego

W 2012 r. dochody budżetu państwa zostały zaplanowane przez Urząd w kwocie 35.831 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 37.691,6 tys. zł, tj. 105,2 % kwoty planowanej i 104 % kwoty dochodów zrealizowanych w 2011 r.

Dochody budżetowe w 2012 r. realizowano w dwóch działach: w dziale 750 – *Administracja publiczna* (rozdział 75011 – *Urzędy wojewódzkie*, 75046 – *Komisje egzaminacyjne* i 75094 – *Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze*) oraz w dziale 710 – *Działalność usługowa* (rozdział 71015 – *Nadzór budowlany*).

W dziale 750 zrealizowano dochody w kwocie 37.532,3 tys. zł (tj. 99,6 % dochodów ogółem), zaś w dziale 710 w kwocie 159,3 tys. zł (tj. 0,4 % dochodów ogółem).

Najwyższe dochody zrealizowano w dziale 750 w rozdziale 75011: w § 0570 – *Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych* w kwocie 29.160,2 tys. zł (77,4 % dochodów ogółem), oraz w § 0690 – *Wpływy z różnych opłat* w kwocie 7.088,8 tys. zł (18,8 % dochodów ogółem).

Dochody w dziale 750 zrealizowano w wartości wyższej od planowanej o 2.471,3 tys. zł (o 7 %) oraz wyższej o 2.371,9 tys. zł, od wykonanej w ww. dziale w 2011 r. (o 6,7 %).

W dziale 710 wykonano dochody niższe od planowanych o kwotę 610,7 tys. zł, tj. o 79,3 % oraz niższe od wykonanych w 2011 r. o 919 tys. zł, tj. o 85,2 %.

Wyższe o 7,8 % od planowanych uzyskano dochody w rozdziale 75011, które były także wyższe o 7,3 % od dochodów zrealizowanych w 2011 r.

W dziale 750 dochody niższe od planowanych zrealizowano:

- o 13,2 % w rozdziale 75046 w § 0690, tj. o kwotę 14,3 tys. zł. Dochody w tym §, w wysokości 93,7 tys. zł, były wyższe od wykonanych w 2011 r. o 6,4 tys. zł, tj. o 7,3 %;

- o 16,7 % w rozdziale 75094 (m.in. w § 0750 *Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze*, § 0830 *Wpływy z usług*, § 0870 *Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych*), tj. o kwotę 164,3 tys. zł. Dochody w tym rozdziale w wysokości 818,7 tys. zł były niższe od wykonanych w 2011 r. o 132,2 tys. zł, tj. o 13,9 %.

Zrealizowane w 2012 r. dochody w rozdziale 71015 w wysokości 159,3 tys. zł stanowiły 20,7 % dochodów zaplanowanych w tym rozdziale w wysokości 770 tys. zł i 14,8 % dochodów zrealizowanych w tym rozdziale w 2011 r. w kwocie

1.078,3 tys. zł. Niższe wykonanie dochodów w porównaniu do planu wystąpiło w następujących §§ ww. rozdziału: 0570, 0580 – *Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych*, 0690 i 0910 – *Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat*.

Nieplanowane dochody w łącznej kwocie 167,4 tys. zł (0,4 % ogółu dochodów zrealizowanych w 2012 r.) zostały uzyskane w § 0580 i w § 0920 – *Pozostałe odsetki* rozdziału 75011 oraz w § 0970 – *Wpływy z różnych dochodów* rozdziału 75094.

(dowód: akta kontroli str. 9-16)

Różnice między planowanymi i wykonanymi dochodami w 2012 r. oraz wykonanymi w 2011 r., dotyczyły m.in. dochodów, których określenie prognozy jest trudne ze względu na ich charakter. Prognozowania ich nie można oprzeć na konkretnej kalkulacji, a podstawą przyjęcia wielkości planu stają się wielkości wykonania dochodów z roku poprzedniego z uwzględnieniem tendencji kształtowania się poszczególnych zjawisk oraz ewentualnych przewidywanych zmian w ich obrębie, w tym wynikających ze zmian obowiązujących przepisów prawnych. Dochody te dotyczyły m.in.:

- rozdziału 75011 § 0580, tj. kar nałożonych na przewoźników przewożących na terytorium Polski cudzoziemców z naruszeniem obowiązujących przepisów oraz kar nałożonych przez Wojewodę za zwłokę w wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- rozdziału 71015 § 0570, 0580, 0690, 0910, tj. kar i opłat legalizacyjnych nakładanych przez organy nadzoru budowlanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 *Prawo budowlane*<sup>3</sup> oraz odsetek od ich nieterminowej płatności;
- rozdziału 75011 § 0690, tj. opłat paszportowych, których wielkość uzależniona jest od liczby osób ubiegających się o paszport,
- rozdziału 75011 § 0920, tj. wpływów z tytułu odsetek dotyczących nieterminowych wpłat należności z tytułu umów najmu, dzierżawy (odsetki te zostały naliczone na koniec 2011 r. i w 2012 r., a wpływy następowały głównie w 2012 r.);
- rozdziału 75011 § 0970, tj. zwrotów wydatków z lat ubiegłych w zakresie rozliczeń odprowadzonych składek ZUS, które występują w różnej wysokości w wyniku ich rozliczenia;
- rozdziału 75046 § 0690, tj. opłat egzaminacyjnych wnoszonych przez kandydatów na instruktorów i instruktorów nauki jazdy (w 2012 r. mniejsza była niż zakładano liczba osób przystępujących do egzaminów oraz niższa od zakładanej była zdawalnością egzaminu teoretycznego, co w konsekwencji wpłynęło na niższe wpłaty za egzaminy praktyczne).

Różnice pomiędzy planowanymi a zrealizowanymi dochodami dotyczyły także rozdziału 75011 § 0690, tj. wpływów dotyczących wniosków o wpis do rejestru podmiotów leczniczych wykonujących działalność leczniczą w związku z wydaniem nowych przepisów prawnych w tym zakresie, które nie obowiązywały na etapie tworzenia projektu budżetu Urzędu na 2012 r. Ponadto w rozdziale 75094 w § 0830 w 2012 r. nie występowały wpływy ze sprzedaży Dziennika Urzędowego Województwa Podkarpackiego oraz publikacji taryf ciepła w tych Dziennikach. Od 2012 r. Dzienniki te dostępne są w formie elektronicznej bezpłatnie, co nie było przesądzone na etapie planowania budżetu na 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 17-24)

Na podstawie kontroli 62 dowodów księgowych i odpowiadającym im 105 zapisów księgowych na kontach: 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* (strona Wn) i 720 *Przychody z tytułu dochodów budżetowych* (strona Ma) w rozdziale

<sup>3</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

75011 i 75094 na łączną kwotę 67.967,6 tys. zł stwierdzono, że wszystkie objęte badaniem należności zostały przypisane terminowo, a należności z nich wynikające zostały uregulowane przez zobowiązane podmioty.

Wszystkie objęte kontrolą należności, z wyjątkiem dotyczących 2 zapisów na kwotę 1.792,2 tys. zł przypisano w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę tych zapisów. W przypadku objętych kontrolą należności z tytułu opłat paszportowych dokonanych w lipcu 2012 r., przypisu ww. należności na koncie 221 dokonano w wysokości 896.098 zł, tj. o 189 zł niższej od wysokości dokonanych wpłat z ww. tytułu we wskazanym okresie. Korekta ww. przypisów została dokonana przez Urząd w sierpniu i wrześniu 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 25-136)

Pan Zbigniew Solarski, Dyrektor Wydziału Organizacyjno – Administracyjnego w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie wyjaśnił, że *wpływy z tytułu opłat paszportowych stanowią dochody budżetowe w odniesieniu do których nie ma obowiązku dokonywania przypisu należności. Jednakże w Urzędzie, w oparciu o otrzymane kwoty opłat paszportowych dokonywany jest przypis należności z tego tytułu, co jest pomocne przy sporządzaniu sprawozdania Rb-27 w zakresie wykazywania wielkości należności. W miesiącu lipcu przypis należności z tytułu opłat paszportowych dokonany został w wysokości niższej o 189 zł niż suma dokonanych wpłat w tym miesiącu. Spowodowane to zostało pomyłką przy wyliczaniu sumy otrzymanych wpłat – w lipcu nie było sporządzane sprawozdanie Rb-27 w odniesieniu do należności. Pomyłka została zauważona, kwota przypisu należności dokończona, (...) a kwota należności wykazana w sprawozdaniu Rb-27 za wrzesień 2012 r. określona we właściwej wysokości.*

(dowód: akta kontroli str. 137-138)

Zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>4</sup>, dochody pobierane przez urzędy obsługujące organy podatkowe i przez państwowe jednostki budżetowe są przekazywane przez te jednostki, według stanu środków na piąty dzień miesiąca do dziesiątego dnia danego miesiąca.

Uzyskane dochody były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa z wyjątkiem 1 przypadku. Dochody zgromadzone przez Urząd na dzień 5 grudnia 2012 r. w wysokości 501.587,18 zł nie zostały przekazane na centralny rachunek budżetu państwa Ministerstwa Finansów w terminie wynikającym z § 4 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, tj. do dnia 10 grudnia 2012 r. Dochody te, wraz z pozostałymi dochodami będącymi na rachunku Urzędu w dniu 10 grudnia 2012 r. (łącznie 879.460,85 zł) przekazano w dniu 11 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 139-140)

Pan Zbigniew Solarski w Rzeszowie wyjaśnił, że przyczyną nieprzekazania do Ministerstwa Finansów dochodów budżetowych według stanu na rachunku bankowym Urzędu w dniu 5 grudnia 2012 r. była nieuwaga przy sporządzaniu przelewów lub też przekazywaniu na nośniku elektronicznym danych, dotyczących sporządzonych przelewów do bankowości elektronicznej. Mogło to być następstwem pominięcia przez nieuwagę – przy sporządzaniu przelewów – wniosku o sporządzenie przedmiotowego przelewu lub też wystąpienia niezauważonego błędu przy zapisywaniu i transmisji danych dotyczących sporządzonych przelewów do bankowości elektronicznej.

---

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

Opis stanu  
faktycznego

## 1.2. Należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2012 r. wynosiły ogółem 19.617,9 tys. zł, w tym zaległości netto 19.079,3 tys. zł. W porównaniu do należności, pozostałych do zapłaty według stanu na koniec grudnia 2011 r., które wynosiły ogółem 18.811,5 tys. zł, wzrosły one o 4,3 %. Zaległości netto w porównaniu do 2011 r. wzrosły o 6,6 %.

Wzrost należności pozostałych do zapłaty na koniec 2012 r. w porównaniu do 2011 r. nastąpił w rozdziale 75011 o 774,8 tys. zł, tj. 4,3 % oraz w rozdziale 75094 o 52 tys. zł, tj. 722,2 %.

Wzrost zaległości netto w ww. okresie wystąpił w rozdziałach: 71015 o 308,4 tys. zł, tj. 490,3 %, 75011 o 852,5 tys. zł, tj. 4,8 % i 75094 o 17,7 tys. zł, tj. o 321,8 %.

Na koniec 2012 r., spadek należności pozostałych do zapłaty w porównaniu do 2011 r. wystąpił w rozdziale 71015 o 20,4 tys. zł, tj. 3,1 % (w tym w § 0570 o 52,7 tys. zł).

Ponadto w rozdziale 75094 w § 0830 nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty i zaległości netto, które na koniec 2011 r. wynosiły odpowiednio 6,7 tys. zł i 5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 9-15,143)

Przyczynami wzrostu należności pozostałych do zapłaty i zaległości netto na koniec 2012 r. oraz spadku ww. wartości w niektórych §§ były m.in.:

- wzrost kwoty należności przypisanych i nieuregulowanych w 2012 r. w porównaniu do kwoty uregulowanych i odpisanych w tym okresie zaległości z lat ubiegłych;
- wzrost należności pozostałych do zapłaty i zaległości netto w rozdziale 75011, spowodowany:

- a) wzrostem wartości nałożonych mandatów karnych przy zbliżonym poziomie regulowania tych należności (ok. 68%);

- b) zwiększeniem kwoty należności (w związku z wydaniem nowych decyzji), dotyczącej kosztów wydalenia cudzoziemców, oraz kwoty należności z tytułu kar nakładanych na przewoźników przewożących na terytorium Polski cudzoziemców z naruszeniem obowiązujących przepisów, których egzekwowanie jest utrudnione ze względu na to, że dotyczą one zobowiązanych zamieszkałych lub mających siedzibę poza granicami naszego kraju;

- c) wzrostem kwoty naliczonych w kolejnym okresie odsetek od nieregulowanych należności;

- wzrost należności pozostałych do zapłaty i zaległości netto w rozdziale 75094, spowodowany wystąpieniem należności z tytułu zwrotu wydatków z lat ubiegłych i dotyczących zwrotu wydatków poniesionych przez Urząd w związku z utrzymywaniem wynajmowanych, dzierżawionych, użyczonych pomieszczeń, które nie wpłynęły do końca 2012 r.

- wzrost kwoty zaległości netto w rozdziale 71015 dotyczących kar nałożonych przez organy nadzoru budowlanego na podstawie przepisów Prawa budowlanego (na koniec 2011 r. kwota zaległości netto była niewielka w związku z wstrzymaniem wykonania większości wydanych postanowień o nałożeniu kary, natomiast w 2012 r. wzrosła z powodu braku takiego wstrzymania w odniesieniu do dwóch kar nałożonych w znacznej wysokości – łącznie ponad 200 tys. zł. Kwotę zaległości powiększyła także nieuregulowana kara, której płatność została rozłożona na raty i która w 2012 r. przestała być niewymagalna, oraz kwota naliczonych odsetek od nałożonych kar).

(dowód: akta kontroli str. 17-24)

Pan Zbigniew Solarski wyjaśnił, że w *Urzędzie podejmowano działania służące wyegzekwowaniu należnych kwot dochodów budżetowych. W tym celu analizowano pod kątem wymagalności oraz wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych aktualny stan spraw i toczących się postępowań dotyczących należności z tyt. kar*

*i opłat ustalanych przez organy nadzoru budowlanego. Umożliwiano spłatę należności w systemie ratałnym, po otrzymaniu stosownych wniosków zobowiązanych.*

*Podjęte działania dotyczyły w głównej mierze należności z tytułu nałożonych mandatów karnych, które stanowią najważniejsze pod względem wartości źródło dochodów budżetowych Urzędu. W celu wyegzekwowania tych należności regularnie i systematycznie wystawiano i kierowano do organów egzekucyjnych tytuły wykonawcze na niezapłacone mandaty karne – w 2012 r. wystawiono ponad 89 tys. tytułów. Ponadto, kierowano do ponownej egzekucji zweryfikowane tytuły wykonawcze zwrócone z różnych powodów (np. nieaktualny adres zobowiązanego) przez organy egzekucyjne (w 2012 r. wysłano ponownie ponad 1.800 szt. takich tytułów). Oprócz tego korzystano w praktyce z uprawnień danych przepisami prawa wierzycielowi należności, tj. wysyłało do organów egzekucyjnych zapytania dot. sposobu realizacji skierowanych do egzekucji administracyjnej i niezrealizowanych tytułów wykonawczych, co do których zachodziło uzasadnione przypuszczenie, że należności nimi objęte mogą ulec przedawnieniu (w roku 2012 skierowano 399 zapytań). Udzielano ulg w spłatach należności z tyt. mandatów karnych poprzez rozkładanie ich płatności na raty (na indywidualny wniosek osoby ukaranej) – w 2012 r. wydano 701 decyzji. Na koniec 2012 r. nastąpił natomiast spadek należności pozostałych do zapłaty w rozdziale 71015 oraz w rozdziale 75094 (należności nie wystąpiły). Spadek ten nie wynikał z odpisania należności z tytułu przedawnienia, nie był też wynikiem prowadzonej windykacji (w sprawach, w których prowadzono windykację, należności nie zostały jeszcze wyegzekwowane), dokonane umorzenie należności dotyczyło zaś w głównej mierze kary nałożonej w 2012 r. Kwota spadku nie była znaczna, biorąc pod uwagę wysokość nakładanych kar i wynikała głównie z tego, że kwoty nakładanych kar w 2012 r. były stosunkowo niewielkie, w związku z czym były częściej regulowane przez zobowiązanych, niektóre zostały uchylone przez organ II instancji lub sąd administracyjny, także te nałożone w okresie wcześniejszym, co w rezultacie spowodowało spadek kwoty tych należności. W rozdziale 75094 w § 083 nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty i zaległości netto albowiem w 2012 r. nie występowała sprzedaż usług, realizowana w roku poprzednim jako sprzedaż Dzienników Urzędowych Województwa Podkarpackiego oraz sprzedaż usług związanych z publikacjami taryf ciepła w tych Dziennikach (Dzienniki Urzędowe od 2012 r. dostępne są w formie elektronicznej bezpłatnie).*

*(dowód: akta kontroli str. 17-24)*

*Na podstawie objętych kontrolą 6 zaległości netto na łączną kwotę 267,9 tys. zł – figurujących na koncie Urzędu na koniec 2012 r. – stwierdzono, że Urząd podejmował działania zmierzające do ich wyegzekwowania przewidziane w §§ 3 i 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>5</sup>, tj. wystawiał upomnienia i tytuły wykonawcze.*

*(dowód: akta kontroli str. 144-147)*

### **1.3. Przedawnienie należności**

Opis stanu faktycznego

*W 2012 r. Wojewoda wydał 4 decyzje o wygaśnięciu – wskutek przedawnienia – należności budżetowych z tytułu 17.485 mandatów karnych kredytowanych w łącznej wysokości 3.243.905,90 zł.*

*(dowód: akta kontroli str.148-150)*

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

W przypadku próby 20 mandatów karnych kredytowanych w wysokości 4.200 zł, które zostały odpisane z tytułu przedawnienia w związku z ww. decyzjami Wojewody Podkarpackiego, we wszystkich przypadkach Urząd wystawił tytuły wykonawcze, które skierował do właściwych urzędów skarbowych. W 16 sprawach tytuły te zostały wystawione w okresach nieprzekraczających 1 miesiąca, zaś w pozostałych 4 w terminie 2 miesięcy – od daty wpływu mandatu do Urzędu. We wszystkich sprawach Urząd otrzymał postanowienia naczelników urzędów skarbowych w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego lub w sprawie zwrotu tytułu wykonawczego ze względu na: upływ 3 letniego okresu od dnia uprawomocnienia się rozstrzygnięcia lub bezskuteczność środków egzekucji administracyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 148-156)

Należności przedawnione spisywane były z ewidencji księgowej poprzez wysięgowanie przypisanych należności budżetowych z konta 221 (strona Ma) oraz z konta 720 (strona Wn). Ww. czynności realizowano wg przepisów 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 Polskiej<sup>6</sup> oraz interpretacji Ministra Finansów skierowanej do Urzędu w piśmie z dnia 22 czerwca 2010 r. nr DR3/502/130/IDM/2010/BMI9-5870.

(dowód: akta kontroli str. 157-169)

Pan Zbigniew Solarski podał, że odpisane przedawnione należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych nie były ujmowane w Urzędzie na koncie pozabilansowym. Jednakże mandaty te znajdują się w ewidencji komputerowej nałożonych mandatów karnych. W ewidencji finansowo – księgowej utworzone jest zaś odrębne konto analityczne, na którym ujmowane są wpływy należności dotyczące mandatów karnych przedawnionych. W sytuacji wpływu należności dotyczącej mandatu karnego, który uległ przedawnieniu, wpływ ten ujmowany jest na ww. koncie.

(dowód: akta kontroli str. 170-171)

#### **1.4. Umarzanie, rozkładanie na raty i odraczanie należności**

Opis stanu faktycznego

Pan Zbigniew Solarski podał, że w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie nie opracowano procedur w zakresie umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych. Tryb postępowania w ww. sprawach w tut. Urzędzie każdorazowo określają obowiązujące przepisy prawne, a w szczególności ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>7</sup> oraz ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>8</sup>.

Uznaniowy charakter decyzji, w których organ może udzielić określonych przepisami prawa ulg w spłatach należności budżetowych łączy się z indywidualizacją i brakiem automatycznego podejścia do kwestii przyznawania ulg w spłatach przedmiotowych należności. Powoduje to każdorazowo odrębny, indywidualny sposób załatwienia poszczególnych spraw. Pewien margines swobody jaki pozostawił ustawodawca formułując w ten sposób stosowne przepisy prawne, charakteryzujące przyznawanie ww. ulg przejawia się w możliwości wyboru treści rozstrzygnięcia w zależności od okoliczności sprawy, w szczególności od sytuacji życiowej i materialnej

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.



poszczególnych wnioskodawców (zobowiązanych). Przepis Ordynacji podatkowej posługujący się pojęciami ważnego interesu zobowiązanego oraz interesu publicznego jednocześnie nie definiuje tych pojęć. Są one pojęciami niedookreślonymi, które mogą mieć odrębną treść znaczeniową w zależności od kontekstu sprawy. Dlatego też ich treść powinna być oceniana z uwzględnieniem konkretnych okoliczności występujących w danej sprawie (w każdej sytuacji interes dłużnika może być innego charakteru). Uszczegółowienie tych przesłanek uprawniających organy do udzielenia ulg w spłacie należności budżetowych jest niemożliwe i zachodzi obawa, że pewne sytuacje społeczno – gospodarcze lub zdarzenia mogące wpływać na sytuację zobowiązanych mogłyby zostać pominięte. Dlatego też, nie jest możliwe aby przewidzieć i uregulować w formie ściśle określonych procedur wszystkich możliwości sytuacji i okoliczności jakie mogą wystąpić przy rozstrzygnięciu, załatwianiu poszczególnych spraw z tego zakresu.

(dowód: akta kontroli str. 172-174)

Wojewoda Podkarpacki, wydał w 2012 r., 27 decyzji w zakresie umorzenia należności budżetowych na łączną kwotę 290.051,19 zł.

Osiem z ww. decyzji dotyczyło umorzenia należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych w związku ze śmiercią zobowiązanych w trakcie postępowania egzekucyjnego, które okazało się nieskuteczne. Ww. decyzje, wydane na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3 ustawy o *finansach publicznych*, dotyczyły 356 mandatów karnych kredytowanych na łączną kwotę 63.543,19 zł.

W przypadku 16 mandatów karnych kredytowanych na łączną kwotę 4.200 zł, które zostały objęte kontrolą z ww. 356, w aktach sprawy znajdowały się postanowienia naczelników urzędów skarbowych w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego lub w sprawie nieprzystąpienia do egzekucji i zwrocie tytułu wykonawczego do wierzyciela. Z postanowień organów egzekucyjnych wynikał fakt zgonu osób zobowiązanych.

(dowód: akta kontroli str. 175-182)

Trzydzieści z ww. decyzji w sprawie umorzenia dotyczyło mandatów karnych kredytowanych w łącznej kwocie 2.720 zł, które Wojewoda Podkarpacki wydał po rozpatrzeniu indywidualnych wniosków stron. Przedmiotowe decyzje zostały wydane na podstawie art. 64 ust. 1 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy o *finansach publicznych*.

Sześć z ww. decyzji Wojewody Podkarpackiego na łączną kwotę 223.788 zł dotyczyło umorzenia należności głównej i odsetek w związku z karami lub opłatami legalizacyjnymi nałożonymi przez organy nadzoru budowlanego, na podstawie ustawy *Prawo budowlane*. Decyzje te zostały wydane na podstawie art. 67a § 1 pkt 3 i § 2 ustawy *Ordynacja podatkowa*, w związku z indywidualnymi wnioskami stron ze względu na ich ważny interes, związany z trudną sytuacją życiową i finansową.

W 2012 r., 637 decyzjami Wojewody, rozłożono na raty lub odroczone ich termin płatności należności budżetowe w łącznej wysokości 393.896,40 zł. Dwie z ww. decyzji (w tym 1 decyzja jednocześnie umarzająca należności i rozkładająca na raty) dotyczyły należności w kwocie 91.784 zł w związku z postanowieniami organów nadzoru budowlanego, zaś 635 decyzji – należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych w kwocie 302.112,40 zł.

(dowód: akta kontroli str. 175-176, 196-200)

W przypadku próby 6 decyzji w sprawie umorzenia należności w łącznej kwocie 223.886 zł (dot. opłat i kar określonych przez organy nadzoru budowlanego) i 5 decyzji w sprawie rozłożenia na raty należności na kwotę 97.784 zł (3 mandatów karnych kredytowanych w wysokości 6.000 zł i 2 kar wraz z odsetkami w wysokości 91.784 zł nałożonych na podstawie Prawa budowlanego) wystąpiły przesłanki uzasadniające udzielenie ww. ulg na podstawie ustawy *Ordynacja podatkowa* oraz ustawy o *finansach publicznych*. Z uzasadnień decyzji wydanych w tych sprawach

oraz ich dokumentacji wynikały ww. okoliczności, tj. m.in. trudna sytuacja życiowa i ekonomiczna w związku z nieosiąganiem dochodów lub ich niskim poziomem, jak również z chorobą zobowiązanych i ich rodzin.

W aktach spraw znajdowały się dokumenty potwierdzające istnienie ważnego interesu dłużnika lub interesu publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 183-185)

Należności umorzone, analogicznie jak opisane powyżej należności przedawnione, odpisywane były z ewidencji księgowej poprzez wyksięgowanie przypisanych należności budżetowych z konta 221 (strona Ma) oraz z konta 720 (strona Wn). Księgowanie należności dotyczących opłat legalizacyjnych ustalanych przez organu nadzoru budowlanego na podstawie przepisów ustawy – *Prawo budowlane* następowało w sytuacji wpływu tych należności na konto Urzędu (uiszczenie takiej opłaty nie jest obowiązkiem strony, lecz warunkiem uzyskania legalizacji samowoli budowlanej i może ona skorzystać z tego prawa). Należności rozłożone przez Urząd na raty nie były należnościami długoterminowymi, w związku z czym były one ewidencjonowane na koncie 221 (strona Wn) i 720 (strona Ma).

(dowód: akta kontroli str. 157-167, 183-195, 201-225)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

dotyczące nieprzekazania – w 1 z 61 przypadków – zgromadzonych przez Urząd dochodów na rachunek centralny budżetu państwa, w terminie wynikającym z § 4 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa oraz dokonania przypisów należności z tytułu opłat paszportowych w wysokości niższej od dokonanych wpłat z tego tytułu, w przypadku 2 ze 105 zapisów księgowych objętych kontrolą.

Dochody pobrane przez Urząd i zgromadzone na dzień 5 grudnia 2012 r. w wysokości 501.587,18 zł (1,3 % dochodów zrealizowanych przez Urząd w 2012 r.) zostały przekazane do Ministerstwa Finansów z jednodniowym opóźnieniem w stosunku do terminu wynikającego z ww. przepisu rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa. Z wyjaśnienia Pana Zbigniewa Solarskiego wynika, że przyczyną takiego stanu była nieuwaga przy sporządzaniu przelewów. Należności z tytułu opłat paszportowych dokonanych w lipcu 2012 r. zostały przypisane na koncie 221 w wysokości 896.098 zł, tj. o 189 zł niższej od wysokości dokonanych wpłat z ww. tytułu we wskazanym okresie. Korekta ww. przypisów została dokonana przez Urząd w sierpniu i wrześniu 2012 r. Ww. błąd nie wpłynął na prawidłowość sporządzonego przez Urząd sprawozdania Rb-27. Pan Zbigniew Solarski wyjaśnił, że spowodowane zostało to pomyłką przy wyliczaniu sumy otrzymanych wpłat.

(dowód: akta kontroli str. 25-142)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>9</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

## 2. Wydatki budżetowe

### 2.1. Planowanie i wykonanie wydatków

Opis stanu  
faktycznego

Plan wydatków Urzędu na 2012 r. ustalony w *ustawie budżetowej* wynosił 45.920 tys. zł. Analiza zapisów na koncie pozabilansowym 980 – *Plan finansowy wydatków*

<sup>9</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

*budżetowych*, dokonana przy pomocy narzędzia informatycznego „Pomocnik kontrolera – ver.PK-5.3” wykazała, że w 2012 r. dokonano 15 zmian planu (zmniejszeń i zwiększeń), na podstawie 9 decyzji MF i 30 decyzji Wojewody, w wyniku których wzrósł on do kwoty 48.789.152 zł. Największe zmiany planu wydatków wystąpiły w dniach:

- 31 października 2012 r., w którym zwiększono plan o 749.062 zł (w 14 paragrafach) z równoczesnym zmniejszeniem o 18.839 zł (w 5 paragrafach) – saldo wyniosło 730.223 zł,

- 31 lipca 2012 r., w którym zwiększono plan o 726.500 zł (w 10 paragrafach),

31 sierpnia 2012 r., w którym zwiększono plan o 555.598 zł (w 14 paragrafach) z równoczesnym zmniejszeniem o 18.200 zł (w 15 paragrafach) – saldo 537.398 zł.

Z dokumentacji źródłowej wynika, że zmiany były wprowadzane do planu niezwłocznie po decyzjach podjętych przez Ministra Finansów (zwiększenia z rezerw celowych oraz z części 36 – Skarb Państwa) oraz Wojewodę i Dyrektora Generalnego Urzędu (przeniesienia). Z treści wniosków o dokonanie przeniesień wynika, że zmiany były niezbędne ze względu na aktualne potrzeby Urzędu, uzasadnione przez Dyrektora Generalnego Urzędu i dyrektorów wydziałów merytorycznych Urzędu. Wydział Finansów i Budżetu Urzędu dokonywał analizy proponowanych zmian i wydawał opinię w zakresie ich dopuszczalności. Plany wydatków – i ich zmiany – były zatwierdzane przez Dyrektora generalnego Urzędu i aprobowane przez głównego księgowego Urzędu.

Zwiększenia pochodzące z rezerw celowych dotyczyły 7 pozycji tych rezerw (4, 8, 9, 34, 38, 41 i 57) i wyniosły łącznie 2.063.318 zł. W 2012 r. Urząd otrzymał także 54.120 zł środków pochodzących z części 36 – Skarb Państwa w związku z zadaniami, jakie na wojewodów nałożyła ustawa z dnia 16 marca 2012 r. *o likwidacji delegatur terenowych ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa*<sup>10</sup>.

W 2012 r. wystąpiły następujące przypadki zmian planu wydatków w paragrafach płacowych o wartości przekraczającej 100 tys. zł, dokonane przez Wojewodę na wniosek Dyrektora Generalnego Urzędu:

- decyzją Nr 14 zmniejszono plan wydatków w rozdz. 75011, § 4040 o 200 tys. zł z równoczesnym zwiększeniem w § 4020,

- decyzją Nr 34 zmniejszono plan wydatków w rozdz. 75011, § 4040 o 180.417 zł z równoczesnym zwiększeniem w § 4020,

- decyzją Nr 155 zmniejszono plan wydatków w rozdz. 75011, § 4020 o 105.422 zł (wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej realizujących zadania związane z zamykaniem ZPORR) z równoczesnym zwiększeniem w § 4020 o 104.976 zł (wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej).

W uzasadnieniu przeniesień podano, że wynikają one z konieczności zapewnienia środków na wypłaty nagród kwartalnych w wysokości wyższej niż wynikająca z zaplanowanej kwoty 3% funduszu nagród (decyzja Nr 14), potrzeby prowadzenia właściwej polityki w zakresie wynagradzania pracowników Urzędu zapewniającej odpowiedni poziom wykonywania zadań (decyzja Nr 34 i Nr 155) oraz potrzeby dostosowania planu do rzeczywiście ponoszonych wydatków na wynagrodzenia.

W 2012 r. Urząd nie dokonywał zmian w paragrafach majątkowych o wartości przekraczającej 100 tys. zł i nie otrzymał środków z rezerwy ogólnej.

Dokonane zmiany w planie wydatków Urzędu były zgodne z regulacjami, dotyczącymi dysponowania środkami z rezerw celowych budżetu państwa oraz przeniesień wydatków, określonymi w ustawie *o finansach publicznych*.

(dowód: akta kontroli str. 271-277)

<sup>10</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 59

Kontrolą objęto wykorzystanie środków w kwocie 149.442 zł (7,2 % wartości środków ogółem pochodzących z rezerw celowych), przekazanych z pozycji 8 rezerw celowych, które decyzją MF znak: IP6/4135/2BP/101/SZZ/12/PHMJ/3615 z dnia 14 czerwca 2012 r. zwiększyły plan wydatków w rozdziale 75011, § 6061 (101.809 zł), § 6062 (33.937 zł), § 4211 (10.272 zł) i § 4212 (3.424 zł), z przeznaczeniem na doposażenie służb Wojewody w sprzęt teleinformatyczny i łącznie z systemami: POBYT, SIS, VIS, Biometria, w ramach Funduszu Granic Zewnętrznych Programu Ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”. Środki te wykorzystano w łącznej kwocie 149.438,85 zł, zaś różnicę (3,15 zł) zwrócono do budżetu państwa. Efekty rzeczowe to: 3 czytniki linii papilarnych z oprogramowaniem, 12 zestawów komputerowych z monitorami i oprogramowaniem, 10 drukarek, 3 urządzenia wielofunkcyjne oraz 24 tonery.

(dowód: akta kontroli str. 278)

## 2.2. Zgodność realizacji wydatków z zasadami gospodarowania środkami publicznymi

Opis stanu faktycznego

Zaplanowane w *ustawie budżetowej* wydatki Urzędu wynosiły 45.920 tys. zł. W wyniku zmian, dokonanych przez Ministra Finansów i Wojewodę w 2012 r., zwiększono je do kwoty 48.789 tys. zł, tj. o 2.869 tys. zł (o 4,4 %). Wydatki wykonane wyniosły 47.951 tys. zł, tj. 98,3 % planu po zmianach. Największy udział w strukturze wydatków miały wydatki w dziale 750 – *Administracja publiczna*, które wyniosły 46.498 tys. zł (w tym w rozdziale 75011 – *Urzędy wojewódzkie* – 46.418 tys. zł) i stanowiły 97 % wydatków ogółem. Wydatki w działach: 010 – *Rolnictwo i łowiectwo*, 752 – *Obrona narodowa*, 754 – *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, 851 – *Ochrona zdrowia*, 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, wynosiły odpowiednio: 10 tys. zł (0,02%), 43 tys. zł (0,09 %), 390 tys. zł (0,8 %), 475 tys. zł (1 %) i 535 tys. zł (1,1 %).

Nie stwierdzono przekroczenia kwot wydatków, zaplanowanych wg stanu na koniec 2012 r. Najniższe wykonanie – 94,3 % planu po zmianach – dotyczyło wydatków w rozdziale 85195 – *Pozostała działalność*, i było konsekwencją obniżenia wysokości wynagrodzeń dla konsultantów wojewódzkich w zakresie ochrony zdrowia, po wejściu w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2011 r. w sprawie wysokości maksymalnego wynagrodzenia konsultantów krajowych i wojewódzkich<sup>11</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 279-310)

Stwierdzono także, że nie zrealizowano planowanych wydatków w rozdziale 75011 – *Urzędy Wojewódzkie*, w łącznej kwocie 806 tys. zł. Dotyczyło to m.in. wydatków planowanych w paragrafach: 4010 – 229,5 tys. zł, 4300 – 137 tys. zł, 4110 – 37,9 tys. zł, 4170 – 33,5 tys. zł, 4210 – 31,4 tys. zł oraz różnych paragrafów z czwartą cyfrą „8” i „9”, w których nie wykonano łącznie 245,1 tys. zł (w tym m.in.: 4028 – 58,8 tys. zł, 4029 – 11,5 tys. zł, 4048 – 30,4 tys. zł, 4049 – 4,5 tys. zł, 4128 – 12,3 tys. zł, 4218 – 6,6 tys. zł, 4278 – 8,4 tys. zł, 4308 – 50 tys. zł, 4309 – 8,9 tys. zł, 4418 – 7,3 tys. zł, 4428 – 10,1 tys. zł, 4558 – 14,3 tys. zł).

Niepełne wykorzystanie ww. środków było w głównej mierze spowodowane:

- brakiem zatrudnienia planowanej liczby operatorów numerów alarmowych w Oddziale Powiadomienia Ratunkowego (CPR/WPR) ze względu na brak zapewnienia pełnej funkcjonalności systemu SI WCPR przez Centrum Projektów Informatycznych w Warszawie (§: 4010, 4110, 4170),

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 129, poz. 736

- niezrealizowaniem dochodów budżetowych w rozdziale 75094, z tytułu przejętych zadań, realizowanych w latach poprzednich przez gospodarstwo pomocnicze (§: 4300, 4210),

- absencją pracowników Wydziału Certyfikacji i Funduszy Europejskich Urzędu (zwolnienia chorobowe powyżej 30 dni, urlop macierzyński i urlop wychowawczy), oszczędnościami przetargowymi, mniejszą liczbą podróży służbowych krajowych i zagranicznych (związanych z organizacją spotkań i szkoleń), mniejszą niż zakładano liczbą szkoleń, rezygnacją z uczestnictwa w planowanych studiach podyplomowych lub kursach językowych (paragrafy z czwartą cyfrą „8” i „9”).

(dowód: akta kontroli str. 300-310)

1) – 6). Wydatki bieżące i inwestycyjne Urzędu były systematycznie monitorowane i analizowane w każdym miesiącu, zaś wynikiem tych analiz była szczegółowa pisemna informacja przekazywana dyrektorowi Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego. Umożliwiało to bieżącą racjonalizację wydatków i ich koordynację z możliwościami finansowymi, co zapewniało płynność finansową i zabezpieczenie środków na najpilniejsze zadania. Przykładowo, analizy planów rzeczowo-finansowych wydatków w § 427, 605 i 606 skutkowały 29 zmianami tych planów. Zmiany wynikały z bieżących potrzeb jednostki i służyły realizacji zadań statutowych. Zwiększenie kwoty jak i liczby zadań było możliwe dzięki przeniesieniom środków pomiędzy zadaniami, na skutek oszczędności przetargowych, ale także dzięki dodatkowym środkom uzyskanym z rezerwy Wojewody oraz z rezerw celowych budżetu państwa.

Podstawą planowania wydatków była ich celowość i racjonalność. Już na etapie planowania zmniejszono liczbę egzemplarzy zamawianej prasy, wydawnictw fachowych, dzienników promulgacyjnych, ilości materiałów biurowych, mebli, wyposażenia biurowego, usług informatycznych. W celu zapewnienia oszczędnego wydatkowania środków weryfikowano miesięczne zapotrzebowania poszczególnych wydziałów Urzędu, dokonywano przeglądu warunków pracy. Ponadto, w celu zapewnienia środków w wys. ok. 232 tys. zł na wzrost o 2 pkt procentowe składki rentowej, zmniejszono wydatki rzeczowe m.in. na opłaty z tytułu zakupu usług telefonii stacjonarnej oraz składki na Fundusz Pracy. Na etapie planowania Urząd dysponował informacjami o konieczności przeznaczenia środków na realizację inwestycji oraz tzw. „utrzymanie”, w tym zakup towarów i usług, bazę lokalową i jej eksploatację. Powyższe wydatki zostały uwzględnione w projekcie budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 311-331)

Dzięki racjonalnemu wydatkowaniu środków, w Urzędzie uzyskano oszczędności:

- ok. 10 tys. zł, w wyniku realizacji „Programu rozwoju informatyzacji na lata 2012-2014”, w którym określono precyzyjne potrzeby oraz niezbędne środki na wymianę, na podstawie uprzednio wykonanej analizy posiadanego sprzętu;
- ok. 8,8 tys. zł w 2012 r. i po ok. 15 tys. zł w latach następnych dzięki utworzeniu własnymi zasobami strony internetowej, intranetowej oraz strony podmiotowej BIP;
- ok. 60 tys. zł po wyłonieniu nowego operatora telefonii stacjonarnej oraz ok. 3 tys. zł w ramach centralnego zakupu usług telefonii komórkowej;
- ok. 31 tys. zł dzięki eksploatacji wydajnych urzędzeń wielofunkcyjnych;
- ok. 39 tys. zł w efekcie wdrożenia systemu teleinformatycznego do elektronicznego zarządzania dokumentacją, co ograniczyło papierowy obieg dokumentów i koszty przesyłek pocztowych;
- ok. 7 tys. zł po wyborze tańszej oferty druku tytułów wykonawczych;
- ok. 300 tys. zł dzięki zleceniu usług sprzątnia firmom zewnętrznym;
- ok. 48 tys. zł uruchamiając monitoring na obiekcie przy ul. Miedzianej;
- ok. 5 tys. zł dzięki obniżeniu standardu obsługi narad;
- ok. 14 tys. zł w wyniku wydawania paliwa z własnej stacji paliw;

- ok. 8 tys. zł dzięki myciu samochodów we własnej myjni oraz ok. 5 tys. zł w wyniku wykonywania własnymi siłami usług odśnieżania i sprzątnięcia terenu bazy transportowej.

Ponadto w 2012 r. Urząd podjął inne działania racjonalizujące wydatki, których efekty będą widoczne w latach następnych, tj. m.in.: wybór w przetargu nieograniczonym oferty na ochronę 3 obiektów, co przyniesie oszczędności ok. 120 tys. zł rocznie, zawarcie nowej umowy na dostawę energii elektrycznej z niższą stawką za 1 kWh, co przyniesie ok. 6,6 tys. zł oszczędności rocznie, zatrudnienie odpowiedniej liczby osób niepełnosprawnych zapewniające uzyskanie 6 % wskaźnika powodującego zwolnienie z obowiązku dokonywania wpłat na PFRON, ścisły monitoring wyjazdów służbowych w celu ich łączenia oraz udzielanie zgody na wykorzystanie samochodów prywatnych do celów służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 311-317)

7) W wyniku weryfikacji planu i wykonania wydatków Urzędu w 2012 r., dokonanej za pomocą narzędzia informatycznego PK ver. 5.3., stwierdzono, że poniesione wydatki mieściły się w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 271-277)

8) Przed zawarciem umów lub złożeniem zamówienia Urząd dokonywał analizy faktycznych potrzeb, opartej na szczegółowych informacjach o konieczności przeznaczenia środków na zakup towarów i usług, bazę lokalową i jej eksploatację. Struktura i składniki bazy lokalowej Urzędu nie ulegały istotnym zmianom, pogorszeniu ulegał natomiast stan techniczny posiadanej bazy, co skutkowało systematycznym planowaniem niezbędnych zadań remontowych i inwestycyjnych do realizacji, w ramach planu wydatków w kolejnych latach. Ponadto realizowano zadania inwestycyjne związane z koniecznością wprowadzenia nowych rozwiązań technicznych. Wydatki objęte badaniem były celowe, zaś uzyskane efekty służyły realizacji zadań statutowych. W wyniku systematycznej analizy potrzeb dokonywano zmiany planu, w tym także pod koniec 2012 r., tj.:

- w dniu 18 grudnia 2012 r. wprowadzono zmiany w planie wydatków, w § 6060, polegające na zwiększeniu 1 zadania o 4.428 zł, z równoczesnym zmniejszeniem 2 zadań o 9.809 zł,

- w dniu 20 grudnia 2012 r. wprowadzono zmiany w planie wydatków, w § 4270, polegające na zwiększeniach o 157.962 zł, na 9 zadaniach (kwoty od 1.853 zł do 41.166 zł), z równoczesnym zmniejszeniem o 30.895 zł na 3 zadaniach,

- w dniu 31 grudnia 2012 r. wprowadzono zmiany w planie wydatków, w § 6060, polegające na zwiększeniu 1 zadania o 598 zł.

Powyższe zmiany były możliwe dzięki wygospodarowaniu środków na jednych zadaniach, pozwalających na realizację innych zadań lub dzięki przeniesieniu środków z innych podziałek klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 318-331)

9) W wyniku losowania za pomocą narzędzia informatycznego PK ver. 5.3. do badania wybrano 17 wydatków majątkowych o wartości 1.203.917,03 zł, z tego w: § 605 – 435.443,08 zł, § 606 – 768.473,95 zł. Dotyczyły one wykonania: dokumentacji kotłowni gazowej, systemu alarmu ppoż., projektu instalacji oddymiania, montażu zabezpieczeń, instalacji syren, pompowni i zbiorników oraz zakupów: samochodów osobowych, licencji, oprogramowania do filtrowania, urządzeń drukujących, macierzy, aparatu fotograficznego z akcesoriami, komputerów wraz z oprogramowaniem oraz kopiarek i drukarek na potrzeby ZPORR. Wszystkie ww. wydatki zostały wprowadzone do planu decyzją Dyrektora Generalnego Urzędu, który zatwierdził potrzeby zgłaszane przez komórki merytoryczne Urzędu, a następnie przez Wojewodę.

Z analizy planu rzeczowo-finansowego wydatków inwestycyjnych wynika, że na wydatki majątkowe Urzędu, w rozdziale 75011, planowano przeznaczyć, w § 6050 –

590 tys. zł, w § 6060 – 901 tys. zł. W trakcie roku dokonano przeniesień planowanych wydatków w § 6060 oraz zwiększono je na podstawie 1 decyzji MF, w wyniku czego plan tych wydatków wzrósł do kwoty 1.097.882 zł.

Wykonanie ww. wydatków wyniosło: § 6050 – 589.306 zł (99,88 % planu po zmianach), § 6060 – 1.094.380 zł (99,68 % planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 318-331)

Realizacja wydatków majątkowych przebiegała na podstawie sporządzanych planów wydatków inwestycyjnych (w zakresie § 6050 i 6060). Plany te były w trakcie roku aktualizowane, w efekcie systematycznych analiz i ocen realizacji zadań oraz zmieniających się potrzeb. Plany wydatków i ich zmiany, były zatwierdzane przez Dyrektora Generalnego i aprobowane przez głównego księgowego Urzędu, na podstawie wniosków wydziałów merytorycznych. Zestawienie danych, wynikających z tych planów, przedstawia poniższe zestawienie:

Plan wydatków inwestycyjnych	Planowana kwota w zł		Liczba zadań inwestycyjnych		Uwagi
	na początek roku	na koniec roku	na początek roku	na koniec roku	
§ 6050	590.000	590.000	4	7	3 nowe zadania
§ 6060	901.000	1.097.882	18	29	14 nowych zadań i rezygnacja z 3 zadań

Zwiększenie planu wydatków na zakupy inwestycyjne (§ 6060) wynikało z uzyskania dodatkowych środków z rezerwy Wojewody, przeznaczonych na zakup: serwera WebFilter, zabezpieczeń do sfery ochronnej dla wizowego Systemu Informacyjnego (VIS), samochodu osobowego, a także z rezerw celowych budżetu państwa na zapewnienie obsługi teleinformatycznej umożliwiającej realizację zadań z ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa. Wzrost liczby zrealizowanych zadań inwestycyjnych był możliwy dzięki oszczędnościom przetargowym oraz dodatkowym środkom, które przeznaczano na nowe zadania.

(dowód: akta kontroli str. 271-277, 311-318)

Analiza wylosowanych, do szczegółowego badania, wydatków majątkowych - wykazała, że przyczyniły się one do realizacji celów statutowych jednostki m.in. poprzez: obniżenie kosztów eksploatacyjnych i poprawę obsługi komórek organizacyjnych w wyniku zakupów (sprzęt komputerowy, sprzęt drukujący, 2 samochody osobowe, macierzy i oprogramowania, aparat fotograficzny z akcesoriami) i robót budowlanych (wykonanie pompowni i zbiorników) oraz poprawę bezpieczeństwa osób (system alarmu ppoż., instalacja syren, montaż zabezpieczeń).

W przypadku zakupów środków trwałych dokonywana była kontrola funkcjonalna, a dokumenty zakupu poddawano kontroli merytorycznej obejmującej datę rozpoczęcia eksploatacji. Zakupione urządzenia przekazano do użytkowania w planowanym terminie, zaś środki trwałe ujęto w ewidencji środków trwałych i w 10 przypadkach poprawnie sklasyfikowano, zaliczając je do właściwej kategorii, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie *klasyfikacji środków trwałych*<sup>12</sup>.

Efekty rzeczowe zakupów majątkowych to m.in.: 37 zestawów komputerowych i 8 laptopów, 2 macierze FC, 8 urządzeń wielofunkcyjnych, 4 serwery (WebFilter, pocztowy, Active Directory, na potrzeby migracji systemu TBD-MK), 2 licencje na oprogramowanie biurowe (dla 30 użytkowników), 2 samochody osobowe, 4 kamery i 3 licencje do monitoringu wizyjnego,

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 242, poz. 1622

3 oprogramowania (McAfee, do projektowania strony internetowej, MS Windows dla sieci Pobyt z 20 dostęпами), 1 moduł wyniesiony dla WCPR, 1 jednostka centralna do obsługi klimatyzacji, 1 defibrylator z osprzętem, 2 konsole zarządzające, 3 centra wydruków, 1 mikser cyfrowy, 1 system sygnalizacji napadu i włamania, 2 klimatyzatory, 1 aparat fotograficzny, 4 czytniki (dokumentów i kodów kreskowych), 1 elektroniczny depozytor kluczy.

Wykonane roboty budowlane to w budynku Urzędu w: Rzeszowie –, przyłącz wody pożarowej, pompownia i 2 zbiorniki ppoż., system asekuracyjny, Tarnobrzegu – instalacja systemu alarmu pożarowego, Przemyślu – instalacja nawiewno-wywiewna. Ponadto wykonano dokumentacje projektowe: elewacji i adaptacji poddasza budynku Urzędu w Przemyślu oraz instalacji zapobiegania zadymianiu dróg ewakuacyjnych w budynku Urzędu w Tarnobrzegu.

(dowód: akta kontroli str. 271-277, 332-335)

10) W Urzędzie w 2012 r. nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zapłatą odsetek lub kar umownych.

11) Na podstawie wylosowanych dowodów ustalono, że – średnio – zapłata za realizowane wydatki była dokonywana z wyprzedzeniem 9 dni w stosunku do daty płatności, wynikającej z zawartych umów lub wystawionych faktur. Średni czas - od daty wpływu dowodu do Urzędu do daty zapłaty - wynosił 6 dni. Dokonanie płatności przed ostatecznym terminem nie spowodowało braku środków na spłatę innych zobowiązań.

12) Wydatki na zakupy towarów i usług oraz na roboty budowlane poprzedzone były procedurą przewidzianą w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>13</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 271-277, 336-341)

### **2.3. Umowy, w których przedmiotem były usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, czy wyboru dokonano zgodnie z procedurami określonymi w ustawie *Prawo zamówień publicznych*?**

Opis stanu faktycznego

Procedury dokonywania zakupów, w tym inwestycyjnych, zostały określone w zarządzeniach Wojewody Nr: 298, 299 i 300/10, z dnia 20 grudnia 2010 r. W Urzędzie funkcjonuje, wyodrębniony organizacyjnie, Oddział Inwestycji i Zamówień Publicznych, który jest uprawniony do przeprowadzania postępowań o zamówienia publiczne. Do jego zadań należy m.in. przeprowadzanie analiz i ocen potrzeb będących przedmiotem zamówień oraz przewidywanych efektów, a także sporządzanie planów i sprawozdań w zakresie zamówień publicznych. Opracowany na 2012 r. plan rzeczowo – finansowy dotyczył zamówień realizowanych w ramach § 427, § 605 i § 606. Komisja przetargowa powoływana była zarządzeniem Dyrektora Generalnego Urzędu, zaś zasady pracy komisji regulowały przepisy zarządzenia Wojewody Nr 300/10 z dnia 20 grudnia 2010 r. Urząd prowadził ocenę realizacji zamówień i sporządził roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach.

Kontrolą objęto 3 zamówienia publiczne, w tym 2 zamówienia o najwyższej wartości, wybrane spośród wydatków wylosowanych, oraz 1 zamówienie zrealizowane w trybie z wolnej ręki, tj.:

- *Świadczenie usługi dystrybucji energii elektrycznej dla potrzeb Urzędu* – zamówienie z wolnej ręki, wniosek o przeprowadzenie postępowania z dnia 9 września 2010 r.: OA.V.3221-13/10, protokół postępowania: OA.V.3221-13/10, umowa z wykonawcą Nr D A5 71 0011 40 z dnia 1 października 2010 r., ogłoszenie

<sup>13</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.



o udzieleniu zamówienia nr: 314015 – 2010, z dnia 5 listopada 2010 r., wartość zamówienia 413.943,08 zł (107.825,76 euro), rozdz. 75011, § 426.

- *Wymiana stolarki drzwiowej na II, V, VI i VII piętrze budynku Urzędu* – przetarg nieograniczony, wniosek o przeprowadzenie postępowania z dnia 15 czerwca 2012 r.: OA.XVI.272.29.2012, ogłoszenie o zamówieniu nr 205356 z dnia 15 czerwca 2012 r., protokół postępowania: OA.XVI.272.29.2012, umowa z wykonawcą Nr A-III.3211.11.70.2012 z dnia 2 sierpnia 2012 r., ogłoszenie o udzieleniu zamówienia nr 288804 z dnia 7 sierpnia 2012 r., wartość zamówienia 185.995,12 zł (46.272,04 euro), rozdz. 75011, § 427,

- *Dostawa dwóch sztuk macierzy FC na potrzeby Urzędu* – przetarg nieograniczony, wniosek o przeprowadzenie postępowania z dnia 21 czerwca 2012 r.: OA.VI.272.5.2012, ogłoszenie o zamówieniu nr 218370 z dnia 25 czerwca 2012 r., wraz ze zmianą: 142545 z dnia 29 czerwca 2012 r., protokół postępowania: OA.VI.272.32.2012, umowa z wykonawcą Nr 68/12 z dnia 16 lipca 2012 r., ogłoszenie o udzieleniu zamówienia nr 266930 z dnia 24 lipca 2012 r., wartość zamówienia 142.982,43 zł (35.571,30 euro), rozdz. 75011, § 606.

Zbadane wydatki, o łącznej wartości 742.920,63 zł (189.669,10 euro) netto, dokonywane były zgodnie z obowiązującymi zasadami zamówień publicznych. Do faktur, zgodnych co do wartości z zawartymi umowami, dołączano protokoły odbioru robót, zaś w opisie wskazywano na zamówienia publiczne, których wydatki dotyczyły.

(dowód: akta kontroli str. 271-277, 342)

#### **2.4. Mechanizmy korupcjogenne**

Opis stanu faktycznego

W celu zapobiegania ewentualnym zjawiskom korupcyjnym, w Urzędzie opracowano zasady dokonywania zakupu towarów i usług. Powyższe zasady, obowiązujące w 2012 r., uregulowane były m.in. w zarządzeniach Wojewody:

- Nr 298/10 z dnia 20 grudnia 2010 r. *w sprawie planowania i sprawozdawczości w zakresie zamówień publicznych,*

- Nr 299/10 z dnia 20 grudnia 2010 r. *w sprawie określenia zasad udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 14.000 euro,*

- Nr 300/10 z dnia 20 grudnia 2010 r. *w sprawie ustalenia zasad przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz ustalenia Regulaminu pracy Komisji do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,*

- Nr 270/11 z dnia 12 grudnia 2011 r. *w sprawie kontroli zarządczej*

oraz w zarządzeniach Dyrektora Generalnego Urzędu:

- Nr 14/12 z dnia 27 czerwca 2012 r. *w sprawie ustalenia zasad prowadzenia rachunkowości przez Wydział Organizacyjno – Administracyjny Urzędu*

- Nr 47 z dnia 22 października 2010 r. *w sprawie ustalenia Instrukcji sporządzania, obiegu, kontroli i ewidencji dokumentów finansowo – księgowych w Urzędzie”.*

Zapisy, ujęte w ww. uregulowaniach wewnętrznych, nie pozwalają na dowolność w podejmowaniu decyzji, rozdzielają kompetencje pomiędzy wielu pracowników Urzędu, nakładają obowiązek planowania oraz sporządzania zbiorczego rocznego sprawozdania z udzielonych zamówień publicznych, nakładają odpowiedzialność osobistą na pracowników realizujących zakupy towarów i usług. W Urzędzie funkcjonuje kontrola wewnętrzna, w tym audyt wewnętrzny, które obejmują prawidłowość realizacji zamówień publicznych. Analiza wybranych do badania wydatków potwierdziła, że dostawcy zainteresowani realizacją dostaw i zamówień mieli zapewniony równy dostęp do informacji, dotyczących tych zamówień. Zgodnie z postanowieniami zarządzenia Wojewody Nr 270/11 – celem

kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: zgodności działania z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, efektywności i skuteczności przepływu informacji, zarządzania ryzykiem oraz przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania. Najistotniejszym elementem kontroli zarządczej jest system wyznaczania celów i zadań oraz system monitorowania ich realizacji. Zgodnie z Polityką Jakości Urzędu – zadania realizowane przez pracowników winny być wykonywane sumiennie, z poczuciem godności własnej i poszanowaniem godności innych, z przestrzeganiem zasad etyki służby cywilnej.

Pismem: DG.I – 0718/33/03 z dnia 26 września 2003 r., Dyrektor Generalny Urzędu zobowiązał dyrektorów wydziałów Urzędu (lub równorzędnych komórek organizacyjnych) do zapoznania pracowników i zapewnienia bezwzględnego przestrzegania „Założeń systemu przewidującego pomoc pracownikom w sytuacjach trudnych etycznie”, w przypadku zaistnienia sytuacji korupcyjnych. Założenia te opublikowano także na stronie intranetowej Urzędu, na której znajdują się linki do innych stron internetowych, zawierających opracowania antykorupcyjne. Procedury, przeciwdziałające zagrożeniom korupcyjnym, ujęto także w Regulaminie pracy Urzędu, wprowadzając m.in. zapis, informujący pracowników o obowiązku działania w sposób niewywołujący podejrzeń o stronniczość lub interesowność, a także nie przyjmowanie jakichkolwiek korzyści materialnych czy osobistych. Pracownicy, załatwiający indywidualne sprawy, zobowiązani są do: udzielania stronom wyczerpujących informacji o stanie spraw, działania wnikliwego, bezstronnego oraz bezzwłocznego, starannego i sumiennego wykonywania czynności administracyjnych.

Problematyka korupcji została włączona do programu szkolenia teoretycznego dla osób odbywających służbę przygotowawczą w Urzędzie (osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej), prowadzonego przez pracownika pełniącego funkcję doradcy etycznego. Pracownikom udostępniono poradniki antykorupcyjne, Kodeks etyki służby cywilnej, Europejski Kodeks Dobrej Administracji a klientom Urzędu ankietę pozwalającą na anonimowe, formalne poinformowanie o przypadkach korupcji. Pracownicy Urzędu brali udział w szkoleniach wewnętrznych i zewnętrznych, których tematyka dotyczyła zagrożeń korupcyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 271-277)

## **2.5. Przekazywanie środków na rachunki pomocnicze, w tym na rachunek sum na zlecenie**

Opis stanu faktycznego

Urząd posiada trzy rachunki pomocnicze dla gromadzenia krajowych środków pieniężnych budżetu państwa, prowadzone w Narodowym Banku Polskim, do których stosuje się przepisy rozporządzenia MF z dnia 20 grudnia 2010 r. *w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach*<sup>14</sup>. Na prowadzenie tych rachunków wyraził zgodę MF, w piśmie: BP3/4174/32-3/EKL/2011/17879 z dnia 28 grudnia 2011 r. Jednocześnie, MF zobowiązał Urząd do przekazywania środków, zgromadzonych na tych rachunkach, na konto dochodów bieżących, na koniec każdego dnia operacyjnego. Rachunki te służą do obsługi dochodów budżetu państwa, w tym w szczególności z tytułu wpłat za mandaty karne. Zgodnie z treścią § 16 ust. 4 ww. rozporządzenia, Urząd zobowiązany był do przekazywania kwartalnych informacji o stanie środków budżetu

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 1667 ze zm.

państwa na ww. rachunkach, w terminie do 10 dni roboczych po zakończeniu każdego kwartału. Informacje powyższe przekazano: 10 kwietnia 2012 r. – za I kw., 10 lipca 2012 r. – za II kw., 10 października 2012 r. – za III kw. 2011 r., 10 stycznia 2013 r. – za IV kw. Środki, gromadzone na rachunkach pomocniczych, przekazywane były na rachunek bieżący dochodów Urzędu, codziennie, wg stanu na koniec każdego dnia.

Ponadto, Urząd posiada rachunek pomocniczy sum depozytowych i sum na zlecenie, na którym gromadzi: opłaty ewidencyjne (o których mowa w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – *Prawo o ruchu drogowym*<sup>15</sup>), które przekazywane są na rachunek bankowy Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, kwoty zasądzone prawomocnym wyrokiem sądowym tytułem zwrotu kosztów procesu na rzecz Urzędu, który reprezentują pełnomocnicy procesowi, wpłaty wadium wnoszonych w postępowaniu przetargowym oraz kwoty stanowiące zabezpieczenie należytego wykonania umowy, środki Funduszu Pracy, które Minister Pracy i Polityki Społecznej, na wniosek dyrektora Wydziału Polityki Społecznej Urzędu, przekazuje na sfinansowanie kosztów: szkoleń pracowników Urzędu oraz wojewódzkiego i powiatowych urzędów pracy, wprowadzania, rozwijania i eksploatacji systemu teleinformatycznego i technologii cyfrowych w Urzędzie, służących realizacji zadań wynikających z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Urząd, po wykonaniu zlecenia, rozliczał się terminowo ze zleceniodawcami z otrzymanych środków. Na dzień 31 grudnia 2012 r. stan środków na ww. rachunku, potwierdzony przez NBP Oddział w Rzeszowie, wynosił łącznie 157.053,45 zł, z tego: zabezpieczenia należytego wykonania umowy – 112.171,43 zł, wadia – 42.000 zł, koszty zastępstwa procesowego – 400 zł, odsetki i prowizje – 2.148 zł, depozyt obcy – 330 zł, opłaty za wpis do ewidencji CEPIK – 4 zł.

Sposób wydatkowania środków z Funduszu Pracy dokumentują: comiesięczne sprawozdanie o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy na formularzu MP i PS – 02, sprawozdanie Rb – 33 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 343-391)

## 2.6. Zatrudnienie i wydatki na wynagrodzenia

Opis stanu faktycznego

Przeciętne zatrudnienie w Urzędzie w 2012 r. (wg sprawozdania Rb-70, bez pracowników interwencyjnych) wynosiło 633 osoby, co oznacza wzrost w stosunku do 2011 r. o 21 osób, tj. o 3,4 %. W poszczególnych grupach, zatrudnienie wynosiło:

- osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami (01) – 107 osób, o 16 osób więcej niż w 2011 r.,
- osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe (02) – 2 osoby, bez zmian w porównaniu do 2011 r.,
- członkowie korpusu służby cywilnej (03) – 524 osoby, tj. o 5 osób więcej niż w 2011 r.

Ponadto, w Urzędzie w 2011 r. zatrudniano 2 pracowników interwencyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 392-395)

Przyczyny wzrostu zatrudnienia w 2012 r. - w stosunku do 2011 r. - były następujące:

- 1) przejście 18 pracowników po zlikwidowanej jednostce budżetowej, tj. Wojewódzkiego Ośrodka Informatyki – Terenowy Bank Danych,
- 2) zatrudnienie 1 pracownika do realizacji nowych zadań wynikających z ustawy z dnia 16 marca 2012 r. o *likwidacji delegatur terenowych ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa*,

<sup>15</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 1137

- 3) skutki zatrudnienia operatorów numerów alarmowych oraz kierownika WCPR/CPR w Rzeszowie – 12 etatów w II i III kwartale 2011 r.,
- 4) konieczność obsadzenia wakujących stanowisk pracy, powstałych w wyniku fluktuacji kadr oraz zabezpieczenia zastępstw pracowników długotrwale nieobecnych.

Ponadto, na wielkość zatrudnienia wpływa metodologia sporządzania sprawozdań Rb – 70 powodująca, że przy obliczaniu przeciętnej liczby zatrudnionych nie wlicza się osób, które nie otrzymują za dany okres sprawozdawczy wynagrodzenia (przebywający na zwolnieniach lekarskich, urlopach macierzyńskich i wychowawczych), co nie zapewnia porównywalności zatrudnienia, gdyż liczba takich osób jest całkowicie przypadkowa i niezależna od działań Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 311-317)

Wydatki na wynagrodzenia w 2012 r. wyniosły 30.583 tys. zł, co stanowiło 105,06 % kwoty wynagrodzeń za 2011 r. Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. wyniosło 4.026 zł i było wyższe o 62 zł, tj. o 1,56 %, od przeciętnego wynagrodzenia w 2011 r.

Wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, wyniosły 303 tys. zł i były wyższe o 59 tys. zł, tj. o 24,2 %, niż w 2011 r. Przeciętne wynagrodzenie, w tej grupie, wynosiło 12.625 zł, co oznacza wzrost - w stosunku do 2011 r. - o 2.464 zł, tj. o 24,25 %.

Wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej wyniosły 26.394 tys. zł i były wyższe o 677 tys. zł, tj. o 2,63 %, niż w 2011 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w tej grupie, wynosiło 4.198 zł, tj. było wyższe niż w 2011 r. o 69 zł, o 1,67 %.

Wynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, wyniosły 3.886 tys. zł i były wyższe o 736 tys. zł, tj. o 23,36 %, niż w 2011 r. Przeciętne wynagrodzenie w tej grupie wynosiło 3.026 zł, co oznacza wzrost - w porównaniu do 2011 r. - o 141 zł, tj. o 4,89 %.

(dowód: akta kontroli str. 392-395)

Wzrost wynagrodzeń - w stosunku do 2011 r. - był konsekwencją: przejścia pracowników zlikwidowanego WOI-TBD – o 979 tys. zł, zatrudnienia 1 pracownika do realizacji nowych zadań wynikających z ustawy z dnia 16 marca 2012 r. *o likwidacji delegatur terenowych ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa* – o 32,6 tys. zł, wydatkowania środków z rezerwy celowej, przeznaczonych na wynagrodzenia dla pracowników WCPR/CPR w Rzeszowie oraz operatorów numerów alarmowych – o 614,8 tys. zł. Ponadto, na wysokość wypłaconych wynagrodzeń miały wpływ: skutki mianowań urzędników służby cywilnej, wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla byłych pracowników WOI-TBD, motywacyjna rola wynagrodzeń w procesie zarządzania zasobami ludzkimi, skutkująca koniecznością dofinansowania do odpowiedniego poziomu, wynagrodzeń pracowników mających kluczowe znaczenie dla realizacji zadań statutowych Urzędu, w celu zniwelowania różnic w stosunku do poziomu wynagrodzeń pracowników realizujących zadania na rzecz programów unijnych. Kwota bazowa dla członków korpusu służby cywilnej była na poziomie określonym w ustawie budżetowej na 2009 r. i wynosiła 1.873,84 zł.

(dowód: akta kontroli str. 311-317)

## 2.7. Umowy zlecenia i umowy o dzieło

Opis stanu faktycznego

W 2012 r. w Urzędzie funkcjonowało ogółem 129 umów zlecenia i umów o dzieło, w tym 103 umowy zlecenia i 26 umów o dzieło, na realizację zadań statutowych jednostki, zawartych z pracownikami i osobami z zewnątrz w 2012 r. i w latach poprzednich, które uwzględniały okres pracy w 2012 r.

Z pracownikami Urzędu w 2012 r. obowiązywało łącznie 19 umów, w tym 11 umów zlecenia oraz 8 umów o dzieło.

Z innymi osobami niż pracownicy Urzędu w ww. roku obowiązywało łącznie 110 umów, w tym 92 umowy zlecenia oraz 18 umów o dzieło i dotyczyły one realizacji następujących zadań:

- wykonywania funkcji konsultantów wojewódzkich w poszczególnych dziedzinach medycyny,
- wykonywania funkcji członków Wojewódzkiej Komisji do Spraw Orzekania o Zdarzeniach Medycznych w Województwie Podkarpackim,
- udział w komisji egzaminacyjnej kandydatów na instruktorów nauki jazdy,
- udział w charakterze członków Wojewódzkiej Komisji Lekarskiej w Rzeszowie,
- wykonywania funkcji członka Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności,
- tłumaczenia z języków obcych odnośnie wydalenia cudzoziemców,
- wykonywanie funkcji naczelnego lekarza uzdrowiska dla uzdrowisk podkarpackich.

Na sfinansowanie wypłat wynikających z umów zlecenia i umów o dzieło Urząd wydatkował w 2012 r. kwotę 957.356 zł środków z budżetu państwa, w tym:

- a) dla pracowników Urzędu – 89.960 zł, z tego 70.060 zł z umów zlecenia oraz 19.900 zł z umów o dzieło,
- b) dla osób z zewnątrz – 867.396 zł, z tego 841.860 zł z umów zlecenia i 25.536 zł z umów o dzieło.

Urząd nie wydatkował na realizację ww. umów środków z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 487-513)

W wyniku szczegółowej analizy próby 20 umów zlecenia i umów o dzieło ustalono, co następuje:

- 1) Do zadań wykonanych w 2012 r. przez pracowników Urzędu i osoby obce w ramach zawartych umów o dzieło i umów zlecenia należało prowadzenie księgowości Pracowniczej Kasy Zapomogowo-Pożyczkowej, prace likwidacyjne jednostki budżetowej Wojewódzkiego Ośrodka Informatyki i Terenowego Banku Danych, prace remontowe przy renowacji fundamentów budynku Urzędu, prace przy sieci teleinformatycznej Urzędu, prace konserwacyjne i malowanie pomieszczeń, szycie firanek, szkolenie członków korpusu służby cywilnej, sprzątnięcie gabinetów po przeprowadzonym remoncie, napisanie aplikacji, kontrola projektu „Ochrona przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły.”
- 2) W Urzędzie nie wystąpiły przypadki zawierania umów z pracownikami na realizację zadań o tym samym charakterze, co zadania realizowane w ramach obowiązków służbowych wynikające z zawartych z nimi umów o pracę.
- 3) Nie stwierdzono przypadków zawierania przez Urząd umów zlecenia lub o dzieło w warunkach określonych w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*<sup>16</sup>, tj. pokrywania się zadań pracowniczych poszczególnych osób ze zlecanymi.
- 4) Przedmiot umów został zrealizowany zgodnie z umową, tj. terminowo i w pełnym zakresie. Umowy zawierały zabezpieczenia interesów zleceniodawcy na wypadek

<sup>16</sup> Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

niewykonania lub niepełnego wykonania zleconych prac. Wykonanie zleconych zadań powierzono osobom posiadającym wymagane kwalifikacje do ich wykonania. Na dokumentach, tj. rachunkach, fakturach oraz protokołach odbioru robót widnieją adnotacje upoważnionych osób potwierdzające, że praca została wykonana prawidłowo.

5) Kwoty wypłat na prace zlecane pracownikom własnym oraz osobom obcym ujęte były w planie finansowym jednostki po zmianach. Wypłaty wynagrodzeń z tytułu umów zlecenia i umów o dzieło zawarte z osobami fizycznymi ewidencjonowane były w § 417 – Wynagrodzenia bezosobowe.

6) Wszystkie wypłacone wynagrodzenia z tytułu realizacji prac zleconych objętych zbadanymi umowami były zgodne z postanowieniami tych umów.

7) W żadnym zbadanym przypadku zakres pracy zleczonej osobie z zewnątrz nie mieścił się w zakresie obowiązków pracowników Urzędu.

8) Efekty zleconych prac były niezbędne, przydatne i wykorzystane przez jednostkę w wypełnianiu jej statutowych obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 514-613)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Spośród 17 objętych kontrolą przypadków, środków trwałych i wartości niematerialnych zakupionych w 2012 r., 7 zakupów zostało zaklasyfikowanych przez Urząd do kategorii środków trwałych, które nie występują w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie *Klasyfikacji Środków Trwałych*. Dotyczyło to: dokumentacji kotłowni gazowej (6.137,70 zł), systemu ppoż. (88.943,12 zł i 104.411,50 zł), projektu instalacji odymiania (17.835 zł), montażu zabezpieczeń (68.880 zł), pompowni i zbiorników (117.440,26 zł) oraz licencji programu Office ProPlus i Standard 2010 (44.895 zł). Wszystkie środki trwałe zostały zaklasyfikowane do rodzaju „140”, zaś wartości niematerialne i prawne do rodzaju „950”. W myśl ww. rozporządzenia w grupie „1” – *Budynki i lokale oraz spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego i spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego*, w podgrupach: „10” – *budynki niemieszkalne*, „11” – *budynki mieszkalne* oraz „12” – *lokale, spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego oraz spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego*, występują odpowiednio rodzaje: 101 – 109, 110 i 121, 122. W grupie „9”, podgrupa „90” obejmuje tylko rodzaj „900” – *inwentarz żywy*.

(dowód: akta kontroli str. 336-341, 396-402)

Z wyjaśnień Pana Zbigniewa Solarskiego wynika m.in., że ze względu na błędne przyporządkowanie środków trwałych dokonano aktualizacji zapisów, w wyniku których sklasyfikowano je do właściwych rodzajów, zaś wartości niematerialne i prawne wyłączono z klasyfikacji środków trwałych.

(dowód: akta kontroli str. 300-310)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>17</sup> działalność w badanym obszarze.

<sup>17</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

### 3. Wydatki budżetu środków europejskich

#### 3.1. Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu  
faktycznego

W 2012 r. Urząd nie realizował wydatków budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 271-277)

### 4. Księgi rachunkowe

#### 4.1., 4.2. Organizacja systemu rachunkowości

Opis stanu  
faktycznego

W Urzędzie ewidencja finansowo-księgowa była prowadzona w systemie księgowości komputerowej KOMADRES wer. 03.09.090. Stosownie do założeń kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. nie przeprowadzono kontroli systemu, gdyż nie był on w okresie ostatnich 3 lat zmieniany oraz w istotny sposób modyfikowany i jego funkcjonowanie nie było kwestionowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w poprzednich kontrolach.

(dowód: akta kontroli str.271-277)

#### 4.3. Prawdliwość ujęcia operacji gospodarczych w księgach rachunkowych

Opis stanu  
faktycznego

Przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych Urzędu dokonano z zastosowaniem technik IT – FK-skan wersja 2.0 (opracowanego przez Departament Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego NIK), po uzyskaniu danych z ksiąg rachunkowych w postaci elektronicznej w 2 zbiorach, tj. roku 2012 i stycznia 2013 r., obejmujących wszystkie dochody i wydatki, zaksięgowane na kontach bilansowych i pozabilansowych. Baza danych za 2012 r. obejmowała 334.202 rekordy, o wartości bezwzględnej 829.408.216,2 zł, zaś baza stycznia 2013 r. – 34.446 rekordów o łącznej wartości 18.701.162,87 zł. Struktura bazy danych, przekształconych przy pomocy ww. programu komputerowego, obejmowała: identyfikację zapisu w dzienniku i w księdze, numer pozycji w zapisie wielopozycyjnym, rodzaj i numer identyfikacyjny dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu, daty: dokonania operacji gospodarczej, dowodu źródłowego, wprowadzenia do systemu (lub do tzw. bufora) i zatwierdzenia zapisu (przeniesienia do ksiąg), opis operacji, kwotę zapisu, oznaczenie kont strony Wn i strony Ma. Z oznaczenia kont rozrachunkowych wynikał numer paragrafu klasyfikacji budżetowej.

Celem przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych było sprawdzenie zapisów księgowych pod kątem występowania przypadków:

- a) niewłaściwego okresu księgowania (wpływające na sprawozdawczość bieżącą lub roczną),
- b) błędnej interpretacji lub braku wymaganych przepisami dat (w szczególności daty dowodu i daty operacji gospodarczej),
- c) błędnej sekwencji dat (operacji, dowodu, księgowania),
- d) braku ciągłości zapisów w dzienniku,
- e) pomijania kont rozrachunkowych przy księgowaniu zakupów, oraz sprawdzenia terminowości księgowania dowodów.

W wyniku przeprowadzonego badania, program komputerowy wygenerował i wskazał następujące wyniki:

- a) 1.715 przypadków „braków w zapisie”,
- b) 1.272 przypadki „nieczytelnych opisów operacji”,
- c) 444 przypadki „błędnych dat”,
- d) 49 przypadków „niewłaściwego roku obrotowego”,

- e) 439 przypadków „niewłaściwego okresu księgowania – miesiąc”,
- f) 101 przypadków „niewłaściwego okresu księgowania – kwartał”,
- g) 17.348 przypadków „opóźnionego księgowania”,
- h) 45.507 przypadków zapisu „po sprawozdaniu”,
- i) 115 przypadków zaksięgowania „wydatków majątkowych jako bieżące”,
- j) 1 przypadek „niewłaściwego opisu vs. paragrafu”,
- k) 9.774 przypadki dat dotyczących „dni wolnych od pracy”,
- l) 92.777 przypadków, w których „data dowodu była równa dacie zapisu”,
- ł) 1.460 przypadki „niewłaściwej sekwencji dat”.

Po szczegółowej weryfikacji zapisów i odpowiadających im dowodów księgowych, poddanych badaniu analitycznemu, stwierdzono, że przypadki opisane w punktach: d, g, h, i, j, k, l, ł – były wynikiem założonych w programie parametrów badania i nie stanowiły nieprawidłowości. Badanie arkuszem FK-skan bazy danych ze stycznia 2013 r. nie wykazało dowodów, w których błędny byłby rok księgowania.

(dowód: akta kontroli str. 271-277, 614-618)

#### 4.4. Zgodność wybranych zapisów księgowych z odpowiadającymi im dowodami księgowymi

Opis stanu  
faktycznego

Populację (zbiór wydatków) objętą oceną (PO) stanowiły wydatki poniesione przez Urząd w 2012 r., wynikające ze sprawozdania rocznego Rb-28, w kwocie 47.950.618,70 zł, pomniejszone o wartość wynagrodzeń osobowych wynikających ze stosunku pracy i pochodnych od tych wynagrodzeń, w kwocie łącznej 36.104.654,47 zł. Wartość populacji objętej oceną (PO) wyniosła 11.845.964,23 zł. Za populację, czyli zbiór objęty badaniem (PB) przyjęto dokumenty ujęte w księgach 2012 r., będące fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiące podstawę płatności oraz odpowiadające tym dokumentom zapisy księgowe. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. na koncie 201 – rozrachunki. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł). Wartość populacji do losowania wynosiła 10.323.331,06 zł, a jej liczebność – 4.123 rekordy. Uzyskaną populację podzielono, przy pomocy programu komputerowego „Pomocnik kontrolera” ver. PK – 5.3, opracowanego przez Departament Strategii Kontrolnej NIK, na 3 odrębne części, tj.:

- wydatki majątkowe – z grupy paragrafów 601 – 680, z czwartą cyfrą „0”,
- wydatki bieżące jednostek budżetowych pozapłacowe, z czwartą cyfrą „0” – z grupy paragrafów 4, z wyłączeniem paragrafów: 401 – 408, 411 – 415, 418 – 420 i 444,
- wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich.

Do badania ksiąg rachunkowych przeprowadzonego w oparciu o próbę, wylosowaną przy pomocy programu komputerowego „Pomocnik kontrolera” ver. PK – 5.3, przyjęto poziom ryzyka statystycznego w wysokości 30 %, przy założeniu:

- wysokiego poziomu ryzyka nieodłącznego (RN),
- wysokiego poziomu ryzyka zawodności systemów kontroli wewnętrznej (RZSKW),
- poziomu ufności w wysokości 70 %.

Przed przystąpieniem do badania przyjęto progi istotności dla nieprawidłowości kwotowych:

- skutkujących na sprawozdawczość roczną (TB) na poziomie 1,5 % wartości PO, tj. w przybliżeniu w wysokości 154.850 zł,
- błędu oceny (e) w wysokości 0,7 wartości TB - tj. na poziomie 108.395 zł.



Losowania dokonano - ze zbioru zapisów - metodą monetarną MUS (Monetary Unit Sampling). Doboru próby dokonano w obecności głównego księgowego Urzędu, Pani Marty Pado, w dniu 31 stycznia 2013 r. Wylosowano 109 dowodów o wartości 3.577.692,29 zł, z tego:

a) 17 dowodów, dotyczących wydatków majątkowych, o wartości 1.203.917,03 zł, w tym: 5 dowodów obligatoryjnych, o wartości przekraczającej interwał losowania, na kwotę 699.410,49 zł - oraz 12 dowodów, wybranych losowo, o wartości 504.506,54 zł,

b) 92 dowody, dotyczące wydatków bieżących, o wartości 2.373.775,26 zł, w tym: 4 dowody obligatoryjne, o wartości łącznej 645.841,96 zł - oraz 88 dowodów, wybranych losowo, o wartości łącznej 1.727.933,30 zł.

Nie dobierano elementów próby metodami niestatystycznymi oraz nie dokonywano zmian na etapie weryfikacji próby. Zakres merytoryczny badania obejmował:

- testy kontroli, dotyczące poprawności formalnej dowodów oraz zapisów księgowych, polegające na ustaleniu poprawności dowodu, kompletności i poprawności w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji, kompletności i poprawności formalnej zapisu dowodu w dzienniku/księdze głównej,

- badanie wiarygodności, polegające na zbadaniu, wybranej z ksiąg rachunkowych, próby dowodów/zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji, okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych, w tym w podziałkach klasyfikacji budżetowej, zgodnie z którą zostają ujęte w sprawozdaniach budżetowych. Ponadto sprawdzono czy zdarzenia gospodarcze objęte badaniem miały miejsce w danym okresie sprawozdawczym oraz czy wynikające z nich zobowiązania (płatności) zostały uregulowane w terminie.

Przeprowadzona analiza 109 dowodów księgowych oraz odpowiadającym im zapisów księgowych wykazała, że wszystkie zbadane przypadki były prawidłowe pod kątem wiarygodności, zaś 104 zbadane przypadki były prawidłowe pod kątem poprawności formalnej.

(dowód: akta kontroli str. 271-277, 614-618)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Wygenerowane przez program FK-skan wersja 2.0 pozostałe wyniki przeglądu analitycznego dotyczyły:

- 1.271 księgowi bilansu otwarcia – systemowego, w których w kolumnie „opis” brak było treści,

- 444 księgowi, w których brak było wymaganych dat: „zapisu” i „zatwierdzenia” lub w kolumnie „data dowodu” pojawił się zapis: „2020-12-20” lub „201-12-21”,

- 1 pozycji dokumentu PK02/2012/05/91 (zawierającego 85 pozycji), zapisanego w dniu 11 czerwca 2012 r., w którym w kolumnie „opis” pojawiła się cyfra „3”, zaś w pozostałych 84 pozycjach – prawidłowy opis operacji o treści: „Vat w koszty za 05/2012”,

- 374 księgowi list płac: nagród jubileuszowych, godzin ponadliczbowych i nocnych, odpraw, ekwiwalentów, za okres: styczeń – listopad 2012 r., w których listy z danego miesiąca księgowane były do wydatków miesiąca następnego,

- 65 księgowi w zakresie wydatków bieżących (usług i towarów), w których odpowiadające im dokumenty były zaksięgowane do innych okresów sprawozdawczych niż wynikająca z porównania z datą operacji i/lub datą wystawienia tych dokumentów,

- 101 przypadków księgowi ww. list płac zaliczanych do miesiący sprawozdawczych kończących poszczególne kwartały 2012 r., w których listy

z miesiąca kończącego kwartał księgowane były do wydatków następnego miesiąca, a tym samym do następnego kwartału.

(dowód: akta kontroli str. 271-277)

Przeprowadzona analiza 109 wylosowanych dowodów księgowych oraz odpowiadającym im zapisów wykazała, że w 5 przypadkach wystąpiły niezgodności pomiędzy datami operacji gospodarczych (sprzedaż) ujętymi na dowodach źródłowych (fakturach), wystawionych przez sprzedawców a odpowiadającymi im datami operacji gospodarczych zaewidencjonowanymi w komputerowym systemie finansowo-księgowym. Dotyczyło to niżej wymienionych przypadków:

Lp.	Faktura		Zapis księgowy		Wartość zł
	Numer	Data operacji gospodarczej	Numer	Data operacji gospodarczej	
1.	0271/01/2010	31.01.2012 r.	RZO/2012/02/19	1.02.2012 r.	4.051,37
2.	0276/02/2012	29.02.2012 r.	RZO/2012/03/9	1.03.2012 r.	4.051,37
3.	319/03/2012/FN	30.03.2012 r.	RZ02/2012/04/91	30.03.2012 r.	2.140,20
4.	1/04/12	25.04.2012 r.	RZ02/2012/04/242	16.04.2012 r.	100.000,00
5.	FV/12/1109	6.06.2012 r.	RZ02/2012/07/52	1.07.2012 r.	258,30

Zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>18</sup> zapis księgowy powinien zawierać co najmniej: datę dokonania operacji gospodarczej, określenie rodzaju i numer identyfikacyjny dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu oraz jego datę, jeżeli różni się od daty dokonania operacji, zrozumiały tekst, skrót lub kod opisu operacji, kwotę i datę zapisu, oznaczenie kont, których dotyczy. W myśl art. 24 ustawy o rachunkowości księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty. Księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bezbłędnie, jeżeli wprowadzono do nich kompletnie i poprawnie wszystkie zakwalifikowane do zaksięgowania w danym miesiącu dowody księgowe, zapewniono ciągłość zapisów oraz bezbłędność działania stosowanych procedur obliczeniowych.

Z wyjaśnień Pani Marty Pado, głównego księgowego Urzędu wynika, że przyczynami nieprawidłowości w zapisach księgowych były: niedociągnięcia programu F-K (brak opisów, brak lub błędne daty, tzw. „zawinięcia tekstu” powodujące przeniesienie części zapisów) oraz natłok zadań związanych ze sporządzaniem sprawozdań i ogromną liczbą dokumentów, mogący powodować pomyłki pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 271-277, 408-412, 614-619)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>19</sup> działalność w badanym obszarze.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.)

<sup>19</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

## 5. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

### 5.1. Prawdliwość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 Urzędu (dysponenta trzeciego stopnia):

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- 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 Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 Programy),

a także

- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
  - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
  - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>20</sup> i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>21</sup>. Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 37.691.645,11 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 47.950.618,70 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Rzeszowie w dniu 4 lutego 2013 r.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 37.691,6 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 9-15, 279-294, 413-472)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 47.950.618,70 zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 20, poz. 103.

<sup>21</sup> Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 19.445.993,82 zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta 240.

W Urzędzie w 2012 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli str. 279-294, 473-478)

## 5.2. Zgodność danych ujętych w sprawozdaniu budżetowym w układzie zadaniowym z ewidencją księgową

Opis stanu faktycznego

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym*<sup>22</sup>. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 418-472, 479-486)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

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

### 6.1. Sposób realizacji wniosków pokontrolnych

Opis stanu faktycznego

Po kontroli wykonania budżetu w 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Dyrektora Generalnego Urzędu wystąpienie z dnia 12 kwietnia 2012 r., w którym wносиła o podjęcie działań w celu:

- dostosowania treści „Polityki rachunkowości” – w zakresie postanowień dotyczących działań windykacyjnych w stosunku do kar, nakładanych przez organy nadzoru budowlanego – do przepisu art. 143 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>23</sup>,
- przestrzegania wymogów, zawartych w rozporządzeniu w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przy

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 298, poz. 1766

<sup>23</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

prowadzeniu windykacji w stosunku do kar, nakładanych na podstawie ustawy *Prawo budowlane* oraz w odniesieniu do mandatów karnych kredytowanych,  
- egzekwowania należności z tytułu odsetek w przypadku nieterminowych płatności należności, wynikających z umów najmu, dzierżawy i użyczenia, zawartych przez Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 226-235)

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z dnia 27 kwietnia 2012 r. Urząd poinformował m.in., że dokonano zmiany sposobu egzekwowania należności z tytułu odsetek w przypadku nieterminowych płatności należności wynikających z zawartych przez Urząd umów najmu, dzierżawy i użyczenia, poprzez przyjęcie systemu wystawiania not odsetkowych w powyższym zakresie w okresach kwartalnych, a nie po zakończeniu roku.

Poinformowano także o podjętych nw. działaniach w celu zapewnienia przestrzegania wymogów zawartych w rozporządzeniu w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przy prowadzeniu windykacji w odniesieniu do mandatów karnych kredytowanych:

- powierzeniu jednemu z pracowników wykonywania w całości zadania związanego ze szczegółowym monitorowaniem terminowości regulowania przez poszczególnych zobowiązanych rat należności wynikających z udzielonych im ulg w spłatach przedmiotowych grzywien,

- modyfikacji programu komputerowego „Mandaty karne” dot. możliwości automatycznego wykazywania takich przypadków przez system i niezwłocznego wystawiania tytułów wykonawczych lub wznawiania zawieszono postępowania egzekucyjnego,

- zwiększenia bieżącej kontroli i nadzoru realizacji ww. zadań przez bezpośrednich przełożonych i kierownictwo Wydziału Organizacyjno – Administracyjnego Urzędu, poprzez prowadzenie cyklicznych szczegółowych analiz, których wyniki są przedstawiane i omawiane na organizowanych regularnie naradach.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne wskazano ponadto, że w związku z występującymi wątpliwościami z zagadnieniem egzekwowania kar nakładanych na podstawie przepisów *Prawa budowlanego* Urząd wystąpił do Ministra Finansów z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie. Pomimo braku odpowiedzi w przedmiotowej sprawie „Polityka rachunkowości” Urzędu została dostosowana do obowiązujących przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego*.

(dowód: akta kontroli str. 236-254)

Urząd zrealizował wnioski skierowane po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. oraz rzetelnie poinformował NIK o podjętych działaniach w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 226-270)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>24</sup> realizację przez Urząd wniosków NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r.

<sup>24</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>25</sup>, wnosi o:

1. Wprowadzenie do systemu finansowo-księgowego zmian zapewniających rzetelność i bezbłądność ksiąg rachunkowych zgodnie z przepisami art. 23 i 24 ustawy o rachunkowości.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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 Rzeszowie.

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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Rzeszów, dnia      marca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor  
Stanisław Sikora

Kontroler/Kontrolerzy  
Stanisław Jarzyna  
Główny specjalista k.p.

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Małgorzata Milanowska  
Specjalista k.p.

.....  
*podpis*

Mieczysław Fajger  
Główny specjalista k.p.

.....  
*podpis*

<sup>25</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82