

Wrocław, dnia 15 kwietnia 2010 r.

**Pani  
Jolanta Krupowicz  
Dyrektor Generalny  
Dolnośląskiego Urzędu  
Wojewódzkiego  
we Wrocławiu**

LWR-4100-01-05/2010

P/09/189

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu – Zakładu Obsługi Urzędu, zwanego dalej „Zakładem” w zakresie wykonania budżetu państwa w 2009r. w części 85/02 województwo dolnośląskie.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokóle kontroli podpisanym w dniu 31 marca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie w 2009 r. planu przychodów i wydatków Zakładu. Powyższa ocena wynika z ocen cząstkowych przedstawionych poniżej.

**1.** Zakres działalności Zakładu, funkcjonującego jako wyodrębnione organizacyjnie gospodarstwo pomocnicze przy Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu (DUW) nie wykraczał poza zakres ustalony w Statucie<sup>2</sup> i obejmował realizację zadań na rzecz jednostki macierzystej m.in. w zakresie administrowania obiektami DUW, ich ochrony, bieżących napraw i remontów, a także zaopatrzenia DUW w materiały biurowe i

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

<sup>2</sup> zarządzenie nr 26 Dyrektora Generalnego DUW z dnia 22.11.2007 r.

eksploatacyjne, świadczenia usług konserwacyjnych, poligraficznych, transportowych oraz zabezpieczenie w media.

**2.** Zakład wywiązał się z obowiązku opracowania i terminowego przekazania do DUW planu finansowego na 2009 r. w zakresie przychodów i wydatków, sporządzonego w wymaganej szczegółowości do paragrafów klasyfikacji budżetowej. Plan finansowy na 2009 r. nie przewidywał osiągnięcia zysku, a planowane przychody i wydatki określone na kwotę 8.184,0 tys. zł zwiększono w ciągu roku budżetowego do 9.359,2 tys. zł, tj. o 1.175,2 tys. zł (o 12,6%).

**3.** W 2009 r. przychody Zakładu ujęte w paragrafach klasyfikacji budżetowej wyniosły 9.359,6 tys. zł (9.810,2 tys. zł z uwzględnieniem pokrycia amortyzacji i innych zwiększeń), co stanowiło 100% planu na 2009 r. i 116,4% przychodów wykonanych w 2008 r. (8.042,7 tys. zł). Podstawowym źródłem przychodów była sprzedaż na rzecz macierzystej jednostki budżetowej w kwocie 6.394,5 tys. zł stanowiąca 68,32% przychodów ogółem. Istotne w strukturze przychodów wpływy wynoszące 1.874,0 tys. zł (20,0% przychodów ogółem) osiągnięto z wynajmu pomieszczeń w administrowanych nieruchomościach dla podmiotów zewnętrznych. Ponadto 266,4 tys. zł (2,8%) uzyskano ze sprzedaży dzienników urzędowych i 460,7 tys. zł (4,9%) z usług fotograficznych.

**3.1.** Według zasady wyrażanej przepisem art. 26 ust. 6 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>3</sup> sprzedaż usług na rzecz DUW powinna być dokonywana przez Zakład według kosztów własnych. W I kwartale 2009 r. Zakład obciążył DUW kwotą co najmniej 906,4 tys. zł nie na podstawie ustalonych kosztów własnych, ale poprzez prostą refakturację swoich wydatków. W takim przypadku mogło dochodzić do zaniżania kosztów usług realizowanych na rzecz podmiotów zewnętrznych w związku z pokryciem całych kosztów, w tym ogólnych w rozliczeniach z DUW. Od 1 kwietnia 2009 r. wprowadzono system rozliczeń z DUW uwzględniający kalkulację kosztów własnych, przy czym ewidencja księgową Zakładu prowadzona w oparciu o Zakładowy Plan Kont uniemożliwiła pozyskanie danych niezbędnych do ustalenia wysokości tych kosztów. Dla ich ustalenia niezbędne było dokonanie dodatkowych wyliczeń poza systemem księgowym. W związku z powyższym stosowano system rozliczeń polegający na bieżącym obciążaniu jednostki macierzystej kwotą ustaloną według stawek umownych (forma „zaliczki”), a następnie weryfikowano te kwoty

---

<sup>3</sup> Dz. U. nr 249, poz. 2104

wynagrodzeń w ujęciu kwartalnym do wysokości ustalonej na podstawie kalkulacji kosztów własnych.

**3.2.** Nieprawidłowości w zakresie kalkulacji kosztów własnych znalazły odzwierciedlenie także w rozliczeniach wynagrodzeń za usługi świadczone przez Zakład na rzecz podmiotów zewnętrznych. W przypadku usług telekomunikacyjnych obciążono jednostki obce kwotą 73,1 tys. zł, gdy w rzeczywistości Zakład na realizację tych usług poniósł koszty w wysokości 97,3 tys. zł, a więc o 24,2 tys. zł wyższe. Podobnie w odniesieniu do usług kancelaryjnych pobrane wynagrodzenie było niższe o 38,7 tys. zł od poniesionych kosztów. W obydwu przypadkach w ramach wynagrodzenia nie uwzględniono m.in. kosztów ogólnych, które wyniosły odpowiednio 19,9 tys. zł i 37,4 tys. zł. Dla zbilansowania tych strat w sposób nieuprawniony pomniejszono wpłaty do budżetu państwa z tytułu dochodów uzyskanych przez Zakład z najmu lub dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (łącznie o 62,9 tys. zł) dokonywanych w ramach uregulowań art. 26 ust. 2 ustawy o finansach publicznych i § 58 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych ....<sup>4</sup>. Za 2009 r. Zakład przekazał na rachunek dochodów DUW środki w łącznej kwocie 590,6 tys. (355,5 tys. zł w 2009 r. i 235,1 tys. zł w 2010 r.) zamiast 653,5 tys. zł.

**3.3.** Zakład nie dopełnił obowiązku wynikającego z postanowień § 61 ust. 3 rozporządzenia z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych..... w zakresie przekazania rocznej wpłaty z zysku do budżetu państwa w ciągu 15 dni od przyjęcia rocznego sprawozdania finansowego przez macierzystą jednostkę budżetową. Sprawozdanie takie przyjęte zostało przez DUW w dniu 2 lutego 2010 r., a więc 15-dniowy termin wpłaty 50% z zysku, tj. 112.026,61 zł upłynął w dniu 17 lutego 2010 r. Wpłaty takiej nie dokonano do zakończenia kontroli NIK w dniu 29 marca 2010 r. Konieczność wcześniejszego sporządzenia bilansu Zakładu wynikała z likwidacji gospodarstwa pomocniczego z dniem 31 marca 2010 r. Biorąc pod uwagę dodatkowe wyjaśnienia złożone przez Dyrektora Zakładu w trybie art. 59 ust. 2 ustawy o NIK oraz przyjęcie w dniu 31.03.2010 r. przez jednostkę macierzystą kolejnej wersji sprawozdania finansowego z zyskiem w kwocie 162,6 tys. zł, zatem kwota podlegająca wpłacie do budżetu wynosi 81,3 tys. zł.

---

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 116, poz. 783 ze zm.

**3.4.** W 2009 r. uszczuplono dochody budżetu państwa na kwotę 114,9 tys. zł przekazując środki uzyskane z czynszu dzierżawnego za nieruchomości Skarbu Państwa pozostającą w trwałym zarządzie Zakładu, zabudowaną obiektami Ośrodka Wypoczynkowego [...] <sup>5</sup> w Świnoujściu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, zamiast jak nakazywał przepis § 58 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych..... na dochody budżetu państwa. Należy zauważyć, że w okresie 2002-2008 w taki sam sposób pomniejszono dochody budżetu państwa o dalsze 699,5 tys. zł.

**4.** W 2009 r. łączne wydatki związane z działalnością Zakładu wyniosły 9.125,7 tys. zł (9.576,4 tys. zł z odpisami amortyzacyjnymi), co stanowiło 97,5% kosztów planowanych (9.359,2 tys. zł) i 113,5% w stosunku do wydatków wykonanych w 2008 r. (8.042,7 tys. zł). Największą pozycję wynoszącą 3.161,3 tys. zł (34,6%) stanowiły koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi. Ponadto 1.309,8 tys. zł (14,4%) wydatkowano na zakup energii elektrycznej, 1.086,4 tys. zł (11,9%) na zakup materiałów i wyposażenia oraz 644,1 tys. zł (7,1%) na obciążenia podatkowe.

**4.1.** W 2009 r. Zakład poniósł niezasadne koszty w wysokości 195,5 tys. zł z tytułu podatku od nieruchomości, które pozostawały w trwałym Zarządzie DUW. W takim przypadku w świetle uregulowań art. 3 ust. 1 pkt 1-4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>6</sup> obowiązek podatkowy ciążył na jednostce macierzystej (DUW). Dalsze 3 tys. zł wydatkowano na podatek od nieruchomości przy ul. Podchorążych w Jeleniej Górze, choć umowa użyczenia ze Starostwem Powiatowym w Jeleniej Górze nie ustalała takiego obowiązku. Dodatkowo na skutek nierzetelnego ustalenia powierzchni użyczanej nieruchomości (zamiast 317,92 m<sup>2</sup> wykazano 480,80 m<sup>2</sup>) zawyżono zobowiązanie podatkowe od tej nieruchomości o 1.016 zł.

**4.2.** W 2009 r. dokonano wydatków o łącznej wartości 44.424,51 zł z przekroczeniem kwot ustalonych w planie finansowym, co stanowiło naruszenie wymogów dotyczących wydatków budżetowych określonych w art. 138 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. I tak:

- w § 4430 o 3.250 zł - według stanu na dzień 25 czerwca 2009 r. planowane wydatki wynosiły 30.000 zł a wydatkowano 33.250 zł,

---

<sup>5</sup> ...wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm. w zw. z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.

- w § 4460 o 3.067 zł – wydatek poniesiono w dniu 15 czerwca 2009 r. choć zmiany planu finansowego ustalającego limit wydatków na tę kwotę dokonano dopiero z dniem 29 czerwca 2009 r., operację tę ujęto w księgach rachunkowych z datą 30 czerwca 2009 r.,
- w § 4170 o 24.270,35 zł - według stanu na dzień 30 grudnia 2009 r. plan finansowy ustalał wydatki w tym paragrafie na kwotę 42.000 zł, a wydatkowano 66.270,35zł,
- w § 4480 o 13.837,16 zł - do dnia 19 maja 2009 r. plan finansowy nie ujmował kosztu z tytułu podatku od nieruchomości na tę kwotę, pomimo tego do dnia 14 maja 2009 r. dokonano wydatku na kwotę 13.837,16 zł.

**4.3.** Analiza 6 postępowań o zamówienie publiczne o łącznej wartości 1.217.960 zł netto z 20 przeprowadzonych w 2009 r. (30% próba co do ilości i 78,8% w ujęciu wartościowym), zakończonych w 4 przypadkach podpisaniem umowy, w odniesieniu do 3 przetargów: [1] na dostawę paliw pędnych; [2] na dostawę, instalację i konfigurację komputerów wraz z oprogramowaniem oraz dostawę sprzętu peryferyjnego; [3] na dostawę materiałów biurowych i papieru kserograficznego potwierdziła zachowanie wymogów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (PZP)<sup>7</sup>, m.in. co do trybu, sposobu podania do publicznej wiadomości ogłoszenia o przetargu i pobrania oświadczeń w sprawie wyłączenia przewidzianego w art. 17 ust. 2 ustawy. W przypadku zamówienia na dostawę bonów towarowych lub kart płatniczych o wartości 323,2 tys. zł przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego w ogłoszeniu o przetargu zamieszczonym na stronie internetowej Zakładu - zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia - podano dwa kryteria wyboru oferty – dostępność placówek z 80% wagą i cena z 20%, natomiast w ogłoszeniu zamieszczonym w Biuletynie Zamówień Publicznych wykazano, że jedynym kryterium wyboru oferty pozostaje cena. Takie zróżnicowanie informacji podanych w ogłoszeniu o przetargu naruszało wymóg określony w art. 40 ust. 6 PZP co do zachowania jednakowej treści ogłoszeń niezależnie od miejsca publikacji. Dodatkowo mogło to mieć wpływ na wynik przetargu, bowiem w przypadku złożenia oferty na podstawie ogłoszenia zamieszczonego w Biuletynie UZP jedynie z uwzględnieniem kryterium ceny powstał by obowiązek jej odrzucenia w trybie art. 89 ust. 1 pkt. 2 PZP ze względu na nie spełnianie warunków określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

**4.4.** Wydatki Zakładu w 2009 r. na wynagrodzenia ogółem wyniosły 2.505,7 tys. zł (bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego) i były mniejsze od wykonania w 2008 r. o 72,3 tys. zł

---

<sup>6</sup>Dz. U. z 2006 r. nr 121, poz. 844

tj. o 2,8%. Przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wyniosło 88 osób i było niższe o 8 osób (o 8,3 %) w porównaniu do 2008 r. (96 osób). Przeciętne wynagrodzenie przypadające na etat kształtowało się na poziomie 2.372,80 zł i wzrosło o 135 zł (o 6,3%) w stosunku do 2008 r. (2.237,80 zł). Analiza płatności wynagrodzeń dokonanych w miesiącu styczniu, marcu, czerwcu i wrześniu 2009 r. wykazała, że przy wypłatach przestrzegano terminów odprowadzania wymaganych świadczeń i składek na rachunek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

**5.** Zakład posiadał dokumentację opisującą zasady rachunkowości<sup>8</sup>, w zakresie wymaganym art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>9</sup>, z wyjątkiem daty rozpoczęcia eksploatacji systemu informatycznego wykorzystywanego do prowadzenia ksiąg rachunkowych (wymóg wynikający z pkt 3 c).

**5.1.** Bilans Zakładu za 2009 r. nie odzwierciedlał rzeczywistej sytuacji majątkowej w związku z wykazaniem po stronie aktywów nieruchomości o wartości 5.392,4 tys. zł choć w rzeczywistości stan władania w postaci trwałego zarządu posiadano jedynie do niewielkiej części nieruchomości o wartości 252,3 tys. zł. Pozostała kwota, w wysokości 5.140,1 tys. zł dotyczyła nieruchomości znajdujących się w trwałym zarządzie DUW, którymi Zakład jedynie administrował. Takie ujęcie aktywów w bilansie naruszało zasadę rzetelnego przedstawienia sytuacji majątkowej Zakładu wynikającą z art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Należy jednak zauważyć, że powyższa nieprawidłowość powstała w latach wcześniejszych i nie została skorygowana przez kolejnych kierowników Zakładu.

**5.2.** Wprowadzenie do księgi głównej konta 540 i ewidencjonowanie na nim kosztów zakupów refakturowanych (w 2009 r. na łączną kwotę 913,2 tys. zł) było niezgodne z wykazem kont księgi głównej przyjętym w ramach przywołanych wyżej zasad rachunkowości obowiązujących w Zakładzie i pozostawało w sprzeczności ze standardowym planem kont dla gospodarstw pomocniczych z uwzględnieniem zakresu jego modyfikacji ustalonym rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych<sup>10</sup>. Według tych

---

<sup>7</sup>Dz. U. z 2007 r. nr 223, poz 1655

<sup>8</sup> zarządzenie nr 28 Dyrektora Zakładu z dnia 30.09.2009 r.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2009 r. nr 152, poz. 1223 ze zm.

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

standardów konta Zespołu 5 „Koszty według typów działalności i ich rozliczenie” służą do ewidencji wykonanych w danym okresie zadań działalności podstawowej (konto 500), działalności pomocniczej (konto 530) oraz kosztów ogólnozakładowych i ogólnego zarządu (konto 550).

6. Sprawozdania budżetowe Rb-31, Rb-N i Rb-Z za 2009 r. zostały sporządzone w wymaganym terminie. Należy jednak zauważyć, że część danych wykazanych w sprawozdaniach ustalono nie na podstawie zapisów ksiąg rachunkowych a w oparciu o dodatkowe wyliczenia. W przypadku przychodów ujętych w § 0840 - *przychody ze sprzedaży wyrobów* w kwocie 266,4 tys. zł ich wysokość nie wynikała bezpośrednio z ewidencji księgowej, lecz została wyliczona poprzez korektę poszczególnych kont o wielkość przychodów uzyskanych z tytułu zwrotu kosztów prywatnych rozmów telefonicznych. Dodatkowo ewidencję szczegółową kont Zespołu 7 - *Przychody i koszty ich uzyskania* prowadzono w sposób nie odpowiadający wymogom określonym w art. 24 ust. 4 pkt. 2 ustawy o rachunkowości, bo bez zachowania wymaganej szczegółowości tj. bez podziału na paragrafy klasyfikacji budżetowej wynikające z załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont.....W konsekwencji opis symboliki kont Zespołu 7 ujętych w ewidencji księgowej nie uwzględniał symbolu paragrafu klasyfikacji budżetowej przychodów wykazywanych w sprawozdaniu Rb-31.

W związku z likwidacją z dniem 31 marca 2010 r. Zakładu oraz przejęciem przez DUW realizowanych przez niego zadań, przedstawiając Pani Dyrektor powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Przekazanie na dochody budżetu państwa środków w wysokości 62,9 tys. zł pozyskanych przez Zakład z tytułu wynajmu nieruchomości Skarbu Państwa zatrzymanych na pokrycie strat w działalności bieżącej.
2. Niezwłoczne odprowadzenie do budżetu państwa wpłaty z zysku za 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Dyrektor w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

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

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