



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4100-02-04/2012
P/12/126

Białystok, dnia 11 kwietnia 2012 r.

Pani
Urszula Teresa Zawadzka
Dyrektor
Zarządu Przejść Granicznych
Województwa Podlaskiego w Białymstoku

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku skontrolowała w Zarządzie Przejść Granicznych Województwa Podlaskiego w Białymstoku („ZPGWP”) realizację planu finansowego w 2011 roku.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli, podpisanym 20 marca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami realizację planu finansowego ZPGWP w 2011 roku. Pozytywną ocenę uzasadnia gospodarne i celowe wydatkowanie środków budżetowych na realizację statutowych zadań ZPGWP, w tym zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania przyjętych do utrzymania przejść granicznych. Zastrzeżenia NIK dotyczą:

- ustalenia w 2011 roku cen wywoławczych stawek czynszu za wynajem lokali na przejściach granicznych bez uwzględnienia wysokości obciążeń najemców ukształtowanych w latach wcześniejszych, co skutkowało niższymi nawet o 576 tys. zł (93,3% zrealizowanych dochodów) wpływami z tego tytułu,
- udzielenia dwóch zamówień publicznych na naprawę elewacji budynków za ogółem 104,9 tys. zł (1,3% poniesionych wydatków) z pominięciem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych², mimo że ich łączna wartość szacunkowa (87,7 tys. zł netto) przewyższała równowartość 14 tys. euro,
- wystąpienia braków i błędów formalnych w 61 z 203 objętych badaniem zapisów księgowych.

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

1. Dochody zrealizowane przez ZPGWP wyniosły 617,9 tys. zł, co stanowiło 69,7% dochodów zaplanowanych (886 tys. zł). Osiągnięcie niższych dochodów (w 95,9% pochodzących z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa) wynikało głównie z:

- pozostawania w trakcie roku – na przejściach granicznych – niezagospodarowanych lokali o powierzchni wynoszącej na koniec 2011 roku łącznie 464,4 m² (47% ogółu powierzchni przeznaczonej do wynajęcia), pomimo sukcesywnie podejmowanych przez ZPGWP działań (organizowania aukcji publicznych) w celu ich zagospodarowania,
- ustalenia od lutego 2011 roku niższych od obowiązujących w 2010 roku i w styczniu 2011 roku obciążeń najemców lokali na przejściach granicznych (czynsz i zwrot wydatków z tytułu świadczeń dodatkowych, głównie dostaw mediów), z powodu przyjęcia – w zorganizowanych w 2011 roku aukcjach na wynajem tych lokali - cen wywoławczych niższych od obciążeń ukształtowanych w drodze aukcji publicznych, przeprowadzonych w latach wcześniejszych. Analiza 15 podpisanych przez Panią Dyrektor umów³ dotyczących lokali w Kuźnicy i w Bobrownikach o łącznej powierzchni 411,5 m², wynajmowanych w 2010 roku i w 2011 roku głównie tym samym podmiotom⁴, wykazała bowiem, że stawki czynszu w umowach obowiązujących od lutego 2011 roku wynosiły 45 zł/m² w Bobrownikach i 54 zł/m² w Kuźnicy, podczas gdy w styczniu 2011 roku ustalono je w wysokości wynoszącej od 79 zł/m² do 124 zł/m² w Bobrownikach (przeciętnie po 93,43 zł/m²) i od 99 zł/m² do 527 zł/m² w Kuźnicy (średnio 249,50 zł/m²)⁵. W rezultacie, obciążenia najemców z 15 analizowanych umów (328,6 tys. zł) były niższe o 575.965 zł od uzyskanych w roku poprzednim (na przykład, w przypadku lokalu nr 2A/3A i lokalu nr 1A/3A w Kuźnicy odpowiednio o 146.359 zł i 134.558 zł). Przed zorganizowaniem aukcji publicznych nie przeprowadzono profesjonalnych analiz, z których wynikałaby zasadność tak znacznego obniżenia cen wywoławczych w stosunku do ostatnio uzyskiwanych stawek czynszu oraz odstąpienia od praktyki ustalania tych cen na podstawie wysokości dotychczasowych obciążeń najemców. Nie znajduje też uzasadnienia argumentowanie przez Panią Dyrektor obniżenia tych obciążeń zmianą formy organizacyjnej jednostki (z gospodarstwa pomocniczego na jednostkę budżetową).

Analiza dochodów uzyskanych w II kwartale 2011 roku wykazała, że przekazywano je na rachunek bieżący budżetu państwa w terminach zgodnych z wymogami § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁶.

2. Ujęte w planie finansowym wydatki ZPGWP, w wysokości 5.000 tys. zł, zwiększono w II półroczu 2011 roku o 3.212,4 tys. zł (o 64,2%) środkami z rezerw celowych. Zrealizowane wydatki wyniosły 8.212,2 tys. zł (100% planu po zmianach). Większość wydatkowanych środków, tj. 5.505,1 tys. zł (67%) przeznaczono

³ Na koniec 2010 roku obowiązywały 33 umowy najmu lokali (w tym: 10 dotyczących lokali w Kuźnicy i 9 dotyczących lokali w Bobrownikach, pozostałe umowy dotyczyły byłych przejść granicznych w Budzisku i Ogrodnikach), a na koniec 2011 roku 21 takich umów (w tym: 13 w Kuźnicy i 8 w Bobrownikach).

⁴ Z tymi samymi podmiotami zawarto 14 z 15 analizowanych umów.

⁵ Na poziomie obciążeń 2010 roku, obejmujących czynsz i opłatę za usługę administrowania.

⁶ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

na bieżące utrzymanie przejść granicznych i ZPGWP, a pozostałe 2.707,1 tys. zł na wynagrodzenia pracowników z pochodnymi. W okresie objętym kontrolą przeciętne zatrudnienie zmniejszyło się w stosunku do stanu z końca 2010 roku z 87 do 78 etatów (z powodu przekazania w maju 2011 roku właściwym starostom nieruchomości po byłych przejściach granicznych w Budzisku i Ogrodnikach), a średnie miesięczne wynagrodzenie brutto w 2011 roku kształtowało się na poziomie 2.217 zł i było wyższe niż w roku poprzednim o 310 zł (o 16,3%).

Badanie wydatków pozapłacowych na łączną kwotę 3.105,8 tys. zł (56,4% takich wydatków ogółem) wykazało, że środki budżetowe wykorzystano celowo, gospodarnie i zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷. Z pominięciem przepisów Prawa zamówień publicznych, Pani Dyrektor udzieliła jednak dwóch odrębnych zamówień na naprawę elewacji budynków nr 3 i nr 13 A na przejściu granicznym w Kuźnicy, mimo że ich łączna wartość szacunkowa przewyższała równowartość 14 tys. euro i wynosiła kolejno 45,4 tys. zł (11,4 tys. euro) i 42,9 tys. zł (11,2 tys. euro). Realizację naprawy za ogółem 104,9 tys. zł brutto powierzono zaś temu samemu wykonawcy, umowami zawartymi 20 października 2011 roku. Naruszono w ten sposób postanowienia art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych i art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Z zachowaniem wymogów ustalonych przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych oraz określonych w wewnętrznych procedurach ZPGWP udzielono natomiast trzech innych zbadanych zamówień o wartości przekraczającej równowartość 14 tys. euro i wynoszącej łącznie 1.245,4 tys. zł.

ZPGWP zapewnił niezakłócone funkcjonowanie przejść granicznych oraz podjął działania mające na celu zmniejszenie kosztów ich utrzymania, ze względu na ograniczone w I półroczu 2011 roku – w stosunku do potrzeb – środki finansowe na ten cel. Wprowadzone oszczędności polegały na przykład na uzyskaniu w tym okresie niższego o 2,15 l zużycia oleju opałowego przypadającego na 1 m² powierzchni grzewczej (w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego), będącego w szczególności efektem ustawienia pieców olejowych c.o. na utrzymanie minimalnej temperatury w pomieszczeniach biurowych na poziomie 18°C. Zmniejszono też powierzchnię biurową najmowaną na potrzeby ZPGWP (z 168,5 m² do 148,9 m²), wynegocjowano niższy czynsz za najem garażu i zrezygnowano z usług sprzątania pomieszczeń biurowych ZPGWP, w wyniku czego w 2011 roku zaoszczędzono 23,1 tys. zł.

3. Zobowiązania ZPGWP (w całości niewymagalne) na koniec 2011 roku wyniosły 260,5 tys. zł i w stosunku do zobowiązań gospodarstwa pomocniczego na koniec roku poprzedniego (189,2 tys. zł) zwiększyły się o 71,3 tys. zł. Dotyczyły one dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników oraz pochodnych od tego wynagrodzenia (60,9% zobowiązań), a także bieżących kosztów utrzymania przejść granicznych (101,0 tys. zł) i ZPGWP (0,7 tys. zł).

⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

4. Wprowadzone w ZPGWP zasady rachunkowości spełniały wymogi zawarte w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸, a inwentaryzację przeprowadzono w zakresie i z zachowaniem zasad określonych przepisami art. 26 i 27 tej ustawy.

Przegląd ksiąg rachunkowych oraz badanie próby wylosowanych (metodą monetarną) 192 dowodów i zapisów księgowych o wartości 3.866,8 tys. zł i dobranych celowo 11 dowodów i zapisów o wartości 63,3 tys. zł (w sumie 69,7% populacji objętej badaniem – 5.641,4 tys. zł) dały podstawę do pozytywnej oceny wiarygodności ksiąg rachunkowych w zakresie wpływu na sprawozdawczość bieżącą i roczną oraz negatywnej oceny poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych. W 50 (z 203) zbadanych zapisach – o łącznej wartości 1.310,9 tys. zł – stwierdzono bowiem błędy o charakterze systematycznym, polegające na braku danych identyfikujących dowód stanowiący podstawę dokonania zapisu lub podaniu daty wystawienia dokumentu jako daty operacji gospodarczej, w sytuacji gdy obie te daty były różne. W 11 kolejnych zapisach, dotyczących operacji na ogółem 63,3 tys. zł, brak było natomiast opisu operacji gospodarczej. Stanowiło to naruszenie postanowień art. 23 ust. 2 pkt 1-3 ustawy o rachunkowości. Ponadto w próbie tej stwierdzono przypadki powielenia daty dokumentu jako daty płatności (w 8 zapisach) oraz ujęcia zapisu księgowego i jego zaksięgowania z datą wcześniejszą niż data akceptacji dowodu księgowego pod względem merytorycznym i rachunkowym (w 21 zapisach), będące konsekwencją wykazania daty wpływu dowodu księgowego zarazem jako daty zapisu i daty księgowania. Nieprawidłowości w rachunkowości były rezultatem niekorygowania dat powielanych przez system finansowo-księgowy lub nieujęcia niektórych wymaganych danych (nr identyfikacyjny, opisu operacji gospodarczej) przez osoby wprowadzające zapisy do tego systemu i świadczą o niewłaściwym nadzorze głównego księgowego w tym zakresie.

5. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sporządzenie rocznych sprawozdań: Rb-23 (o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych), Rb-27 (z wykonania planu dochodów budżetowych państwowych jednostek budżetowych), Rb-28 (z wykonania planu wydatków budżetu państwa) oraz kwartalnych: Rb-Z (o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń) i Rb-N (o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych). Sporządzono je na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej oraz z zachowaniem terminów i zasad określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁹ i z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁰. W rezultacie przekazywały one prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań ZPGWP w 2011 roku.

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

- 1) uwzględnianie uwarunkowań rynkowych przy ustalaniu cen wywoławczych stawek czynszu na wynajmowane lokale,

⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 20, poz. 103

¹⁰ Dz. U. Nr 43, poz. 247

- 2) stosowanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych do zamówień, których łączna wartość szacunkowa przewyższa równowartość 14 tys. euro,
- 3) dokonywanie zapisów księgowych zgodnie z wymogami określonymi w art. 23 ust. 2 pkt 1-3 ustawy o rachunkowości.

* * *

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia przysługuje Pani Dyrektor prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku 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.

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up.
Agata Katarzyna Ciupa
WICEDYREKTOR