



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4100-001-05/2014

P/14/001

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 – Wykonanie planu finansowego w roku 2013 przez Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, w ramach wykonania budżetu państwa w części 85/18 – województwo podkarpackie.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	1. Roman Tadla, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88218 z dnia 10 stycznia 2014 r. 2. Krzysztof Pakuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88219 z dnia 10 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów, zwany dalej PUW lub Urzędem
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Olech, Dyrektor Generalny Urzędu (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2013² dochody zostały zrealizowane w kwocie 36.357,2 tys. zł, tj. 89,7% planu po zmianach. Dochody były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W Urzędzie podejmowano przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa.

W 2013 r. Urząd realizował wydatki w ramach ustalonego planu finansowego, w sposób oszczędny, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*³ oraz wewnętrznymi uregulowaniami dotyczącymi udzielania zamówień. Wydatki wykonano w kwocie 53.632,46 tys. zł, która stanowiła 98,69% planu po zmianach. Wydatki realizowane przez Wydział Organizacyjno – Administracyjny były celowe dla realizacji zadań Urzędu, zapewnienia jego prawidłowego funkcjonowania oraz dla zorganizowania działalności Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego (WCPR). Wydatki realizowane przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (WBiZK) były istotne dla poprawy warunków bezpieczeństwa na obszarze województwa podkarpackiego i sprawnego zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Roczne sprawozdania budżetowe Urzędu oraz sprawozdania za IV kwartał 2013 r. w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone rzetelnie i terminowo

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

² Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

przekazane dysponentowi głównemu. Dane zawarte w sprawozdaniach wynikały z ewidencji księgowej.

Wyniki badania próby dowodów i zapisów księgowych dały podstawę do stwierdzenia o wiarygodności ksiąg rachunkowych. Pozytywnie oceniona została także poprawność formalna dowodów i zapisów księgowych, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania dat operacji gospodarczych i dokonywania opisów operacji. Skala tych nieprawidłowości i brak ich wpływu na sprawozdawczość nie spowodowały obniżenia oceny ogólnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

1.1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2013 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych, ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W 2013 r. dochody budżetu państwa zostały zaplanowane przez Urząd w kwocie 40.536 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 36.357,2 tys. zł, tj. 89,7% kwoty planowanej i 96,5% kwoty dochodów zrealizowanych w 2012 r. (37.691,6 tys. zł). Dochody budżetowe w 2013 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 35.874,2 tys. zł (tj. 98,7% dochodów ogółem), zaś w dziale 710 w kwocie 483 tys. zł (tj. 1,3% dochodów ogółem).

Najwyższe dochody zrealizowano w dziale 750 w rozdziale 75011: w § 0570 – *Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych* w kwocie 27.768,6 tys. zł (76,4% dochodów ogółem), oraz w § 0690 – *Wpływy z różnych opłat* w kwocie 6.726,5 tys. zł (18,5% dochodów ogółem).

Dochody w dziale 750 zrealizowano w wartości niższej od planowanej o 3.979,8 tys. zł (o 10%) oraz niższej o 1.658,1 tys. zł, od wykonanej w ww. dziale w 2012 r. (o 4,4%).

W dziale 710 wykonano dochody niższe od planowanych o kwotę 199 tys. zł, tj. o 29,2% oraz wyższe od wykonanych w 2012 r. o 323,7 tys. zł, tj. o 203,2%.

W dziale 750 dochody niższe od planowanych zrealizowano:

- o 9,6% w rozdziale 75011 (w § 0570 – *Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych*, § 0970 – *Wpływy z różnych dochodów*), tj. o kwotę 3.737,2 tys. zł. Dochody w tym rozdziale w kwocie 35.146,8 tys. zł były niższe od wykonanych w 2012 r. o 1.473,1 tys. zł, tj. o 4%,
- o 71,8% w rozdziale 75046 w § 0690, tj. o kwotę 50,2 tys. zł. Dochody w tym §, w wysokości 19,7 tys. zł, były niższe od wykonanych w 2012 r. o 74 tys. zł, tj. o 79%;
- o 21,4% w rozdziale 75094 (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), tj. o kwotę 192,3 tys. zł. Dochody w tym rozdziale w wysokości 707,7 tys. zł były niższe od wykonanych w 2012 r. o 111 tys. zł, tj. o 13,6 %.

Zrealizowane w 2013 r. dochody w rozdziale 71015 w wysokości 483 tys. zł stanowiły 71% dochodów zaplanowanych w tym rozdziale w wysokości 682 tys. zł i 303,2% dochodów zrealizowanych w tym rozdziale w 2012 r. w kwocie 159,3 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* i 0690 – *Wpływy z różnych opłat*. Nieplanowane dochody w łącznej kwocie 24,3 tys. zł (0,1% ogółu dochodów zrealizowanych w 2013 r.) zostały uzyskane w § 0920 – *Pozostałe odsetki rozdziału 75011* oraz w § 0830 – *Wpływy z usług* oraz w § 0920 – *Pozostałe odsetki rozdziału 75094*.

(dowód: akta kontroli str. 6-11)

Różnice między planowanymi a wykonanymi dochodami w 2013 r. oraz wykonanymi w 2012 r. dotyczyły głównie dochodów, których określenie prognozy jest trudne ze względu na charakter tych dochodów (przede wszystkim kary i opłaty).

Prognozowania tych dochodów nie można oprzeć na konkretnej kalkulacji. Podstawą przyjęcia wielkości planu są 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 § 0570, tj. grzywnien, mandatów karnych i innych kar pieniężnych nałożonych na osoby fizyczne, które stanowiły główne pod względem wartości źródło dochodów - ich wykonanie determinuje wykonanie dochodów ogółem,
- 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 r. *Prawo budowlane*⁴ 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 oraz odsetek z tyt. nieterminowej płatności kar nałożonych na przewoźników przewożących cudzoziemców z naruszeniem obowiązujących przepisów prawnych,
- rozdziału 75011 § 0970, tj. zwrotów wydatków z lat ubiegłych, w zakresie rozliczeń składek ZUS, których precyzyjne zaplanowanie jest niemożliwe, gdyż nie można przewidzieć ile takich rozliczeń i na jaką kwotę wystąpi.

Różnice pomiędzy planowanymi a wykonanymi dochodami dotyczyły także rozdziału 75046 § 0690, tj. wpływów z opłat egzaminacyjnych wnoszonych przez kandydatów na instruktorów i instruktorów nauki jazdy, które były niższe niż planowano oraz niższe niż wpływy w 2012 r. z uwagi na mniejsze zainteresowanie zdobywaniem i rozszerzaniem kwalifikacji w tym zakresie, a w konsekwencji mniejszą niż zakładano liczbą osób przystępujących do egzaminów.

(dowód: akta kontroli str. 12-16)

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

Pobrane dochody budżetowe przekazywane były na centralny rachunek budżetu państwa w terminach wynikających z § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁵.

Dochody zrealizowano i przekazano w wysokości 36.357,2 tys. zł. Na koniec roku budżetowego konto 130 i konto 222 wykazywały salda równe zero.

(dowód: akta kontroli str. 17- 36)

1.2. Należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto

Opis stanu
faktycznego

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2013 r. wynosiły ogółem 20.456,1 tys. zł, w tym zaległości netto 20.261,1 tys. zł. W porównaniu do takich należności według stanu na koniec grudnia 2012 r., które wynosiły ogółem 19.617,9 tys. zł, wzrosły one o 4,3%. Zaległości netto w porównaniu do 2012 r. wzrosły o 6,2%.

Wzrost należności pozostałych do zapłaty na koniec 2013 r. w porównaniu do 2012 r. nastąpił w rozdziale 75011 o 997,2 tys. zł.

Wzrost zaległości netto w ww. okresie wystąpił w rozdziałach: 71015 o 72,6 tys. zł, tj. 19,6% i 75011 o 1.131,9 tys. zł, tj. 6,1%.

Na koniec 2013 r., zmniejszenie należności pozostałych do zapłaty w porównaniu do 2012 r. wystąpiło w rozdziałach: 71015 o 100,3 tys. zł, tj. 15,9% (w tym w § 0570 o 115,5 tys. zł) i 75094 o 58,7 tys. zł, tj. 99,1%.

Zmniejszenie zaległości netto nastąpiło w rozdziale 75094 o 22,7 tys. zł, tj. 97,8%.

W rozdziale 75094 w § 0970 nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty i zaległości netto, które na koniec 2012 r. wynosiły odpowiednio 58,2 tys. zł i 22,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 6-10, 37)

Przyczynami wzrostu należności pozostałych do zapłaty i zaległości netto na koniec 2013 r. był m.in.:

a) wzrost kwoty należności przypisanych i nieuregulowanych w 2013 r. w porównaniu do kwoty uregulowanych i odpisanych w tym okresie zaległości z lat ubiegłych,

b) wzrost należności pozostałych do zapłaty i zaległości netto w rozdziale 75011 (o 997,2 tys. zł), spowodowany:

- wzrostem wartości nałożonych mandatów karnych przy zbliżonym poziomie regulowania tych należności (o 289,8 tys. zł),

- 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,

- wzrostem kwoty naliczonych w kolejnym okresie odsetek od nieregulowanych należności,

c) wzrost zaległości netto w rozdziale 71015, dotyczących kar nałożonych przez organy nadzoru budowlanego na podstawie przepisów ustawy *Prawo budowlane* (kwotę zaległości powiększyła nieuregulowana kara, której płatność została rozłożona na raty, a która w 2013 r. stała się wymagalna - w związku z brakiem wpłat - oraz kwota naliczonych odsetek od nałożonych kar).

Na koniec 2013 r. zmniejszyły się należności pozostałe do zapłaty w rozdziale 71015 (o 100,3 tys. zł) oraz w rozdziale 75094 (o 58,7 tys. zł). Zmniejszenie to wynikało (w rozdziale 71015) z uregulowania niektórych kar nałożonych przez

⁵ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

organy nadzoru budowlanego, a mianowicie jedna kara uregulowana została przez zobowiązanego, natomiast dwie kolejne zostały wyegzekwowane w drodze egzekucji administracyjnej (jedna w całości, druga w części – obecnie dalsza część spłacana jest w ratach). Zmniejszenie należności i zaległości netto w rozdziale 75094 wynikało z ich uregulowania przez zobowiązanych.

(dowód: akta kontroli str. 38-41)

Pan Zbigniew Solarski - Dyrektor Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego 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 ustalanych przez organy nadzoru budowlanego. W odniesieniu do należności z tytułu nałożonych mandatów karnych, które stanowią najważniejsze pod względem wartości źródło dochodów budżetowych Urzędu regularnie i systematycznie wystawiano i kierowano do organów egzekucyjnych tytuły wykonawcze na niezapłacone mandaty karne – w 2013 r. wystawiono prawie 85 tys. tytułów.

Ponadto, kierowano do ponownej egzekucji zweryfikowane tytuły wykonawcze zwrócone z różnych powodów (np. nieaktualny adres zobowiązanego) przez organy egzekucyjne (w 2013 r. wysłano ponownie prawie 1.600 szt. takich tytułów). Oprócz tego korzystano w praktyce z uprawnień danych przepisami prawa wierzycielowi należności, tj. wysyłano do organów egzekucyjnych zapytania dot. sposobu realizacji (w roku 2013 skierowano 415 zapytań).

Udzielano ulg w spłatach należności z tyt. mandatów karnych poprzez rozkładanie ich płatności na raty lub odraczanie płatności (na indywidualny wniosek osoby ukaranej) – w 2013 r. wydano 603 decyzje.

(dowód: akta kontroli str. 39-41)

Na podstawie analizy dokumentacji, dotyczącej 6 zaległości netto na łączną kwotę 268,8 tys. zł – figurujących na koncie Urzędu na koniec 2013 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 administracji⁶, tj. wystawiał upomnienia i tytuły wykonawcze.

(dowód: akta kontroli str. 42-46)

1.3. Należności przedawnione

Opis stanu faktycznego

W 2013 r. Wojewoda wydał 4 decyzje o wygaśnięciu – skutek przedawnienia – należności budżetowych z tytułu 18.128 mandatów karnych kredytowanych na łączną kwotę 3.414.205,55 zł – po uprzednio przeprowadzonych nieskutecznych postępowaniach egzekucyjnych.

W uzasadnieniu powyższych decyzji podano m. in., że – prowadzone przez naczelników urzędów skarbowych postępowania egzekucyjne przy zastosowaniu środków egzekucji administracyjnej okazały się nieskuteczne, a należności objęte tytułami wykonawczymi nie zostały wyegzekwowane. Wobec powyższego, zgodnie z art. 45 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁷, orzeczona kara lub środek karny nie podlega wykonaniu, jeżeli od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęło 3 lata.

(dowód: akta kontroli str. 47-56)

⁶ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 482 ze zm.

Analiza dokumentacji, dotyczącej 20 mandatów karnych kredytowanych na kwotę 4.080 zł, które to należności zostały odpisane z tytułu przedawnienia w związku z ww. decyzjami Wojewody Podkarpackiego wykazała, że we wszystkich przypadkach Urząd wystawił tytuły wykonawcze, które skierował do naczelników właściwych urzędów skarbowych. W 19 sprawach tytuły te zostały wystawione w okresach nieprzekraczających 1 miesiąca, zaś w jednej sprawie w terminie 35 dni – od daty wpływu mandatu do Urzędu. We wszystkich sprawach Urząd otrzymał postanowienia naczelników urzędów skarbowych w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego ze względu na upływ 3 letniego okresu od dnia uprawomocnienia się rozstrzygnięcia i bezskuteczność środków egzekucji administracyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 57-60)

Należności przedawnione spisywane były z ewidencji księgowej poprzez wyksięgowanie przypisanych należności z konta 221 (strona Ma) oraz konta 720 (strona Wn). Ww. czynności dokonywano według 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 Polskiej⁸ oraz z wykorzystaniem 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. 61-75)

Dyrektor Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego Urzędu - Pan Zbigniew Solarski podał, że odpisane przedawnione należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych nie były ujmowane 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. 76-77)

1.4. Umarzanie, odraczanie i rozkładanie na raty należności

Opis stanu
faktycznego

Pan Zbigniew Solarski podał, że w Urzędzie 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 publicznych⁹ oraz ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁰.

Uznaniowy charakter decyzji, w których organ może udzielić określonych przepisami prawa ulg w spłatach należności budżetowych łączy się z pewną indywidualizacją i brakiem automatycznego podejścia do kwestii przyznawania ulg w spłatach przedmiotowych należności. W rezultacie powoduje to odrębny, indywidualny sposób załatwiania 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 wielu okoliczności i aspektów sprawy, choć

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 289

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

bezsprzecznie sytuacja życiowa i materialna poszczególnych wnioskodawców (zobowiązanych) mają tu największe znaczenie. Ww. przepisy posługujące się pojęciami ważnego interesu dłużnika, interesu publicznego, uzasadnionych względów społecznych lub gospodarczych jednocześnie nie definiują 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 czy też interes publiczny, względy społeczne czy gospodarcze mogą 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 zasadność rozstrzygnięcia mogłyby zostać pominięte. W związku z powyższym, nie jest możliwe aby przewidzieć i uregulować w formie ściśle określonych procedur i zasad wszystkich możliwych sytuacji i okoliczności jakie mogą wystąpić przy rozstrzyganiu, załatwianiu poszczególnych spraw z tego zakresu.

(dowód: akta kontroli str. 78-80)

W 2013 r. Wojewoda wydał 20 decyzji dotyczących umarzania należności budżetowych na łączną kwotę 184.117,93 zł.

Osiem 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 413 mandatów karnych kredytowanych na łączną kwotę 72.597,93 zł.

Analiza dokumentacji, dotyczącej 10 mandatów karnych kredytowanych na łączną kwotę 5.500 zł wykazała, że 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 uwagi na zgon zobowiązanych.

(dowód: akta kontroli str. 55-56, 81-82)

Dziewięć z ww. decyzji w sprawie umorzenia dotyczyło mandatów karnych kredytowanych w łącznej kwocie 1.520 zł, które Wojewoda wydał po rozpatrzeniu indywidualnych wniosków stron. Przedmiotowe decyzje zostały wydane na podstawie art. 64 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, ze względu na ważny interes dłużnika, związany z trudną sytuacją życiową i finansową.

Trzy z ww. decyzji Wojewody na łączną kwotę 110.000 zł dotyczyły umorzenia należności w związku z opłatami legalizacyjnymi nałożonymi przez organy nadzoru budowlanego, na podstawie ustawy Prawo budowlane. Decyzje te zostały wydane na podstawie art. 67a § 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy Ordynacja podatkowa, w związku z indywidualnymi wnioskami stron ze względu na ich ważny interes, związany z trudną sytuacją życiową i finansową. Decyzje umarzające opłaty legalizacyjne wydano w dniach: 21 i 30 stycznia oraz 24 kwietnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 83-84)

W 2013 r., 604 decyzjami Wojewody, rozłożono na raty lub odroczone termin płatności należności budżetowych w łącznej wysokości 262.285,70 zł. Jedna z ww. decyzji (jednocześnie umarzająca należności i rozkładająca na raty) dotyczyła należności w kwocie 25.000 zł w związku z postanowieniem organu nadzoru budowlanego, zaś 603 decyzje – należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych w kwocie 257.285,70 zł.

Analiza dokumentacji, dotyczącej 6 decyzji w sprawie rozłożenia na raty należności w kwocie 13.050 zł (w tym części opłaty legalizacyjnej w kwocie 5.000 zł i 5

mandatów karnych kredytowanych w kwocie 8.050 zł) wykazała, że wystąpiły przesłanki uzasadniające udzielenie ulg na podstawie ustawy *Ordynacja podatkowa* i ustawy *o finansach publicznych*. Z uzasadnień decyzji wydanych w tych sprawach oraz dokumentacji wynikały ww. okoliczności, tj. trudna sytuacja życiowa i finansowa w związku z nieosiąganiem dochodów lub niskim ich poziomem, jak również chorobą zobowiązanych. W aktach spraw znajdowały się dokumenty potwierdzające istnienie ważnego interesu dłużnika lub interesu publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 55-56, 84-87)

Należności umorzone 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 organ nadzoru budowlanego na podstawie przepisów ustawy – *Prawo budowlane* następowało w sytuacji wpływu tych należności na konto Urzędu. Wydanie bowiem postanowienia ustalającego wysokość opłaty legalizacyjnej w danej sprawie nie powoduje powstania należności z tytułu tej opłaty. 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. 88-90)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Planowanie i realizacja wydatków budżetu państwa

2.1. Planowanie i wykonanie wydatków

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2013 r. wydatki Urzędu zostały zaplanowane w wysokości 48.430 tys. zł. Według planu finansowego po zmianach wydatki Urzędu wynosiły 54.343,24 tys. zł. Wydatki te wykonano w wysokości 53.632,46 tys. zł, co stanowiło 110,74% wydatków według ustawy budżetowej, 98,69 % wydatków według planu po zmianach oraz 111,85% wydatków poniesionych w 2012 r. w wysokości 47.950,62 tys. zł. Wydatki w poszczególnych działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej przedstawiały się następująco:

- w dziale 010 – *Rolnictwo i łowiectwo* i zarazem w rozdziale 01078 – *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych* – 32,90 tys. zł (100% planowanych);
- w dziale 750 – *Administracja publiczna* – 51.901,54 tys. zł (98,65% planowanych), z czego: w rozdziale 75011 – *Urzędy wojewódzkie* – 51.853,54 tys. zł (98,65% planowanych), rozdziale 75045 – *Kwalifikacja wojskowa* – 28,67 tys. (99,9% planowanych), rozdziale 75046 – *Komisje egzaminacyjne* – 19,36 tys. zł (100% planowanych);
- w dziale 752 – *Obrona narodowa* i jednocześnie w rozdziale 75212 – *Pozostałe wydatki obronne* – 71,46 tys. zł (99,18% planowanych);
- w dziale 754 – *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* – 477,15 tys. zł (99,82% planowanych), z czego w rozdziale 75414 – *Obrona cywilna* – 321,50 tys. zł (99,89% planowanych), rozdziale 75421 – *Zarządzanie kryzysowe* – 155,65 tys. zł (99,68% planowanych);
- dziale 851 – *Ochrona zdrowia* i jednocześnie rozdziale 85195 – *Pozostała działalność* – 619,74 tys. zł (99,93% planowanych);

- dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* i jednocześnie w rozdziale 85321 – *Zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności* – 529,68 tys. zł (99,94% planowanych).

Wydatki z tytułu świadczeń na rzecz osób fizycznych wynosiły 170,66 tys. zł, wydatki bieżące – 48.569,90 tys. zł, a wydatki majątkowe – 4.891,91 tys. zł. Największy udział w strukturze wydatków miały wydatki w dziale 750 – *Administracja publiczna*, które stanowiły 96,77% wydatków ogółem. Wydatki w działach: 010 – Rolnictwo i łowiectwo, 752 – *Obrona narodowa*, 754 – *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, 851 – *Ochrona zdrowia*, 853 – *Pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej* stanowiły – odpowiednio – 0,06%; 0,13%; 0,89%; 1,16% oraz 0,99% wydatków ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 91-108)

Wydatki w rozdziale 75011 – *Urzędy wojewódzkie* stanowiły 99,9% wydatków w dziale 750 – *Administracja publiczna*, 96,68% wszystkich wydatków Urzędu oraz 111,62% wydatków w tym rozdziale, poniesionych w 2012 r. Kwota niezrealizowanych w 2013 r. wydatków w rozdziale 75011 wynosiła 708,59 tys. zł. Wydatki majątkowe wykonane zostały w wysokości 4.657,75 tys. zł, co stanowiło 95,17% planu po zmianach. Kwota niezrealizowanych wydatków majątkowych wynosiła 236,59 tys. zł, w tym wydatków w § 6050 – 117,4 tys. zł, w § 6060 – 70,1 tys. zł i w § 6069 – 44,9 tys. zł. Niezrealizowanie wydatków majątkowych wynikało przede wszystkim (w 99,9%) z niższych cen najkorzystniejszych ofert złożonych w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych. Kwotę 181,9 tys. zł stanowiły oszczędności środków z rezerwy celowej, przyznanej na wydatki majątkowe w celu przygotowania WCPR.

Wydatki bieżące w rozdziale 75011 wykonano w wysokości 47.033,69 tys. zł, co stanowiło 99% wydatków planowanych. Kwota niezrealizowanych wydatków bieżących wynosiła 474,18 tys. zł. Największe różnice pomiędzy planowanymi a wykonanymi wydatkami bieżącymi wystąpiły w: § 4010 – 71,27 tys. zł (wykonano 98,26% planowanych wydatków), § 4028 – 62,46 tys. zł (wykonano 95,40% planowanych wydatków), § 4210 – 57,67 tys. zł (wykonano 97,16% planowanych wydatków), § 4300 – 44,50 tys. zł (wykonano 97,87% planowanych wydatków), § 4370 – 42,69 tys. zł (wykonano 67,4% planowanych wydatków), § 4308 – 37,65 tys. zł (wykonano 70,65% planowanych wydatków). Niepełna realizacja wydatków w § 4010 spowodowana była zatrudnieniem operatorów numerów alarmowych systemu powiadamiania ratunkowego w sierpniu 2013 r., a nie jak planowano w lipcu 2013 r. Przyczyną tej sytuacji było zakończenie – w sierpniu 2013 r. – prac nad budową infrastruktury stanowisk wykorzystywanych przez operatorów (tworzonej wspólnie z Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji, Policją i Strażą Pożarną); brak gotowości systemu łączny, na których opiera się system numeru 112 oraz nieprzeprowadzenie – przez wyspecjalizowane jednostki – szkoleń dla operatorów we wcześniej ustalonych terminach. Niepełna realizacja wydatków w § 4028 wynikała z absencji chorobowej pracowników przekraczającej 30 dni oraz wykorzystywania urlopów macierzyńskich i wychowawczych; w § 4370 – z obniżenia kosztów połączeń telefonicznych w związku z uruchomieniem WCPR w oparciu o Ogólnopolską Sieć Teleinformatyczną, w ramach której połączenia są bezpłatne; w § 4308 – z oszczędności uzyskanych po wyborze najkorzystniejszych ofert na świadczenie usług podczas spotkań i konferencji dotyczących projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, a także w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na zakup systemu LEX.

(dowód: akta kontroli str. 91-113)

2.2. Zmiany w planie wydatków

W 2013 r., plan wydatków PUW zmieniony został 64 decyzjami, z czego: 24 decyzjami Ministra Finansów, 17 decyzjami Wojewody Podkarpackiego oraz 23 decyzjami Dyrektora Generalnego Urzędu. W wyniku dokonanych zmian, plan wydatków Urzędu zwiększono o kwotę 5.913,24 tys. zł. Plan wydatków zwiększono w działach: 750 – *Administracja publiczna* o 5.611,13 tys. zł (w tym w rozdziale 75011 o 5.771,13 tys. zł), 754 – *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* o 45 tys. zł; 851 – *Ochrona zdrowia* o 210,16 tys. zł; 853 – *Pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej* o 30 tys. zł. Plan wydatków zmniejszono w dziale 752 – *Obrona narodowa* o 15,95 tys. zł. W dziale 010 – *Rolnictwo i łowiectwo* nie planowano pierwotnie wydatków, a w wyniku zmian planu ustalono je w wysokości 32,9 tys. zł. Decyzjami Ministra Finansów dokonywano zwiększeń w planie wydatków Urzędu. Łączna kwota tych zwiększeń wynosiła 5.498,62 tys. zł. Ośmioma decyzjami Wojewody Podkarpackiego plan wydatków zwiększono, 1 decyzją plan wydatków zmniejszono, a 8 decyzjami dokonano przeniesień wydatków, bez zmiany ich łącznej kwoty. W wyniku decyzji Wojewody, plan wydatków Urzędu zwiększono o kwotę 414,62 tys. zł. Decyzjami Dyrektora Generalnego Urzędu przenoszone były wydatki pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej, w obrębie jednego rozdziału.

(dowód: akta kontroli str. 91, 115)

W 2013 r. nie zwiększono planu wydatków Urzędu środkami z rezerwy ogólnej. Łączna kwota zwiększenia planu środkami z rezerw celowych (z pozycji 4, 8, 9, 16, 38, 48, 57, 59) wynosiła 4.916.558 zł. Po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu środkami z tych rezerw dokonywano odpowiednich zmian w planie finansowym Urzędu. Największe zwiększenia (1.976.420 zł) zostały dokonane środkami z pozycji 9 rezerw celowych. Sprawdzeniem w zakresie wykorzystania środków z tej rezerwy objęto kwotę 802.735 zł (16,3% łącznej kwoty środków otrzymanych z rezerw celowych), o którą zwiększono plan Urzędu decyzją Ministra Finansów z dnia 1 lipca 2013 r. Po otrzymaniu ww. decyzji dokonano odpowiednich zmian w planie wydatków w układzie zadaniowym. Z przyznanej rezerwy celowej wykorzystano kwotę 630.569,84 zł. Środki te wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Niewykorzystane pozostały środki w wysokości 172.165,16 zł, z czego blokadą objęto 50.988 zł.

(dowód: akta kontroli str. 116-120)

W 2013 r. dokonano 3 zmian w planie wydatków płacowych – o wartości przekraczającej kwotę 100.000 zł – oraz 1 zmianę w planie wydatków majątkowych o takiej wartości. Zmiany te wynikały z faktycznych potrzeb i były celowe. Zmiana w planie wydatków majątkowych została dokonana decyzją Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2013 r. i polegała na zwiększeniu wydatków w rozdziale 75011 § 6069 o kwotę 460.000 zł, z przeznaczeniem na zadanie pn. *Elektroniczna platforma informacji o aktach sprawy – eAS*, określane dalej jako projekt eAS, realizowane w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego. We wniosku do Ministra Rozwoju Regionalnego o przeniesienie wydatków przeznaczonych na finansowanie programów realizowanych z udziałem środków europejskich (z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego) Wojewoda podał, iż wartości ofert złożonych w postępowaniu przetargowym przekraczały kwotę zaplanowaną na realizację projektu eAS. Zmiany w planie wydatków płacowych (przeniesienia pomiędzy paragrafami płacowymi w rozdziale 75011 o łączne kwoty 345.148 zł, 400.000 zł, 335.307 zł) zostały dokonane decyzjami Wojewody Podkarpackiego, na wnioski Dyrektora Generalnego Urzędu, umotywowane koniecznością dostosowania planu do rzeczywiście ponoszonych wydatków na

wynagrodzenia, w związku ze stosowaną w Urzędzie polityką wynagradzania pracowników. Po otrzymaniu ww. decyzji Ministra Finansów i Wojewody dokonano odpowiednich zmian w planie wydatków Urzędu w układzie tradycyjnym, a także w układzie zadaniowym – w zakresie w jakim zmiany te wpływały na plan w tym układzie.

(dowód: akta kontroli str. 118, 121-132)

2.3. Zgodność realizacji wydatków z zasadami gospodarowania środkami publicznymi

Na etapie planowania wydatków Urzędu na 2013 r. dysponowano informacjami o konieczności przeznaczenia środków na wydatki inwestycyjne. W materiałach do projektu budżetu na 2013 r. określono, iż łączna kwota wydatków na realizację wyszczególnionych zadań inwestycyjnych wynosi 1.623 tys. zł, a wydatków na wyszczególnione zakupy inwestycyjne – 717 tys. zł. Kwoty te uwzględniał pierwotny plan finansowy Urzędu. W projekcie budżetu przewidziano również środki na utrzymanie PUW w Rzeszowie oraz jego delegatur w Krośnie, Przemyśle i Tarnobrzegu. Urząd podejmował działania, które skutkowały zmniejszeniem kosztów funkcjonowania w 2013 r. Działania te polegały na:

- podpisaniu umowy na ochronę osób i mienia w budynku Urzędu w Rzeszowie, Krośnie i Tarnobrzegu;
- ograniczeniu prenumeraty prasy codziennej na rzecz korzystania z wersji elektronicznej;
- zakupie hurtowej ilości paliwa i wydawaniu go przez własną stację paliw Oddziału Transportu;
- monitoringu wyjazdów służbowych (łączeniu wyjazdów w jednym kierunku) oraz ustaleniu racjonalnych zasad wykorzystywania samochodów prywatnych do celów służbowych;
- przyjęciu rozwiązania, iż korespondencja wewnętrzna prowadzona jest wyłącznie w formie elektronicznej, a wysyłka korespondencji zewnętrznej realizowana jest z wykorzystaniem platformy ePUAP i poczty e-mail;
- ogłoszeniu i rozstrzygnięciu kolejnego przetargu na usługi utrzymania czystości w budynkach Urzędu;
- prowadzeniu racjonalnej gospodarki wynajmowanymi pomieszczeniami;
- realizacji – z wykorzystaniem środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – robót termomodernizacyjnych w 3 obiektach Urzędu.

Pan Zbigniew Solarski – dyrektor Wydziału Organizacyjno – Administracyjnego Urzędu – oszacował, że oszczędności uzyskane w wyniku ww. działań (z uwzględnieniem oszczędności po termomodernizacji budynków ustalonej na podstawie kosztów ogrzewania w grudniu 2012 r. i 2013 r.) wyniosą w skali roku 817 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 133-162)

Po zmianie ustawy budżetowej na 2013 r., plan wydatków Urzędu zmniejszono o 496.000 zł, z czego:

- w dziale 750 – *Administracja publiczna*, rozdziale 75011 – *Urzędy wojewódzkie* – o 452.000 zł (w § 4270 – o 100.000 zł, § 4309 – o 1.000 zł, § 4419 – o 1.000 zł, § 6050 – o 300.000 zł, § 6060 – o 50.000 zł);
- w dziale 752 – *Obrona narodowa*, rozdziale 75212 – *Pozostałe wydatki obronne* – o kwotę 24.000 zł (w § 4210 – o 5.000 zł, w § 4300 – o 19.000 zł);

- w dziale 754 – *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* rozdziale 75414 – *Obrona cywilna* o 10.000 zł (w § 4210 – o 5.000 zł, w § 4300 – o 5.000 zł), rozdziale 75421 – *Zarządzanie kryzysowe* § 6060 – o 10.000 zł.

W wyniku ww. ograniczeń w rozdziale 75011, zrezygnowano z realizacji dwóch zadań inwestycyjnych, tj. budowy parkingu przy budynku PUW w Krośnie i wymiany windy osobowej w tym budynku, a także z zakupu frankownicy dla potrzeb PUW w Rzeszowie.

(dowód: akta kontroli str. 163-164)

Sprawdzeniem w zakresie legalności, celowości i gospodarności, objęto wszystkie wydatki udokumentowane dowodami dobranymi do próby losowej, badanej w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych. Łączna kwota zbadanych wydatków wynosiła 7.240.039,96 zł, z czego: wydatków inwestycyjnych – 4.579.085,03 zł, a wydatków na zakup towarów i usług 2.660.954,93 zł. W ramach zbadanych wydatków inwestycyjnych, wydatki w § 6050 – *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych* wynosiły 2.495.019,76 zł, a wydatki w § 6060 – *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* – 2.084.065,27 zł. Kwota zbadanych wydatków stanowiła 42,7% pozapłacowych wydatków Urzędu. Zbadane wydatki Urząd ponosił w ramach ustalonego planu finansowego. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek lub kar umownych. W grudniu 2013 r. – na podstawie dowodów dobranych do próby metodą monetarną – Urząd poniósł wydatki w wysokości 2.081.980,71 zł. Kwotę 543.690,31 zł stanowiły wydatki na realizację 10 zamówień, które wprowadzono do planu lub rejestru zamówień publicznych w IV kwartale 2013 r. Decyzję o realizacji tych zamówień podejmował Wojewoda Podkarpacki lub Dyrektor Generalny Urzędu. Wydatek zatwierdzony przez Wojewodę uzasadniony był koniecznością modernizacji wojewódzkiego systemu ostrzegania i alarmowania. Uzasadnieniem wydatków zatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego była konieczność: poprawy wyposażenia Urzędu w sprzęt komputerowy, rozbudowy centrali telefonicznej, wyposażenia WCPR w rejestrator rozmów, przebudowy instalacji w budynkach Urzędu i wykonania prac remontowych. Wszystkie zbadane wydatki na zakup towarów i usług poniesione zostały w celu realizacji zadań Urzędu i zapewnienia jego prawidłowego funkcjonowania.

(dowód: akta kontroli str. 165-173)

Przyjęte w Urzędzie uregulowania – dotyczące zamówień publicznych – zakładają dokonywanie analizy potrzeb i celowości wydatków. Przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a także dokonanie zamówienia o wartości nieprzekraczającej równowartości 14.000 euro lecz wyższej niż równowartość 3.000 euro, poprzedzane jest wnioskiem zawierającym określenie wartości oraz uzasadnienie celowości zamówienia. Wnioski wymagają zatwierdzenia przez kierownika zamawiającego – Wojewodę lub Dyrektora Generalnego Urzędu. Zamówienia o wartości nieprzekraczającej równowartości 3.000 euro realizowane są po zaakceptowaniu przez kierownika zamawiającego (lub przez osobę przez niego upoważnioną) pisma o wyrażenie zgody na realizację zamówienia, za wyjątkiem zamówień drobnych, w sprawach związanych z codziennym funkcjonowaniem Urzędu. W każdym przypadku wymagane jest sprawdzenie zabezpieczenia środków finansowych na realizację zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 174-205)

Zbadane wydatki w § 6050 zostały ujęte w planie wydatków inwestycyjnych zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego Urzędu. Prace termomodernizacyjne 3 budynków Urzędu – współfinansowane ze środków WFOŚiGW – ujęto w planie w celu dostosowania parametrów izolacyjności cieplnej do określonych

w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹¹. Podstawę do ujęcia w planie prac w celu przygotowania bazy WCPR, stanowiła zatwierdzona przez Ministra Administracji i Cyfryzacji *Koncepcja budowy systemu powiadamiania ratunkowego w Polsce*. Opracowanie projektu przebudowy instalacji przeciwpożarowej w budynku Tarnobrzegu podyktowane zostało postanowieniem Komendanta Wojewódzkiego PSP, nakazującym dostosowanie budynku do wymagań przeciwpożarowych. Rozbudowa instalacji elektrycznej i komputerowej wynikała z potrzeb WCPR oraz aktualnych potrzeb Urzędu, a prace dotyczące instalacji klimatyzacji ujęto w planie w celu zapewnienia odpowiednich warunków pracy w Urzędzie. Wykonanie zabezpieczenia na dachu budynku w Rzeszowie podyktowane było przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy.¹² W wyniku ww. prac inwestycyjnych poprawiono standard budynków Urzędu oraz warunki i bezpieczeństwo pracy. Przygotowywana jest baza WCPR. W trakcie 2013 r. rozszerzany był zakres robót termomodernizacyjnych. Przyczyną zmiany zakresu była konieczność wykonania robót uzupełniających, stwierdzona w trakcie wykonywania zamówienia podstawowego.

(dowód: akta kontroli str. 206-227)

Zbadane wydatki w § 6060 ujęte zostały w planie zakupów inwestycyjnych zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego Urzędu oraz w planie zakupów inwestycyjnych WBiZK, zatwierdzonym – z upoważnienia Wojewody – przez dyrektora tego Wydziału. Zakupy sprzętu informatycznego, oprogramowania oraz systemu wideokonferencji ujęto w planie z uwagi na konieczność poprawy wyposażenia Urzędu; podzespołów do centrali telefonicznej – ze względu na potrzebę jej rozbudowy i zapewnienie rezerwy w przypadku awarii modułów; a depozytora kluczy – w związku z zarządzeniem Dyrektora Generalnego Urzędu w sprawie określenia procedury zarządzania kluczami do pomieszczeń znajdujących się w PUW w Rzeszowie. Ujęcie w planie zakupu rejestratora rozmów dla WCPR wynikało z ww. *Koncepcji budowy systemu powiadamiania ratunkowego w Polsce*. Podstawą do zaplanowania przez WBiZK zakupu urządzeń teleinformatycznych do Radiowej Sieci Zarządzania Kryzysowego Wojewody były przepisy ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹³, oprogramowania i urządzeń łączności systemu włączania syren alarmowych – przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin¹⁴, a skutera śnieżnego użyczonego GOPR – zarządzenie Wojewody Podkarpackiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa z dnia 6 września 2012 r. w sprawie powołania wojewódzkiej formacji obrony cywilnej – drużyny ratownictwa i poszukiwania górskiego. Efektem ww. zakupów inwestycyjnych była poprawa parametrów technicznych sprzętu wykorzystywanego do realizacji zadań przez Urząd, a także poprawa warunków bezpieczeństwa na terenie województwa podkarpackiego. Z udziałem środków europejskich zrealizowano zakupy sprzętu informatycznego w ramach realizacji projektu eAS. Celem tego projektu jest wykonanie i wdrożenie elektronicznej platformy, dostępnej każdemu obywatelowi i instytucji poprzez publiczny internet, przy pomocy której powstanie możliwość śledzenia stanu spraw zainicjowanych w podmiotach uczestniczących w projekcie. Przy zakupie środków trwałych dokonywana była kontrola funkcjonalna. W protokołach odbioru odnotowywany był fakt sprawdzenia jakości technicznej

¹¹ Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.

¹² Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1166

¹⁴ Dz. U. Nr 96, poz. 850

sprzętu, jego prawidłowego działania, sprawności sprzętu lub spełniania warunków technicznych i funkcjonalnych. Dokumenty zakupu poddawane były kontroli merytorycznej, która nie obejmowała daty rozpoczęcia eksploatacji sprzętu. Zakupione środki trwałe zostały przekazane do użytkowania w 2013 r., za wyjątkiem 18 spośród 75 komputerów zakupionych w ramach realizacji projektu eAS. Komputery te zostaną wydane po ostatecznym zatwierdzeniu – przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji – zmian usług w ramach tego projektu i opublikowaniu ich na platformie ePUAP. Wszystkie środki trwałe zostały ujęte w ewidencji i zaliczone do właściwej kategorii – zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie *Klasyfikacji Środków Trwałych*¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 206-218, 228-230)

2.4. Zawieranie umów na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych

Zbadane wydatki (71 spośród wylosowanych 122 pozycji) poniesione zostały po przeprowadzeniu przez Urząd postępowań o udzielenie zamówień publicznych według procedur przewidzianych w ustawie *Prawo zamówień publicznych*, z czego: 58 pozycji wydatków – po przeprowadzeniu przetargów nieograniczonych, 12 pozycji – po udzieleniu zamówień w trybie z wolnej ręki, a 1 pozycja – po przeprowadzeniu postępowania w trybie zapytania o cenę. Trzy pozycje to wydatki poniesione w wyniku postępowań przeprowadzonych przez Centrum Usług Wspólnych, a 3 inne pozycje wydatków – to wydatki za dostawę mediów, poniesione na podstawie umów zawartych w roku 2005 i 2010. Bez stosowania ustawy *Prawo zamówień publicznych* – na podstawie jej art. 4 pkt 8 – poniesione zostały pozostałe zbadane wydatki. Wartość każdego z nich nie przekraczała równowartości 14.000 euro. Zbadane postępowania o udzielenie zamówień publicznych (5 postępowań w trybie z wolnej ręki oraz 1 postępowanie w trybie zapytania o cenę) przeprowadzono zgodnie z przepisami ww. ustawy. Komisja przetargowa powoływana była w każdym z postępowań, zgodnie z art. 21 ust 2 ustawy *Prawo zamówień publicznych* w składzie co najmniej trzyosobowym. W terminie określonym w art. 98 ust. 2 tej ustawy Urząd sporządził roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach.

(dowód: akta kontroli str. 165-172, 219-227, 231-250)

Pan Zbigniew Solarski – dyrektor Wydziału Organizacyjno – Administracyjnego Urzędu wyjaśnił, że prowadzona w Urzędzie ocena realizacji zamówień dotyczy terminowości ich realizacji, przestrzegania ustawy *Prawo zamówień publicznych* i wewnętrznych uregulowań, konieczności realizacji pilnych i nieplanowanych zamówień, oraz że odbywa się zgodnie z normami określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy o *finansach publicznych*. Ocena ta prowadzona jest na naradach z udziałem koordynatora ds. zamówień publicznych (dyrektora Wydziału Organizacyjno – Administracyjnego), kierownika Oddziału Inwestycji i Zamówień Publicznych oraz kierowników delegatur. Ocena realizacji zamówień w skali całej jednostki dokonywana jest przez kierownictwo Urzędu na naradach Wojewody z dyrektorami wydziałów.

(dowód: akta kontroli str. 210-218)

2.5. Mechanizmy korupcjogenne

Nie stwierdzono występowania czynników sprzyjających mechanizmom korupcjogennym. Obowiązujące w Urzędzie uregulowania wewnętrzne zapobiegają powstaniu takich mechanizmów. Zarządzeniami Wojewody Podkarpackiego

¹⁵ Dz. U. Nr 242, poz. 1622

wprowadzone zostały: zasady kontroli zarządczej, zasady przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych, regulamin pracy komisji do przeprowadzania tych postępowań, zasady udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty 14.000 euro, zasady planowania i sprawozdawczości w zakresie zamówień publicznych. Zarządzeniami Dyrektora Generalnego Urzędu ustalono zasady prowadzenia rachunkowości oraz sporządzania, obiegu, kontroli i ewidencji dokumentów finansowo – księgowych. Zapisy tych uregulowań nie pozwalają na dowolność w podejmowaniu decyzji, rozdzielają kompetencje pomiędzy pracowników Urzędu. W *Regulaminie pracy Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie* określono, że obowiązkiem pracowników jest – między innymi – *przestrzeganie zasad służby cywilnej i zasad etyki korpusu służby cywilnej oraz działanie w sposób nie wywołujący podejrzeń o stronniczość lub interesowność, a także nie przyjmowanie od osób zaangażowanych w prowadzenie spraw jakichkolwiek korzyści materialnych czy osobistych*.

(dowód: akta kontroli str. 174-205, 251-301)

2.6. Zatrudnienie i wynagrodzenia

W 2013 r., przeciętne zatrudnienie w Urzędzie – w przeliczeniu na pełnozatrudnionych – wynosiło 636 osób i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2012 r. o 3 osoby. Przeciętne zatrudnienie pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (status 01) wynosiło 111 osób i o 4 osoby było wyższe od przeciętnego zatrudnienia tych pracowników w 2012 r. Przeciętne zatrudnienie pracowników zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (status 02) pozostawało bez zmian i wynosiło 2 osoby. Przeciętne zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej (status 03) wynosiło 523 osoby i o 1 osobę było niższe od przeciętnego zatrudnienia tych pracowników w 2012 r. Zatrudnienie na koniec 2013 r. – w przeliczeniu na pełnozatrudnionych – wynosiło ogółem 648 osób i było wyższe od zatrudnienia na koniec 2012 r. o 9 osób. W dniu 31 grudnia 2013 r. zatrudnienie pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wynosiło 125 osób i o 19 osób było wyższe od zatrudnienia tej grupy pracowników w dniu 31 grudnia 2012 r. Zatrudnienie pracowników zajmujących kierownicze stanowiska państwowe pozostawało bez zmian (2 osoby), a zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej wynosiło 521 osób i było mniejsze o 2 osoby od zatrudnienia tych pracowników na koniec 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 302-306)

Wzrost stanu zatrudnienia wynikał z realizacji nowego zadania i zatrudnienia 35 osób na stanowiskach operatorów numerów alarmowych w WCPR; uwzględnienia w całorocznym zatrudnieniu skutków zatrudnienia (w 2012 r.) pracownika do realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 16 marca 2012 r. *o likwidacji delegatur terenowych ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa*¹⁶ oraz zatrudnienia nowych pracowników na wakujących stanowiskach pracy powstałych w wyniku fluktuacji kadr. Skutki zwiększenia zatrudnienia – z ww. przyczyn – zredukowane zostały poprzez zmniejszenie (o 5 etatów) docelowej liczby osób przewidzianych do wykonywania zadań związanych z zakończeniem realizacji Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego.

(dowód: akta kontroli str. 307-308)

W 2013 r. wydatki na wynagrodzenia (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wynosiły ogółem 31.005,6 tys. zł i o 422,9 tys. zł były wyższe od wydatków

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 459

na wynagrodzenia poniesionych w 2012 r. Wydatki na wynagrodzenia poszczególnych grup pracowników wynosiły:

- status 01 – 4.071,14 tys. zł (o 184,7 tys. zł więcej niż w 2012 r.),
- status 02 – 227,4 tys. zł (o 75,3 tys. zł mniej niż w 2012 r.),
- status 03 – 26.707,01 tys. zł (o 313,4 tys. zł więcej niż w 2012 r.).

Wzrost wydatków na wynagrodzenia wynikał z realizacji ww. nowych zadań. Na etapie konstruowania budżetu Urząd otrzymał na wynagrodzenia operatorów WCPR kwotę 452 tys. zł. W trakcie 2013 r. otrzymał na ten cel środki finansowe z rezerwy celowej, wykorzystane w wysokości 235,45 tys. zł. Fundusz wynagrodzeń powiększono także o kwotę 16 tys. zł na realizację zadań przejętych ze zlikwidowanej delegatury terenowej ministra właściwego ds. Skarbu Państwa. W związku z ograniczeniem zatrudnienia pracowników zajmujących się zamykaniem ZPORR, fundusz wynagrodzeń zmniejszono o 343 tys. zł. Kwota bazowa wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej pozostawała na poziomie 2009 r. i wynosiła 1.873,84 zł.

(dowód: akta kontroli str. 302-308)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich zaplanowano na 2013 r. w dziale 750 – *Administracja publiczna*, w rozdziale 75011 – *Urzędy wojewódzkie*, w wysokości 1.084 tys. zł. Zaplanowano je na realizację projektu eAS. W trakcie roku budżetowego nie dokonywano zmian w planie finansowym tych wydatków. Wykonano je w wysokości 1.077 tys. zł, co stanowiło 99,3% wydatków planowanych. Zakładowy plan kont Urzędu został dostosowany do wymogów przepisu § 15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. *w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej państwowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych*.¹⁷ Wprowadzone do planu konta umożliwiały ustalenie wielkości zaangażowanych środków europejskich, wysokości poniesionych wydatków z tych środków oraz ich zgodności z planem finansowym. Poniesione wydatki z budżetu środków europejskich zaewidencjonowano na właściwych kontach analitycznych prowadzonych do konta 227 *Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich*. Wykazywana przez Urząd kwota wykonanych wydatków – oraz zaewidencjonowana na koncie 227 – wynikała z informacji o zrealizowanych płatnościach, przekazanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK).

(dowód: akta kontroli str. 309-312, 345)

Wydatki z budżetu środków europejskich realizowane były na podstawie porozumienia z dnia 22 marca 2013 r. o dofinansowanie projektu eAS, zawartego pomiędzy Województwem Podkarpackim a Wojewodą Podkarpackim. Zakończenie realizacji projektu eAS przewidziano na dzień 31 marca 2014 r. Rokiem docelowym dla osiągnięcia wskaźników produktów ustalono rok 2014, a dla osiągnięcia wskaźników rezultatów – rok 2014 i 2015. Do dnia 28 lutego 2014 r. osiągnięto 1 spośród ustalonych wskaźników produktów – zakupiono zestawy komputerowe w założonej liczbie.

(dowód: akta kontroli str. 313-344)

¹⁷ Dz. U. Nr 241, poz. 1616

W 2013 r. Urząd skierował do BGK 6 zleceń dokonania płatności na rzecz kontrahentów realizujących zadania objęte projektem eAS, na łączną kwotę 1.076.897,17 zł, tj. kwotę zrealizowanych w 2013 r. wydatków z budżetu środków europejskich. Wszystkie zlecenia zrealizowane zostały przez BGK w 2013 r. Zlecenia płatności przekazywane były do BGK w terminach, które – zgodnie z harmonogramem podanym przez BGK – umożliwiały dokonanie płatności przez ten Bank przed upływem wymaganego terminu zapłaty kontrahentom. Wszystkie płatności zrealizowano w terminach określonych w harmonogramie. W 2013 r., w ramach realizacji projektu eAS, nie dokonywano wydatków, na które – zgodnie z § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa – istniała możliwość przekazywania środków na rachunek pomocniczy środków europejskich. Wydatki z budżetu środków europejskich w wysokości 1.075.088,46 zł poniesione zostały na zakup środków trwałych (§ 6067), a w wysokości 1.808,71 zł na zakup usług (§ 4307). Wszystkie wydatki z budżetu środków europejskich zostały dokonane przez BGK na rzecz kontrahentów realizujących zadania w ramach projektu eAS, na podstawie zleceń przekazanych przez Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 310-312, 345)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

W związku ze stwierdzeniem – w kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. – braku opisów operacji gospodarczych w zapisach dotyczących bilansu otwarcia, oraz niezgodności pomiędzy datami operacji w zapisach i na dowodach, stanowiących podstawę tych zapisów, Najwyższa Izba Kontroli wносиła o wprowadzenie do systemu finansowo – księgowego zmian zapewniających rzetelność i bezbłądność ksiąg rachunkowych, zgodnie z przepisami art. 23 i 24 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁸. W wyniku wprowadzonych modyfikacji w systemie, w zapisach księgowych edytowany jest opis bilansu otwarcia, a także wyeliminowano sytuację automatycznie dokonywanej zmiany daty operacji gospodarczej, przy powtórnej edycji dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 346-347)

Pełne badanie systemu rachunkowości oraz systemu księgowości komputerowej przeprowadzono w kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. W kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., a także w niniejszej kontroli, nie stwierdzono nieprawidłowości, które miały wpływ na prawidłowe sporządzenie sprawozdań budżetowych. Po kontroli wykonania budżetu w 2012 r. nie nastąpiła zmiana na stanowisku głównego księgowego, nie wprowadzono nowego systemu finansowo – księgowego, a także nie wprowadzono nowej wersji obecnego systemu, skutkującej zmianą zapisu lub algorytmów przetwarzania danych księgowych. Z uwagi na powyższe, badanie systemu rachunkowości przeprowadzono wyłącznie poprzez dokonanie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz sprawdzenie próby dowodów księgowych dokumentujących wydatki i zapisów księgowych dokonanych na podstawie tych dowodów.

(dowód: akta kontroli str. 348-349)

Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych przeprowadzono z wykorzystaniem programu komputerowego PK-5.4. Analizą objęto 335.911 zapisów księgowych

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

dokonanych w dzienniku 2013 r. oraz 20.594 zapisy księgowe dokonane w dzienniku stycznia 2014 r. Zapisy dokonane w styczniu 2014 r. analizowano wyłącznie w zakresie roku obrotowego. W wyniku przeglądu nie zostały wskazane przypadki: zakwalifikowania zdarzeń do niewłaściwego roku obrotowego, pomijania kont rozrachunkowych przy księgowaniu zakupów, zakwalifikowania wydatków do niewłaściwych grup klasyfikacji budżetowej, braku wymaganych dat. Spośród zapisów wskazujących na: zakwalifikowanie operacji gospodarczych do niewłaściwych okresów sprawozdawczych, dokonanie zapisów po terminie sprawozdania za dany okres, opóźnienia w księgowaniu oraz na błędną sekwencję dat, dobrano próbę (próbę celową), która została poddana badaniu szczegółowemu w zakresie wiarygodności zapisów, ich poprawności formalnej, a także poprawności formalnej dowodów stanowiących podstawę tych zapisów. Próbę tę dobrano spośród zapisów dokonanych na podstawie dowodów dokumentujących zakupy. W wyniku analizy wykazanych zapisów – dokonanych na podstawie innych dowodów niż dokumentujące zakupy – ustalono, że:

- braki opisów w zapisach księgowych (w 25 zapisach, z czego w 8 dotyczących dokumentów bankowych RB oraz w 17 zapisach dotyczących dokumentów AMDK – naliczanie amortyzacji) wynikały z założeń programu finansowo – księgowego przy księgowaniu dokumentów AMDK (program zakłada, iż sam rodzaj dokumentu precyzuje operację gospodarczą) oraz wygenerowania przez ten program (przy generowaniu przelewów bankowych) błędnych dekretów o wartości „zero”, które nie zawierały opisów;
- zapisy z datą zaksięgowania co najmniej 30 dni późniejszą niż data dowodów (266 zapisów dotyczących wynagrodzeń za godziny nadliczbowe i pochodnych od tych wynagrodzeń) wynikały z uwarunkowań systemu płacowego, z którego dane wgrywane są do systemu FK (w zestawieniach generowanych w systemie płacowym datą należności jest zawsze pierwszy dzień miesiąca);
- zapisy z datą operacji późniejszą niż data wystawienia dowodów (2 analizowane zapisy dokonane na podstawie poleceń księgowania PK) wynikały z niedokonania korekty daty operacji, automatycznie ustawianej na ostatni dzień okresu sprawozdawczego, podczas księgowania dowodów do tego okresu w następnym miesiącu;
- zapisy, których data była wcześniejsza niż data operacji i data wystawienia dowodów (2 zapisy dokonane na podstawie dokumentów KORP i PPSC dotyczących nagród kwartalnych oraz 2 zapisy dokonane na podstawie dokumentów RPTW dotyczących przyjęcia składników majątkowych WBiZK) wynikały z uwarunkowań systemu płacowego, z którego dane zaimportowane zostały do systemu finansowo – księgowego oraz z błędu pracownika WBiZK odpowiedzialnego za gospodarowanie składnikami majątkowymi.

(dowód: akta kontroli str. 350-353, 375-378, 542-543)

Badanie dowodów oraz zapisów księgowych w zakresie ich poprawności formalnej (testy kontroli) oraz w zakresie poprawności ujęcia wartości transakcji, okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych, w tym w podziałkach klasyfikacji budżetowej, tj. badanie wiarygodności, przeprowadzono na próbie dowodów i zapisów księgowych dobranej metodą monetarną MUS, uzupełnionej o próbę dowodów i zapisów księgowych wyselekcjonowanych w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych (próbę celową). Metodą MUS do próby dobrano 123 zapisy księgowe dokonane na podstawie 120 faktur. Populację, z której dobrano próbę (populację badaną) stanowiły zapisy księgowe, o wartości większej

niż 50 zł, dokonane na koncie 201 – *Rozrachunki z dostawcami* – strona Ma. Wartość tej populacji wynosiła 15.670.712,07 tys. zł. Populację ocenianą – o wartości 16.940.326,57 zł – stanowiły wszystkie pozapłacowe wydatki Urzędu. Przyjęto następujące parametry statystycznego doboru próby:

- ryzyko statystyczne RS = 18%;
- próg istotności (tolerowany błąd) TB = 1,5% wartości populacji ocenianej,
- błąd badania (próg istotności wykonawczej) e = 0,75 wartości tolerowanego błędu.

Z próby wylosowanej metodą MUS wyłączono zapis o wartości 5.863,40 zł, dokonany na podstawie faktury za nadawanie przesyłek pocztowych, ponieważ Urząd nie poniósł wydatku na jej podstawie. Opłata za nadawanie przesyłek określonych na tej fakturze dokonana została w 2012 r. w ramach przedpłaty i księgowana jako wydatek tamtego roku. Poleceniem księgowania z dnia 27 listopada 2013 r., ww. kwotę wyksięgowano z kosztów 2013 r. Po dokonaniu wyłączenia ww. zapisu, badaną próbę stanowiły 122 zapisy księgowe – o łącznej wartości 7.240.039,96 zł – dokonane na podstawie 119 faktur. Próbę celową stanowiły zapisy księgowe wyselekcjonowane jako wskazujące na niewłaściwy okres księgowania, nieterminowe księgowanie (księgowanie po sprawozdaniu za dany okres oraz opóźnienia w księgowaniu), błędną sekwencję dat. Próbę celową stanowiło 41 zapisów księgowych – o łącznej wartości 126.933,18 zł – dokonanych na podstawie 33 faktur. Ogółem zbadaną próbę (wylosowaną oraz dobraną celowo) stanowiły 163 zapisy księgowe – o wartości 7.366.973,14 zł – dokonane na podstawie 152 faktur.

(dowód: akta kontroli str. 354-366)

W wyniku przeprowadzonego badania wiarygodności nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ewidencji wartości transakcji, okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych, w tym w podziałkach klasyfikacji budżetowej. Zbadane dowody oraz zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym, za wyjątkiem podanych poniżej przypadków.

(dowód: akta kontroli str. 355-366, 544)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o *rachunkowości*, księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

Zapisy księgowe dokonane na podstawie 3 zbadanych faktur (dobór celowy) nie zawierały prawidłowych dat operacji gospodarczych określonych na tych fakturach. W zapisie dokonany na podstawie:

- faktury RZ02/2013/06/31, na kwotę 200 zł, za magazynowanie ruchomości pochodzących z egzekucji, jako datę operacji zaewidencjonowano 1 czerwca 2013 r., podczas gdy fakturę wystawiono za wykonanie ww. usługi w okresie od 19 stycznia 2013 r. do 18 lutego 2013 r.;
- noty księgowej RZ02/2013/06/171, na kwotę 3.832,36 zł, tytułem refundacji kosztów serwisu sprzętu, jako datę operacji zaewidencjonowano 1 czerwca 2013 r., podczas gdy serwis ten realizowany był w marcu i kwietniu 2013 r.;
- faktury RZ02/2013/11/62, na kwotę 686,25 zł, za materiały eksploatacyjne, jako datę operacji zaewidencjonowano 1 listopada 2013 r., a datą sprzedaży był 31 października 2013 r.

Błędy w ewidencji ww. dowodów nie skutkowały zakwalifikowaniem operacji gospodarczych do niewłaściwych okresów sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli str. 363-371)

Pani Marta Pado – główny księgowy Urzędu – wyjaśniła, że data operacji automatycznie ustawiona była na pierwszy dzień okresu, do którego można było zaewidencjonować dowody, oraz że *mimo zachowania szczególnej uwagi nie poprawiono tych dat na daty wynikające z dokumentów źródłowych.*

(dowód: akta kontroli str. 372-378)

2. Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o *rachunkowości*, zapis księgowy powinien zawierać zrozumiały tekst, skrót lub kod opisu operacji.

Jeden spośród zbadanych zapisów zawierał błędny opis operacji gospodarczej. W zapisie księgowym dokonany na podstawie faktury RZ02/2013/01/178, na kwotę 805,65 zł, za zakup tonerów i tuszy, zawarto opis *dzierżawa łączy stałych*. W zapisie dokonany na podstawie faktury RZ02/2013/12/485, na kwotę 8.009,60 zł, wyszczególniono 1 spośród 50 pozycji na fakturze. Ww. zapisy dobrane zostały do próby metodą MUS. W wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych stwierdzono brak opisów w przypadku 6 zapisów dokonanych na podstawie dokumentów bankowych RB oraz w przypadku 19 zapisów dokonanych na podstawie dokumentów AMDK.

(dowód: akta kontroli str. 350-353, 355-362, 391-396)

Pani Marta Pado – główny księgowy Urzędu – wyjaśniła, że błędny opis powstał w wyniku omyłkowego skopiowania treści operacji z poprzednio zaksięgowanego dokumentu, a opisy niepełne i niewłaściwie identyfikujące operacje gospodarcze wynikały z przyczyn zależnych od programu finansowo – księgowego, co zostało zgłoszone producentowi programu w celu wyeliminowania błędu w następnej wersji programu.

(dowód: akta kontroli str. 372-378)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez Urząd rocznych sprawozdań budżetowych za 2013 r.:

- Rb-23 o *stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych*,
- Rb-27 z *wykonania planu dochodów budżetowych*,
- Rb-28 z *wykonania planu wydatków budżetu państwa*,
- Rb-28 UE z *wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej*,
- Rb-28 Programy z *wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej*,
- Rb-BZ1 z *wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym*,

a także sprawozdania finansowe za IV kwartał 2013 r.:

- Rb-N o *stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych*,

- Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

Ww. sprawozdania zostały przekazane dysponentowi głównemu w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁹, z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²⁰ oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²¹. W sprawozdaniach tych przedstawiono zgodny ze stanem faktycznym stan dochodów i wydatków zrealizowanych przez Urząd, a także stan zobowiązań i należności. Sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem formalnym i merytorycznym. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 397-408)

W sprawozdaniu rocznym Rb-23, dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa zostały wykazane w wysokości 36.357.203,20 zł. Kwota ta była zgodna z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27 oraz sumą zapisów po stronie Dt i Ct konta 1301 – *Rachunek bieżący jednostki* (subkonto dochodów) oraz po stronie Dt konta 222 – *Rozliczenie dochodów budżetowych*. Wydatki wykazane zostały w wysokości 53.632.463,29 zł. Kwota wydatków była zgodna z wykazaną w sprawozdaniu Rb-28, sumą zapisów na koncie 1300 – *Rachunek bieżący jednostki* (subkonto wydatków) oraz sumą zapisów po stronie Ct konta 223 – *Rozliczenie wydatków budżetowych*, pomniejszoną o zaewidencjonowane – po stronie Dt tego konta – zwroty środków na rachunek dysponenta głównego. W dniu 3 lutego 2014 r., zerowy stan środków na rachunku bieżącym – wykazany w sprawozdaniu Rb-23 – potwierdzony został przez Oddział Okręgowy Narodowego Banku Polskiego w Rzeszowie.

(dowód: akta kontroli str. 397, 409-433)

Przedstawione w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwoty należności oraz wykonanych dochodów wynikały z ewidencji księgowej. Zgodnie z przyjętymi w PUW rozwiązaniami ewidencyjnymi, do konta 1301 – *Rachunek bieżący jednostki* (subkonto dochodów) nie prowadzono ewidencji analitycznej w celu wykazania należności z tytułu dochodów nieprzypisanych. Ewidencję taką prowadzono do konta 7201 – *Wpływy z tytułu dochodów budżetowych*. Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-27 należności z tytułu dochodów budżetowych były zgodne z sumą obrotów po stronie Dt kont 221 – *Należności z tytułu dochodów budżetowych* oraz sumą zapisów po stronie Ct kont analitycznych prowadzonych do konta 720 – na których ewidencjonowane były dochody nieprzypisane – po pomniejszeniu ich o kwotę zwróconych nadpłat, zaewidencjonowaną po stronie Dt konta analitycznego *Mandaty karne – nadpłaty*, prowadzonego do konta 221, z uwzględnieniem bilansu otwarcia. Wykazana w sprawozdaniu kwota dochodów wykonanych była zgodna z sumą obrotów po stronie Dt konta 1301. Ewidencja analityczna prowadzona do tego konta uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej. Wykazana w sprawozdaniu kwota należności pozostałych do zapłaty była zgodna z saldem Dt konta 221, a kwota zaległości wynikała z ewidencji analitycznej prowadzonej do tego konta według dłużników.

(dowód: akta kontroli str. 6-10, 398-400, 410-411, 434-439)

Dane wykazane w sprawozdaniu Rb-28 w kolumnie *Plan (po zmianach)* były zgodne z obrotami po stronie Dt konta 980 – *Plan finansowy wydatków budżetowych*,

¹⁹ Dz. U. Nr 20, poz. 103

²⁰ Dz. U. Nr 298, poz. 1766

²¹ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

a dane wykazane w kolumnie *Zaangażowanie* – z obrotami po stronie Ct konta 998 – *Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego*. Wykazane w sprawozdaniu dane dotyczące wykonanych wydatków były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 1300 – *Rachunek bieżący jednostki* (subkonto wydatków). Ewidencja analityczna prowadzona do tego konta uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej. Dane wykazane w kolumnie *Zobowiązania* były zgodne z saldami Ct odpowiednich kont zespołu 2 – *Rozrachunki i rozliczenia*. Wszystkie wykazane zobowiązania dotyczyły wydatków z budżetu państwa. Zobowiązania te uregulowane zostały w obowiązujących terminach. Urząd nie posiadał zobowiązań wymagalnych, a wykazane w sprawozdaniu odsetki (§ 4580 – 84.985,26 zł) nie wynikały z nieterminowego regulowania zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 92-108, 401-402, 413-421, 440-495)

Wykazane w sprawozdaniu Rb-28 Programy, dane dotyczące wydatków planowanych, zaangażowania wydatków oraz wydatków wykonanych (paragrafy z czwartą cyfrą 1,2,8 lub 9) były zgodne z zapisami po stronie – odpowiednio – Dt konta 980 – *Plan finansowy wydatków budżetowych*, Ct konta 998 – *Zaangażowanie wydatków budżetowych* oraz Ct konta 1300 – *Rachunek bieżący jednostki* (subkonto wydatków). Ewidencja analityczna wydatków prowadzona była w sposób umożliwiający ich prezentację, z podziałem na wkład Unii Europejskiej, wkład budżetu państwa oraz na poszczególne programy.

(dowód: akta kontroli str. 403, 413-422, 440-454, 496-498)

W sprawozdaniu Rb-28 UE, dane dotyczące planu wydatków po zmianach były zgodne z obrotami konta 982 – *Plan wydatków środków europejskich*, a zaangażowania – z obrotami na koncie 983 – *Zaangażowanie wydatków środków europejskich roku bieżącego*. Kwota wykonanych wydatków była zgodna z obrotami konta 227 – *Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich* oraz informacjami dotyczącymi płatności, przekazanymi przez BGK.

(dowód: akta kontroli str. 312, 404-405, 505-507)

Dane wykazane w sprawozdaniu Rb-BZ1, dotyczące planu według ustawy budżetowej oraz planu po zmianach były zgodne z odpowiednimi zapisami po stronie Dt konta 990 – *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*, a dotyczące wykonania wydatków – z zapisami po stronie Ct tego konta. Wykazana w sprawozdaniu kwota zobowiązań była zgodna z saldami Ct odpowiednich kont zespołu 2.

(dowód: akta kontroli str. 406, 457-477, 508-537)

W 2013 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. Dane wykazane w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2013 r., dotyczące należności z tytułu dostaw towarów i usług były zgodne z kwotami stanowiącymi saldo Dt kont zespołu 2, z wyłączeniem salda Dt konta analitycznego 202-75011-4580 – *Rozrachunki z odbiorcami – najem – pozostałe odsetki*. Dane dotyczące pozostałych należności wynikały z ewidencji analitycznej prowadzonej do konta 221 według dłużników.

(dowód: akta kontroli str. 92-108, 457-477, 538-541)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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 Kontroli²², wnosi o zapewnienie dokonywania zapisów księgowych zawierających dane wynikające z dowodów.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

Kontrolerzy
Roman Tadla
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

Krzysztof Pakuła
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.