



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.017.01.2021



00758221

Pan
Bohdan Józef Paszkowski
Wojewoda Podlaski
Podlaski Urząd Wojewódzki
w Białymstoku
ul. Mickiewicza 3, 15-213 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/009 - Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku ¹ , ul. Mickiewicza 3, 15-213 Białystok
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bohdan Józef Paszkowski, Wojewoda Podlaski od 9 grudnia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Planowanie i wykonanie planu wydatków majątkowych.2. Wydatkowanie środków na inwestycje.3. Zarządzanie majątkiem jednostki.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 (I połowa roku). Do celów porównawczych planu wydatków majątkowych na 2019 r. wykorzystano plan wydatków majątkowych na 2018 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Beata Pawłowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/78/2021 z 7 czerwca 2021 r.2. Małgorzata Przymierska-Dąbrowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/111/2021 z 28 lipca 2021 r.,3. Andrzej Juchnicki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/97/2021 z 13 lipca 2021 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ W dalszej treści „PUW” lub „Urząd”.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., zwana w dalszej treści „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie efektywność wydatkowania przez PUW środków na inwestycje w latach 2019-2021 (I półrocze)

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Urzędzie rzetelnie planowano i realizowano wydatki majątkowe. Zmiany w planach, dokonywane w trakcie roku, były uzasadnione i pozwoliły na wykorzystanie środków na najpilniejsze zadania. Wydatki poniesione na realizację 20 skontrolowanych zadań były celowe i doprowadziły do osiągnięcia zaplanowanych efektów. Wszystkie przyjęte do użytkowania składniki majątku zostały uwidocznione w ewidencji środków trwałych. Efektywnie zarządzano też posiadanym majątkiem. Wystąpiły jednak przypadki niepodjęcia prób zagospodarowania zbędnych lub zużytych składników majątku ruchomego przed likwidacją, mimo że składniki te nie spełniały przewidzianego w przepisach warunku, zwalnającego z takich działań.

Stwierdzono też nieprawidłowości o charakterze formalnym, które nie miały istotnego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności, a polegały na: wprowadzeniu składników majątku do ewidencji środków trwałych w miesiącach późniejszych niż miesiąc przekazania ich do użytkowania, wykazaniu nierzetelnych danych w informacji dodatkowej do bilansu w zakresie kosztów wytworzenia środków trwałych w budowie, wykazaniu niepełnych danych o środkach trwałych w sprawozdaniu statystycznym F-03⁴ oraz niezamieszczenia w BIP wymaganej informacji o jednym zbędnym składniku majątku trwałego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i wykonanie planu wydatków majątkowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Planowanie wydatków majątkowych

1.1.1. Komórki organizacyjne Urzędu⁶ zgłosiły na lata 2019-2021 do ujęcia w planach finansowych 32, 26 i 45 zadań inwestycyjnych o wartości 40.558 tys. zł, 31.349 tys. zł i 33.488 tys. zł. Propozycje dotyczące zadań realizowanych na przejściach granicznych (zgłaszane przez Wydział Infrastruktury), przekazywane były przez Wojewodę Podlaskiego do akceptacji Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji („MSWiA”)⁷, zaś pozostałe podlegały ocenie przez powołany zarządzeniem Wojewody Podlaskiego⁸ pięcioosobowy zespół doradczy. Zgodnie z ww. zarządzeniem: 1] zadaniem zespołu doradczego było opiniowanie zgłoszonych wniosków w sprawie ujęcia zadań inwestycyjnych w materiałach do projektu ustawy budżetowej na dany rok budżetowy; 2] zaproponowane inwestycje miały spełniać wymogi określone w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa oraz uwzględniać wytyczne Ministra Finansów. W zarządzeniu nie ustalono punktowych kryteriów oceny proponowanych do realizacji zadań. Zespół doradczy przygotowywał propozycje zadań do finansowania z budżetu państwa i przedstawiał je Wojewodzie do akceptacji. Zaakceptowane propozycje zostały ujęte w wieloletnich planach finansowo-rzeczowych inwestycji i zadań inwestycyjnych, które przekazywano Ministerstwu Finansów na drukach RZ-2. Na etapie

³ Najwyższa Izba Kontroli formuluje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Sprawozdanie o stanie i ruchu środków trwałych.

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Wydział Infrastruktury, Wydział Programów Rządowych i Funduszy Europejskich, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Biura Obsługi Urzędu.

⁷ Do planu na 2019 r. zgłoszono 16 zadań na kwotę 38.471,0 tys. zł, na 2020 r. – 11 zadań na kwotę 11.809,0 tys. zł, a na 2021 r. – 36 zadań na kwotę 31.767,2 tys. zł.

⁸ Zarządzenie Nr 48/09 z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opiniowania wniosków o ujęcie zadań inwestycyjnych w materiałach do projektu ustawy budżetowej na dany rok budżetowy do finansowania ze środków budżetu państwa w ramach limitu wydatków określonego przez Ministra Finansów, zmienione zarządzeniami Nr 55/2013 z dnia 8 kwietnia 2013 r., Nr 41/2015 z dnia 26 marca 2015 r., Nr 15/2018 z dnia 6 lutego 2018 r. i Nr 75/2020 z dnia 5 czerwca 2020 r.

opracowania projektu budżetu na lata 2019-2021 zaakceptowanych zostało łącznie (przez MSWiA oraz Wojewodę Podlaskiego) 27, 23 i 42 zadania majątkowe o wartości 39.573 tys. zł, 31.142 tys. zł i 32.788 tys. zł.⁹ (akta kontroli str. 594-644)

W ustawach budżetowych na lata 2019-2021 limit wydatków majątkowych PUW określony został kolejno na 12.069 tys. zł, 13.679 tys. zł i 12.541 tys. zł na realizację odpowiednio 23, 22 i 16 zadań. Różnica, w stosunku do wielkości zadań zaakceptowanych na etapie tworzenia projektu ustawy budżetowej, dotyczyła głównie zadań inwestycyjnych planowanych do wykonania na przejściach granicznych¹⁰. Decyzję o wyborze tych zadań podejmował MSWiA. (akta kontroli str. 594-596)

Limit przyznanych środków na wydatki majątkowe nie był wystarczający do zapewnienia realizacji wszystkich zadań zgłaszanych do planu, jednak Urząd nie występował do Ministra Finansów o jego zwiększenie. Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wyjaśniła, że najważniejsze (priorytetowe) zadania inwestycyjne PUW corocznie są zabezpieczane w ramach przyznanego limitu wydatków. Natomiast środki na pozostałe zadania pozyskiwane były z rezerw celowych, rezerwy wojewody oraz w ramach wygosparowanych oszczędności w budżecie wojewody. (akta kontroli str. 649)

Zgodnie z *Procedurą planowania i monitorowania inwestycji na przejściach granicznych* z 9 stycznia 2019 r.¹¹, Wojewoda do 10 października roku poprzedzającego plan roczny¹², zgłaszał też do MSWiA zadania inwestycyjne do sfinansowania z rezerwy celowej. Do planów rocznych na lata 2019-2021 W oparciu o wnioski służb granicznych, zgłoszono odpowiednio: 14, 30¹³ i 36 zadań o wartości 3.576,8 tys. zł, 12.281,2 tys. zł i 28.863,4 tys. zł. W myśl ustawy o finansach publicznych, podziału rezerw celowych dokonuje minister finansów w porozumieniu z właściwymi ministrami. Za podział rezerwy pn. „Budowa, modernizacja i utrzymywanie przejść granicznych (w tym na sfinansowanie zobowiązań wynikających z umów dwustronnych dotyczących przejść granicznych)”, odpowiedzialny był minister właściwy do spraw wewnętrznych. (akta kontroli str. 977-1007)

Sporządzone plany rzeczowo-finansowe wydatków majątkowych na lata 2019, 2020 i 2021 (na formularzach BW-I¹⁴ i BW-IA¹⁵, dodanym do noty budżetowej z dniem 23 lipca 2020 r.) terminowo przesłano Ministerstwu Finansów (12 lipca 2018 r., 26 lipca 2019 r. i 10 sierpnia 2020 r.). (akta kontroli str. 645-648)

O wydatkach zrealizowanych napisano w pkt. 1.2. niniejszego wystąpienia.

1.1.2. W latach 2019-2021 (I półrocze) plan wydatków majątkowych PUW był wielokrotnie zmieniany. I tak:

- 1) W 2019 wprowadzono 38 zmian¹⁶, w wyniku których plan wydatków majątkowych zwiększony został per saldo o 23.613,8 tys. zł, w tym:
 - 15 decyzjami Ministra Finansów zwiększającymi plan wydatków z rezerw celowych o 35.354,7 tys. zł,
 - 19 decyzjami Wojewody Podlaskiego, w tym 10 zwiększającymi plan o 576,2 tys. zł i dziewięć zmniejszającymi plan o 528,4 tys. zł,

⁹ W ramach wstępnych limitów wydatków na 2019, 2020 i 2021 rok (nieobejmujących wydatków inwestycyjnych na przejściach granicznych), Wojewoda Podlaski określił wstępne kwoty wydatków majątkowych wynoszące 6.889,0 tys. zł, 7.319,0 tys. zł i 7.342,0 tys. zł, w tym na wydatki majątkowe Urzędu – 660,0 tys. zł, 1.870,0 tys. zł i 2.021,0 tys. zł.

¹⁰ Do sfinansowania w ramach limitu określonego w ustawie budżetowej na lata 2019-2021 przewidziano kolejno: 12, 10 i 10 zadań o wartości 10.967,0 tys. zł, 11.809,0 tys. zł i 4.413,0 tys. zł.

¹¹ Procedura opracowana przez MSWiA.

¹² Wg wcześniej obowiązującej procedury („Zadaniowy system planowania i monitorowania inwestycji na przejściach granicznych” z 20 listopada 2014 r.) termin zgłaszania zadań do planu rocznego w przypadku podziału rezerwy celowej ustalony był na koniec grudnia roku poprzedzającego plan roczny.

¹³ Z uwzględnieniem korekty z 2 grudnia 2019 r.

¹⁴ Środki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie inwestycji wraz z omówieniem.

¹⁵ Środki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie inwestycji wraz z omówieniem (aktualizacja).

¹⁶ Liczba dotyczy każdej zmiany wprowadzonej w planie wydatków w jednej podziale klasyfikacji budżetowej. Wystąpiły przypadki wprowadzenia kilku zmian jedną decyzją.

- cztery decyzjami Ministra Finansów, zmniejszającymi wydatki o 11.788,7 tys. zł, tj. o kwotę wcześniej zablokowaną.
- 2) W 2020 wprowadzono 59 zmian, w wyniku których plan wydatków majątkowych zwiększony został per saldo o 21.373,9 tys. zł, w tym:
 - 29 decyzjami Ministra Finansów zwiększającymi plan wydatków z rezerw celowych o 22.056,3 tys. zł,
 - 26 decyzjami Wojewody Podlaskiego, w tym 14 zwiększającymi plan o 9.490,7 tys. zł i 12 zmniejszającymi plan o 9.627,0 tys. zł,
 - cztery zmniejszające plan o 546,1 tys. zł, w związku z poleceniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2020 r., związanym z przeznaczeniem tych środków na tworzenie rezerwy celowej poz. 75 pn. "Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19".
- 3) W I półroczu 2021 r. wprowadzono 14 zmian, w wyniku których plan wydatków majątkowych zwiększony został o 7.107,0 tys. zł, w tym:
 - cztery decyzjami Ministra Finansów, zwiększającymi plan wydatków z rezerw celowych o 6.274,3 tys. zł,
 - 10 decyzjami Wojewody Podlaskiego, zwiększającymi plan o 832,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 893-911)

Zadania na które PUW otrzymał w latach 2019-2021 środki z rezerw celowych dotyczyły - z dwoma wyjątkami – inwestycji zgłoszonych wcześniej do planu rocznego (planowanych lecz nie ujętych w ramach limitów z ustawy budżetowej, lub zgłoszonych do sfinansowania środkami z rezerw celowych), inwestycji realizowanych w ramach projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (kolejnych transzy) lub zadań, na które otrzymano wcześniej zapewnienie finansowania decyzją Ministra Finansów. W 2020 r. uzyskano ponadto z rezerwy celowej:

- 1) 500 tys. zł na "Budowę infrastruktury kolejowego przejścia granicznego w Siemianówce". Wojewoda Podlaski 24 września 2020 r. zgłosił nowe zadanie do planu rocznego na 2020 r., po uzyskaniu z MSWiA informacji o takiej możliwości¹⁷. Jako uzasadnienie pilności zadania podano m.in. konieczność prac przystosowawczych związanych z dostosowaniem infrastruktury przejścia do wymagań rozporządzenia Parlamentu Europejskiego Rady (UE)2017/625, w związku z planowanym uruchomieniem kontroli weterynaryjnej i sanitarnej na kolejowym przejściu granicznym w Siemianówce.
- 2) 33 tys. zł na zakup urządzenia wielofunkcyjnego na potrzeby Centrum Powiadomiania Ratunkowego. Środki pochodziły z oszczędności w realizacji zadania „Rozbudowa istniejącego budynku biurowego na potrzeby Centrum Powiadomiania Ratunkowego”¹⁸, na które posiadano zapewnienie finansowania wydatków. (akta kontroli str. 1008-1034)

Zgodnie z art. 171 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁹:

- jednorazowe zmiany planu wydatków na zakupy inwestycyjne o więcej niż 100 tys. zł, oraz wszystkie zmiany planu wydatków na inwestycje budowlane były dokonywane za zgodą Ministra Finansów. W okresie objętym kontrolą Urząd czterokrotnie występował o takie zgody i w każdym przypadku je otrzymał;
- o wszystkich zmianach planu wydatków na zakupy inwestycyjne na kwotę poniżej 100 tys. zł, PUW poinformował niezwłocznie (nie później niż w ciągu 7 dni) Ministra Finansów, przy czym w jednym przypadku (na 51), nie przekazano takiej informacji w formie papierowej. Dyrektor Wydziału Budżetu i Finansów wyjaśnił: *Wypełniając obowiązek wynikający z art. 171 ust. 3 ustawy z o finansach publicznych (...),*

¹⁷ W piśmie MSWiA z 22 września 2020 r., kierowany do wojewodów, poinformowano o zwolnieniu przez jedną z jednostek kwoty 9.922,1 tys. zł, przewidzianej w rezerwie celowej budżetu państwa na 2020 r. i w związku z tym poproszono o zgłaszanie wniosków dotyczących zadań inwestycyjnych.

¹⁸ W ramach zadania planowano pierwotnie m.in. doporowadzenia światłowodów do nowej siedziby Centrum Powiadomiania Ratunkowego (200,0 tys. zł), które jednak ostatecznie zrealizowała Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku. Na wniosek Wojewody 33,0 tys. zł przeznaczono na wydatki majątkowe, a 167,0 tys. zł na wydatki bieżące).

¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

Wojewoda Podlaski informuje dwutorowo o dokonanych zmianach, tj. z wykorzystaniem systemu informatycznej obsługi budżetu państwa TREZOR oraz w formie odrębnego pisma. W omawianym przypadku Minister Finansów otrzymał informację o dokonanych zmianach za pośrednictwem systemu TREZOR. W związku z tym, że system TREZOR stał się głównym i praktycznie jedynym narzędziem komunikacji z ministerstwami w zakresie budżetu państwa, w PUW planowane jest odejście od dublowania przekazywanych informacji w zakresie dokonywanych zmian w wydatkach majątkowych. (akta kontroli str. 893-911, 924-930)

W 2019 r., tego samego dnia, Wojewoda zmienił dwiema decyzjami²⁰ plan wydatków majątkowych (w rozdz. 60031 § 6060) o łącznie 121,3 tys. zł, zwiększając zarazem o 121,1 tys. zł kwotę przeznaczoną na jedno zadanie inwestycyjne²¹. O zmianach wprowadzonych tymi decyzjami poinformowano Ministra Finansów, natomiast nie występowało o zgodę na zwiększenie planu wydatków majątkowych. Dyrektor Wydziału Budżetu i Finansów wyjaśniła: *Wnioski o dokonanie zmian w budżecie Wojewody Podlaskiego dokonywane są na bieżąco, po dokonaniu dogłębnej analizy, szczególnie pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami prawa. W związku z tym, że rozpatrywanych wniosków o dokonanie zmian jest dużo, występują sytuacje, w których jednego dnia dokonywane są zmiany decyzjami Wojewody o podobnym charakterze. (...) Zgodnie z art. 171 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł. wymaga zgody Ministra Finansów. Wymienione decyzje Wojewody Podlaskiego dotyczyły zwiększenia wydatków majątkowych poniżej 100 tys. zł, czyli zgodnie z przytoczonym przepisem nie wymagały zgody Ministra Finansów. Na pytanie o powody wnioskowania o zwiększenie środków na realizację jednego zadania w dwóch pismach, Dyrektor Wydziału Infrastruktury wyjaśniła: W 2019 r. na zadanie „Zakup i instalacja stacjonarnego monitora promieniowania gamma i neutronowego na kolejowym przejściu granicznym w Czeremsze” wystąpiono o zwiększenie wydatków z dwóch różnych rozdziałów, których środki są w dyspozycji różnych ministerstw (rozdz. 60003 – Ministerstwo Infrastruktury, rozdz. 60031 – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji). W związku z powyższym sporządzono dwa odrębne wnioski zgodnie z rozdziałem, którego dotyczy zmniejszenie, tj. zmniejszenie wydatków bieżących w rozdz. 60003 o kwotę 99,500 zł oraz zmniejszenie wydatków bieżących w rozdz. 60031 o kwotę 21,578 zł. (...) Ustawa o finansach publicznych, w zakresie w jakim przeniesienie wydatków jest dopuszczalne, nie określa żadnych przesłanek co do zastosowania instytucji przeniesienia wydatków, a dysponent nie musi wykazywać okoliczności uzasadniających jej zastosowanie. Przepisy nie przewidują również limitu sumy przeniesień a jedynie ograniczają możliwość przeniesienia do rozdziałów i paragrafów (art. 171, ust. 1). Niedopuszczalne jest przeniesienie wydatków między częściami oraz działami. Ponadto przeniesienie wydatków nie jest związane ze sformalizowanym postępowaniem. Decyzje wojewody to akt zarządzenia wewnętrznego dysponenta środków.* (akta kontroli str. 591-593, 913-930)

1.1.3. W 2019 roku zmniejszenie planowanych wydatków dotyczyło 10 zadań i wyniosło 1.892,3 tys. zł (osiem zadań na kwotę 1.593,2 tys. zł realizowanych na przejściach granicznych, jedno o wartości 282,3 tys. zł dotyczące zakupu sprzętu komputerowego i oprogramowania na potrzeby PUW i jedno na kwotę 16,8 tys. zł dotyczące zakupu pomp szlamowych dużej wydajności). Największe kwoty zmniejszeń planowanych wydatków dotyczyły zakupu i instalacji stacjonarnego monitora promieniowania gamma i neutronowego na kolejowym przejściu granicznym w Czeremsze (661 tys. zł) i budowy pomieszczeń umożliwiających dokonanie wyładunku, pobranie próbek do badań laboratoryjnych oraz składowania zatrzymanych dostaw w oczekiwaniu na wyniki analiz na dpg w Bobrownikach (529,7 tys. zł).

²⁰ Pisma Nr WI-III.3113.30.2019.KZ z dnia 14 listopada 2019 r. o 99,5 tys. zł i nr WI-III.3113.11.2019.KZ z dnia 14 listopada 2019 r. o 21,8 tys. zł.

²¹ Zakup i instalację stacjonarnego monitora promieniowania gamma i neutronowego na kolejowym przejściu granicznym w Czeremsze.

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Infrastruktury zmniejszenia planowanych wydatków majątkowych w 2019 i 2020 r. w rozdz. 60031 związane były głównie z oszczędnościami powstałymi po przeprowadzeniu postępowań przetargowych oraz konieczności uzupełnienia środków na realizację innych pilnych zadań. Zmniejszenie środków powstałych w 2019 r. jako oszczędności po rozstrzygnięciu postępowania na roboty budowlane na zadanie „Budowa pomieszczeń umożliwiających dokonanie wyładunku, pobranie próbek do badań laboratoryjnych oraz składowanie zatrzymanych dostaw w oczekiwaniu na wyniki analiz na drogowym przejściu granicznym w Bobrownikach” umożliwiły uzupełnienie brakujących środków na realizację innych pilnych zadań. Zmniejszenia środków w 2019 r. na realizację zadania „Zakup i instalacja stacjonarnego monitora promieniowania gamma i neutronowego na kolejowym przejściu granicznym w Czeremsze” dokonane zostały w związku z nie wydaniem przez Radę Ministrów, w ustawowym terminie do 15 grudnia 2019 r., rozporządzenia w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2019 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego. Przedłużające się procedury przetargowe spowodowały opóźnienia w wyłonieniu wykonawcy zadania, bowiem w pierwszym ogłoszonym postępowaniu nie złożono żadnej oferty. Ponadto w związku z częściową realizacją zadania na gruntach należących do Gminy Czeremcha, po przeprowadzeniu długotrwałej procedury komunalizacyjnej 20 listopada 2019 r., po uprawomocnieniu się decyzji o komunalizacji mienia na rzecz Gminy Czeremcha, możliwe było ponowne wystąpienie o wydanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Zadanie w części realizowane było również na terenie kolejowym zamkniętym, co związane było z szeregiem procesów uzgodnieniowych ze spółkami kolejowymi z grupy PKP S.A. Plan finansowy decyzją Ministra Finansów zmniejszony został o niniejsze środki w związku z utworzeniem rezerwy celowej poz.100. Na dokończenie realizacji powyższego zadania przyznano środki z rezerwy celowej na 2020 rok. W przypadku drugiego zadania Dyrektor Wydziału Infrastruktury podała, że zmniejszenia środków w 2020 r. na zadanie „Budowa i przebudowa infrastruktury w drogowym przejściu granicznym Bobrowniki” dokonano po rozstrzygnięciu postępowań głównie na opracowanie dokumentacji projektowych. Termin opracowania dokumentacji w ostatnim kwartale roku oraz ustalone wartości inwestycji wynikające z kosztorysów inwestorskich uniemożliwiły wykonanie robót budowlanych na powyższe zadania. Powstałe oszczędności pozwoliły na przesunięcie wolnych środków na uzupełnienie innych pilnych zadań. (akta kontroli str. 952-958)

W 2020 roku zmniejszenie wydatków dotyczyło sześciu zadań i wyniosło 1.989 tys. zł (cztery zadania na kwotę 823 tys. zł wykonywane na przejściach granicznych, jedno o wartości 125 tys. zł dotyczące termomodernizacji budynków PUV położonych w Zaściankach i w Łomży oraz zakup za 247 tys. zł sprzętu komputerowego i oprogramowania). Największe zmniejszenie planowanych wydatków dotyczyło budowy infrastruktury kolejowego przejścia granicznego w Siemianówce (o 288,9 tys. zł) i budowy i przebudowy infrastruktury w drogowym przejściu granicznym Bobrowniki-Bierestowica (253 tys. zł). W przypadku pierwszego zadania, zmniejszenie środków było związane z niewykonaniem wycinki drzew wraz z nowymi nasadzeniami na działce niebędącej własnością Wojewody, które stanowiły przeszkodę lotniczą terenu planowanego lądowiska śmigłowców. Dopiero 24 listopada 2020 r. właściciel nieruchomości uzyskał decyzję zezwalającą na wycinkę drzew. Negocjacje z właścicielem działki uniemożliwiły zrealizowanie przedmiotowego zadania w 2020 roku. Środki zostały zablokowane, natomiast zadanie zrealizowano w 2021 roku.

Podsumowując Dyrektor dodała, że dokonywane zmniejszenia kwot nie były spowodowane zmianą/zmniejszeniem zakresu rzeczowego zadań.

(akta kontroli str. 650-656, 721-724, 952-958)

W trakcie realizacji budżetu w latach 2019 i 2020 oraz w I półroczu 2021 r. Urząd zrezygnował z 10²², sześciu²³ i trzech²⁴ zadań ujętych w ustawach budżetowych o wartości 4.638,3 tys. zł, 10.328,5 tys. zł i 182 tys. zł, dokonując przeniesienia planowanych wydatków na inne zadania inwestycyjne. Rezygnacja z 19 zadań inwestycyjnych nie spowodowała zmniejszenia planu wydatków w tych latach. Największych przesunięć dokonano:

- pismem z 11 lutego 2019 r. przesunięto środki w kwocie 2.617,2 tys. zł z czterech zadań ujętych w planie finansowym Urzędu (1.000 tys. zł, 950 tys. zł, 612 tys. zł i 55,2 tys. zł) na uzupełnienie środków na realizację projektów finansowanych w ramach Programu Współpracy Transgranicznej EIS Polska-Białoruś-Ukraina 2014-2020²⁵. Dyrektor Wydziału Infrastruktury wyjaśniła, że *przesunięcie środków na uzupełnienie realizacji projektów finansowanych z w ramach Programu Współpracy Transgranicznej EIS Polska – Białoruś – Ukraina 2014-2020, tj. Projektu Nr PBU1/0572/16 „Poprawa przepustowości, kontroli i bezpieczeństwa w drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej” oraz Projektu Nr PBU1/0569/16 „Przebudowa pawilonów kontroli celno-paszportowej w drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej” wynikało z tego, że po ogłoszeniu kolejnych postępowań przetargowych na wykonanie prac budowlanych okazało się, iż kwoty najniższych ofert przewyższają kwoty przewidziane na realizację prac budowlanych. Budżet przewidziany na komponent infrastrukturalny realizowanych projektów oraz pozyskane decyzje Ministra Finansów na zapewnienie finansowania projektów okazały się niewystarczające do rozstrzygnięcia postępowań i zawarcia umów z wykonawcą. Brakujące kwoty uzupełnione zostały ze środków budżetu Wojewody Podlaskiego na rok 2019 rok. Jednocześnie informuję, iż nie było możliwości uzupełniania dodatkowych środków w ramach realizowanych projektów finansowanych z Programu Współpracy Transgranicznej EIS Polska – Białoruś – Ukraina 2014-2020;*
- decyzją z 10 kwietnia 2020 r. Wojewody Podlaskiego²⁶, za zgodą Ministra Finansów, przesunięto środki w kwocie 9.011,3 tys. zł z zadania „System telewizji dozorowej CCTV na terenie drogowego przejścia granicznego w Kuźnicy Białostockiej” na „Zakup i montaż skanera do prześwietlania wagonów kolejowych na kolejowym przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej”. W uzasadnieniu wniosku do Ministra Finansów²⁷ o wyrażenie zgody na przeniesienie planowanych środków z § 6050 (wydatki inwestycyjne) na § 6060 (wydatki na zakupy inwestycyjne) Wojewoda Podlaski podał m.in., że konieczność zabezpieczenia środków na to zadanie wynika z powstania zobowiązań w 2019 roku, koniecznych do uregulowania w 2020 roku. Umowa zawarta w IV kwartale 2018 r.

²² Wykonanie i montaż zabezpieczeń tzw. antyptak na konstrukcji wiat stalowych na drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej (612 tys. zł), budowa sieci WLAN (WiFi) dla podróżnych na potrzeby dostępu do e-usług Służby Celnej na drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej (1.000 tys. zł) i Bobrownikach (950 tys. zł), budowa budynku kontroli fitosanitarnej na potrzeby Państwowej Granicznej Inspekcji Sanitarnej na drogowym przejściu granicznym Kuźnica-Bruzgi (1.707,2 tys. zł), termomodernizacja budynków PUW w Łomży przy ul. Spokojnej 9B (112 tys. zł) i Zaściankach przy ul. Szosa Baranowicka 35 (90 tys. zł), zakup sześciu zestawów komputerowych wraz z oprogramowaniem biurowym w ramach projektu Interreg V-A Litwa-Polska 2014-2020 (10 i 2 tys. zł), zakup sprzętu komputerowego z oprogramowaniem na potrzeby Wydziału Rolnictwa i Środowiska PUW (30 tys. zł) i zakup łodzi ewakuacyjnej z silnikiem (33,3 tys. zł), zakup diagnostycznych podnośników nożycowych na potrzeby oddziału celnego na dpg Bobrowniki-Blerestowica (91,8 tys. zł).

²³ System telewizji dozorowej CCTV na terenie drogowego przejścia granicznego w Kuźnicy Białostockiej (10.000 tys. zł), opracowanie dokumentacji na budowę stanowiska do kontroli na wysokości przy torze normalnym z kablowym przyłączem energetycznym i systemem zabezpieczającym przed upadkiem na kolejowym przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej (60 tys. zł), wykonanie instalacji teletechnicznych w budynku administracyjnym PUW (120 tys. zł), łodzie ewakuacyjne z silnikiem (65 tys. zł), sprzęt logistyczny – namiot pneumatyczny, nagrzewnica, oświetlenie (45 tys. zł) i zakup mebli na potrzeby Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego (38,5 tys. zł).

²⁴ Budowa stanowiska do kontroli wagonów i cystem na wysokości przy torze normalnym z kablowym przyłączem energetycznym na kolejowym przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej (50 tys. zł), opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej na budowę toalet dla podróżnych dla drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej (70 tys. zł) i zakup przemienników radiowych (62 tys. zł).

²⁵ Projekty Nr PBU1/0572/16 „Poprawa przepustowości, kontroli i bezpieczeństwa w drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej” i Nr PBU1/0569/16 „Przebudowa pawilonów kontroli celno-paszportowej w drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej”.

²⁶ Decyzja Nr FB-II.3111.167.2020.WM z 10 kwietnia 2020 r.

²⁷ Pismo Nr WI-II.3141.11.2020.KZ z 16 marca 2020 r.

przewidywała zakończenie zadania w 2019 roku, jednak z uwagi na problemy wykonawcy skanera (zakupiona przez niego miedź nie spełniała wymaganych parametrów czystości), pismem z 3 grudnia 2019 r. wystąpiono o ujęcie niniejszej kwoty w wydatkach niewygasających z upływem 2019 roku. Z uwagi na niewydanie przez Radę Ministrów stosownego rozporządzenia, realizowane przedsięwzięcie pozostało bez zabezpieczenia finansowego w 2020 roku. Pismem z 19 lutego 2020 r. bezskutecznie wystąpiono do MSWiA o przyznanie środków z rezerwy celowej (poz. 22). Z uwagi na brak możliwości pozyskania środków na skaner, konieczne było przeniesienie wydatków między paragrafami. (akta kontroli str. 721-724, 931-942, 952-958)

Z przedstawionych wyżej danych wynika, że dokonane w latach 2019-2020 zmiany w planach finansowych PUW były uzasadnione potrzebami Urzędu i wynikały z konieczności zabezpieczenia środków na nieplanowane zadania. Przyczynami takiego stanu było m.in. zawarcie umów, których nie zrealizowano w pierwotnie zakładanych terminach (np. ze względu na COVID-19, czy trudności wykonawców spowodowane wstrzymaniem lub ograniczeniem dostaw) lub niewydanie przez Radę Ministrów stosownego rozporządzenia w sprawie wydatków niewygasających z upływem 2019 roku. Wymusiło to konieczność dokonania w następnym roku przeniesień w planach finansowych PUW kosztem rezygnacji z trzech zadań inwestycyjnych ujętych w planie finansowym Urzędu według ustawy budżetowej. Istotne wydaje się także wprowadzenie od 2019 roku obowiązku planowania wydatków budżetowych na trzy przyszłe lata (2020-2022), co skutkowało brakiem możliwości ujęcia w planach finansowych Urzędu kwot na wydatki majątkowe, z których wcześniej zrezygnowano. Zadania takie mogły być realizowane w kolejnych latach budżetowych w przypadku powstania oszczędności w planach finansowych PUW.

(akta kontroli str. 721-724)

1.1.4. Do spisu zadań inwestycyjnych PUW w latach 2019, 2020 i 2021 rok wprowadzono nowe zadania (nieujęte w planach według ustawy budżetowej):

- w 2019 roku: 15 nowych zadań o wartości 29.949,0 tys. zł (13 na kwotę 23.000,1 tys. zł związanych z funkcjonowaniem przejść granicznych, jedno o wartości 6.769,9 tys. zł dotyczące rozbudowy istniejącego budynku biurowego na potrzeby Centrum Powiadamiania Ratunkowego i jedno na kwotę 179,0 tys. zł związane z projektem „Podniesienie jakości usług publicznych realizowanych na rzecz obywateli państw trzecich w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim – II etap”). Z-ca Dyrektora Wydziału Programów Rządowych i Funduszy Europejskich wyjaśniła, że w przypadku tego ostatniego zadania, jest to uzupełnienie projektu realizowanego w latach 2017-2018, ale stanowi odrębne przedsięwzięcie. Oba projekty zostały zatwierdzone po przejściu procedury konkursowej przez MSWiA, więc otrzymanie dofinansowania na nie było oczywiste. Porozumienie o dofinansowaniu przedmiotowego projektu ze środków Funduszu Azylu Migracji i Integracji ostatecznie zostało zawarte 12 września 2019 r., tj. po zakończeniu planowania budżetowego. Zgodnie z wytycznymi MSWiA, do planowania budżetowego mogły być zgłaszane projekty, które uzyskały dofinansowanie i dla których zostały zawarte porozumienia finansowe.

(akta kontroli str. 943-945)

- w 2020 roku: 44 nowych zadań o wartości 31.242 tys. zł (30 na kwotę 28.207,7 tys. zł wykonywanych na przejściach granicznych, 12 na kwotę 2.685,4 tys. zł realizowanych przez BOU, w tym m.in. rozbudowa za 1.159 tys. zł istniejącego budynku biurowego na potrzeby Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Białymstoku (CPR), jedno na kwotę 282,7 tys. zł dotyczące podniesienia jakości usług wykonywanych przez PUW na rzecz obywateli państw trzecich i jedno na kwotę 66,2 tys. zł związane z zakupem elektrycznego wózka widłowego. Dyrektor BOU wyjaśniła, że rozbudowa CPR była możliwa dzięki otrzymaniu w 2017 roku zapewnienia finansowania²⁸ tego zadania w latach 2017-2020. W 2020 roku uruchomiono środki finansowe na realizację tego zadania, dzięki czemu sprawnie przebiegł proces inwestycyjny.

(akta kontroli str. 946-950)

²⁸ Decyzja Ministra Rozwoju i Finansów Nr FG6.4143.269.2017.P.338/PRQ z 31 sierpnia 2017 r.

- do 30 czerwca 2021 r.: 22 nowe zadania o wartości 2.265,1 tys. zł (19 na kwotę 1.663,7 tys. zł wykonywane na przejściach granicznych, jedno o wartości 444,0 tys. zł dotyczące adaptacji pomieszczeń w budynku w Suwałkach na potrzeby nowej siedziby Delegatury PUW w Białymstoku, jedno o wartości 122,0 tys. zł dotyczące zakupu samochodu służbowego na rzecz dyspozytorni medycznej i jedno o wartości 35,4 tys. zł dotyczące zakupu systemu pn. „Elektroniczny Nadzór Prawny” na potrzeby Wydziału Nadzoru i Kontroli PUW). (akta kontroli str. 650-656, 721-724)

W planach rzeczowo-finansowych Urzędu według ustawy budżetowej na 2019 i 2021 rok nie było zadań inwestycyjnych przewidzianych do realizacji odpowiednio w 2018 i 2020 roku. W planie rzeczowo-finansowym Urzędu według ustawy budżetowej na 2020 rok ujęto cztery zadania o wartości 293,0 tys. zł, 340,0 tys. zł, 65,0 tys. zł i 45,0 tys. zł²⁹, z których zrezygnowano w 2019 roku (łączna wartość tych zadań wynosiła 743,0 tys. zł, co stanowiło 5,4% planowanych wydatków według ustawy budżetowej – 13.679,0 tys. zł). Dwa pierwsze zadania zostały zrealizowane za kwoty niższe od ujętych w planie finansowym (za 158,2 tys. zł i 68,1 tys. zł), z trzeciego zrezygnowano „z uwagi na dalszy brak możliwości przetrzymywania sprzętu. W przypadku zmiany sytuacji (stan epidemii i zagrożenie COVID-19) zwrócimy się o ponowne zapisanie w planie przedsięwzięć, których realizacja będzie możliwa jeszcze w 2020 r.”³⁰), a czwartego wykonawca wyłoniony w przetargu nie zrealizował. W dniu 17 grudnia 2020 r. Urząd odstąpił od zawartej umowy i obciążył wykonawcę karą umowną w wysokości 10% wynagrodzenia (3,4 tys. zł). Wpłata należnej kary nastąpiła 29 stycznia 2021 r. (akta kontroli str. 721-724, 727-736)

Ze środków pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa wprowadzono do planu finansowego Urzędu zadania o wartości 35.354,7 tys. zł, 22.053,6 tys. zł i 6.274,3 tys. zł (sprawa ujęcia zadań finansowanych z rezerw celowych, w planach finansowych Urzędu została omówiona w 1.1.2. wystąpienia). Dyrektor Wydziału Budżetu i Finansów podała, że *Wojewoda planując budżet na kolejne lata jest ograniczony kwotą limitu wydatków określoną przez Ministra Finansów oraz ministrów właściwych. W związku z powyższym, nie wszystkie zadania zgłaszane do realizacji na kolejne lata można było ująć w planie finansowym PUW na etapie tworzenia projektu planu finansowego. Zarówno decyzje o określeniu limitu wydatków na poszczególne lata dla części 85/20 – województwo podlaskie, jak i decyzje o utworzeniu rezerw celowych w budżecie państwa w części 83, są podejmowane na szczeblu ministerialnym oraz parlamentarnym.*

(akta kontroli str. 725-726, 893-911)

Dyrektor Wydziału Infrastruktury wyjaśniła, że *zadania w rozdz. 60031 wprowadzane do planu finansowego zgłaszane są do ujęcia w projekcie ustawy budżetowej na dany rok oraz do rezerwy celowej na dany rok na podstawie potrzeb przedłożonych przez służby oraz pozostałe instytucje funkcjonujące na przejściach granicznych województwa podlaskiego. Każdorazowo na etapie opracowywania materiałów planistycznych do projektu budżetu na dany rok oraz składania wniosku o rezerwę celową Wydział Infrastruktury występuje do niniejszych instytucji z prośbą o składanie przedmiotowych wniosków.*

(akta kontroli str. 952-958)

W latach 2019 i 2020 plan wydatków majątkowych Urzędu po zmianach wynosił odpowiednio: 35.682,8 tys. zł i 35.469,2 tys. zł, a na 30 czerwca 2021 r. - 12.541,0 tys. zł. W ustawie budżetowej na 2019 rok ujęto 23 zadania, z których 15 zrealizowano, a z ośmiu zrezygnowano. W ciągu roku do planu wprowadzono 17 nowych zadań, z których 15 zrealizowano, a z dwóch zrezygnowano. Na koniec roku w planie po zmianach ujęto 30 zadań, z których wszystkie zrealizowano. Plan wydatków majątkowych Urzędu po zmianach na 2019 rok wynosił 35.682,8 tys. zł i był o 295,7% wyższy od planu wg ustawy budżetowej (12.069,0 tys. zł). W ustawie budżetowej na 2020 rok ujęto 22 zadania, z których 16 zrealizowano, a z sześciu zrezygnowano. W ciągu roku do planu wprowadzono

²⁹ Zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania na potrzeby PUW (340,0 tys. zł), termomodernizacja budynków PUW w Zaściankach i Łomży (293 tys. zł), sprzęt pływający (łódzie ewakuacyjne z silnikami) – 65,0 tys. zł i sprzęt logistyczny - namiot pneumatyczny, nagrzewnica, oświetlenie, wyposażenie dodatkowe (45,0 tys. zł).

³⁰ Notatka służbowa spisana 19 maja 2020 r.

44 nowych zadań, z których wszystkie zrealizowano. Na koniec roku w planie po zmianach ujęto 60 zadań, z których wszystkie zrealizowano. Plan wydatków majątkowych Urzędu po zmianach na 2020 rok wynosił 35.469,2 tys. zł i był o 259,3% wyższy od planu wg ustawy budżetowej (13.679,0 tys. zł). W ustawie budżetowej na 2021 rok ujęto 16 zadań. Do końca czerwca tego roku wprowadzono 22 nowe zadania a z trzech zrezygnowano. W planie po zmianach ujętych było 35 zadań, z których sześć realizowano lub zakończono. Plan wydatków majątkowych Urzędu po zmianach na koniec I półrocza 2021 r. wynosił 12.541,0 tys. zł i był o 230,8% wyższy od planu wg ustawy budżetowej (5.434,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 594,721-724, 951)

1.2. Realizacja planu wydatków majątkowych

W latach 2019-2020 i do 30 czerwca 2021 r. Urząd zrealizował wydatki majątkowe w wysokości 35.682,8 tys. zł (100% planu po zmianach), 35.454,4 tys. zł (99,96%) i 5.240,0 tys. zł (41,8%), z czego:

- w 2019 roku: w § 6050 wydatkowano 12.052,8 tys. zł, w § 6058 – 16.771,3 tys. zł i w § 6059 – 1.863,5 tys. zł (łącznie 30.687,6 tys. zł, co stanowiło 86% wydatków ogółem po zmianach), a w § 6060 – 4.816,2 tys. zł, w § 6061 – 134,3 tys. zł i w § 6062 – 44,7 tys. zł (łącznie 4.995,2 tys. zł – 14% wydatków ogółem po zmianach),
- w 2020 roku: w § 6050 wydatkowano 5.786,5 tys. zł, w § 6051 – 579,5 tys. zł, w § 6052 – 193,2 tys. zł, w § 6057 – 416,3 tys. zł, w § 6058 – 13.301 tys. zł i w § 6059 – 1.670,3 tys. zł (łącznie 21.946,8 tys. zł – 61,9%), a w § 6060 13.367,1 tys. zł, w § 6061 – 105,4 tys. zł i w § 6062 – 35,1 tys. zł (łącznie 13.507,6 tys. zł – 38,1%),
- do 30 czerwca 2021 r.: w § 6050 wydatkowano 131,8 tys. zł, w § 6058 – 4.292,5 tys. zł i w § 6059 – 476,9 tys. zł (łącznie 4.901,2 tys. zł – 93,5%), a w § 6060 – 338,8 tys. zł (6,5%).

Urząd zrealizował wszystkie zadania ujęte w planie po zmianach na lata 2019-2020 osiągając założone efekty. W 2019 roku wykorzystano 100% posiadanych środków, zaś w 2020 roku największa kwota niewykorzystanych dotyczyła wydatków na zakup urządzenia wielofunkcyjnego na potrzeby dyspozytorni medycznej zlokalizowanej w PUW (zapłacono 18,4 tys. zł, przy planie wynoszącym 19,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 761-780)

Wojewoda Podlaski skorzystał z możliwości przewidzianej w art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i zablokował wydatki budżetowe. W 2019 roku trzema decyzjami³¹ zablokował wydatki inwestycyjne w kwocie 11.788,7 tys. zł i o tę kwotę plan finansowy został zmniejszony decyzją Ministra Finansów³² (na utworzenie rezerwy celowej poz. 100), a w 2020 roku pięcioma decyzjami³³ zablokował wydatki majątkowe w wysokości 546,1 tys. zł i o tę kwotę plan wydatków został zmniejszony decyzją Ministra Finansów³⁴. W uzasadnieniach Wojewoda podał, że dokonuje blokowania:

- w 2019 roku: 1] 33,5 tys. zł w związku z nadmiarem posiadanych środków po przeprowadzeniu postępowań przetargowych, 2] 11.727,8 tys. zł przeznaczonych na trzy zadania (1/ „Zakup i montaż skanera do prześwietlania wagonów kolejowych na kolejowym przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej”; 2/ „Budowa budynku kontroli fitosanitarnej na potrzeby Państwowej Granicznej Inspekcji Sanitarnej na dpg Kuźnica Białostocka-Brzugi”, 3/ „Zakup i instalacja stacjonarnego monitora promieniowania gamma i neutronowego na kolejowym przejściu granicznym w Czeremsze”) w związku z opóźnieniami w realizacji zadań oraz nie wydaniem przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2019 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego; 3] 27,4 tys. zł w związku z nadmiarem posiadanych środków po przeprowadzeniu postępowań przetargowych;

³¹ Nr FB-II.3111.803.2019.AKP z 3 grudnia 2019 r., Nr FB-II.3111.804.2019.AKP z 3 grudnia 2019 r. i Nr FB-II.3111.907.2019.WM z 30 grudnia 2019 r.

³² Pismo Nr MF/BP4.4143.16.4.2019.RC z 31 grudnia 2019 r.

³³ Nr FB-II.3111.667.2020.WM z 25 listopada 2020 r., Nr FB-II.3111.380.2020.AS z 23 grudnia 2020 r., Nr FB-II.3111.484.2020.AS z 23 grudnia 2020 r., Nr FB-II.3111.866.2020.WM z 29 grudnia 2020 r. i Nr FB-II.3111.874.2020.WM z 29 grudnia 2020 r.

³⁴ Pismo Nr MF/BP4.4143.16.4.2020.RC z 30 grudnia 2020 r.

- w 2020 roku: 1] 195,2 tys. zł w związku z oszczędnościami powstałymi po przeprowadzeniu 11 postępowań przetargowych; 2] 31,5 tys. zł w związku ze zgłoszoną nadwyżką środków na zadanie „Adaptacja pomieszczeń w budynku Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku przy ul. Mickiewicza 3 na potrzeby Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców”; 3] 0,6 tys. zł w związku ze zgłoszoną nadwyżką środków przyznanych na nową siedzibę przy ul. Szosa Baranowicka 35 w Zaściankach; 4] 24,7 tys. zł w związku z oszczędnościami powstałymi po przeprowadzeniu postępowań przetargowych i wynikających z zakontraktowanych umów na realizację trzech projektów; 5] 294,1 tys. zł w związku z oszczędnościami powstałymi po przeprowadzeniu postępowań na prace i dostawy oraz wynikających z zakontraktowanych umów na realizację zadań (1/ „Budowa infrastruktury kolejowego przejścia granicznego w Siemianówce”, 2/ Zakup zbiorników paliwa na potrzeby Straży Granicznej na dpg Kuźnica Białostocka-Bruzgi”)

Decyzje o blokowaniu wydatków majątkowych we wszystkich ośmiu ww. sprawach zostały podjęte niezwłocznie po zgłoszeniu przez dyrektorów wydziałów posiadania nadmiaru środków budżetowych. (akta kontroli str. 737-760)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania PUW w zakresie planowania i realizacji wydatków majątkowych na lata 2019-2021. Plany finansowe obejmujące te wydatki zostały rzetelnie sporządzone i terminowo przesłane do Ministerstwa Finansów. Dokonane w trakcie roku budżetowego zmiany w planie rzeczowym i finansowym wydatków majątkowych były celowe, wynikały głównie z potrzeby zabezpieczenia realizacji najpilniejszych zadań i pozwoliły na efektywne wykorzystanie niemal wszystkich środków ujętych w planach na lata 2019-2020. Prawidłowo też blokowano wydatki, w przypadku stwierdzenia, że środki na wydatki inwestycyjne nie zostaną wykorzystane.

OBSZAR

2. Wydatkowanie środków na inwestycje

Opis stanu
faktycznego

2.1. Celowość i efektywność dokonywania wydatków majątkowych

2.1.1. Analiza dotycząca 10 zadań inwestycyjnych³⁵ zrealizowanych przez PUW w 2019 roku³⁶ o wartości 3.507,1 tys. zł (9,8% wydatków majątkowych ogółem w tym roku)

³⁵ Dobór celowy uwzględniający w szczególności wydatki majątkowe o najwyższej wartości poniesione w grudniu 2019 i 2020 roku.

³⁶ Przebudowa wjazdu i wyjazdu na dpg Kuźnica Białostocka-Bruzgi wraz z niezbędną infrastrukturą - roboty zamienne, niezbędne do realizacji zadania (314 tys. zł), Budowa dwóch budynków kontenerowych nietrwale związanych z gruntem na potrzeby służb granicznych w Czeremsze (784,2 tys. zł), Opracowanie dokumentacji projektowej na wykonanie nowego systemu monitoringu wraz z infrastrukturą światłowodową i elektryczną na dpg Bobrowniki-Bierestowica (94,7 tys. zł), Aktualizacja dokumentacji projektowej na wykonanie systemu telewizji dozorowej CCTV na dpg Kuźnica Białostocka-Bruzgi (51,7 tys. zł), Przebudowa i rozbudowa budynku kontroli fitosanitarnej i weterynaryjnej na potrzeby Państwowej Granicznej Inspekcji Sanitarnej na terenie dpg Bobrowniki-Bierestowica – realizowane zgodnie z Anekssem Nr 1 z 26 sierpnia 2019 r. (1.280,3 tys. zł), Zakup ciągnika komunalnego z osprzętem oraz przyczepy rolniczej na dpg Bobrowniki-Bierestowica (213,4 tys. zł), Dostawa jednej mobilnej stacji do kontroli zbiorników pojazdów na potrzeby drogowego przejścia granicznego Kuźnica Białostocka-Bruzgi (115,6 tys. zł), Dostawa, instalacja i konfiguracja systemu telekomunikacyjnego niezbędnego do funkcjonowania w PUW infolinii do obsługi obywateli państw trzecich (179 tys. zł), Dostawa, montaż i uruchomienie fabrycznie nowych 10 kompletów cyfrowych, elektronicznych system alarmowych o mocy 1200W na potrzeby Wojewódzkiego Systemu Ostrzegania i Alarmowania (375,8 tys. zł) i Dostawa, jednego kompletu fabrycznie nowej dwuosiovej przyczepy specjalnej ratownictwa ekologiczno-przeciwpowodziowego (98,4 tys. zł).

i 10 wykonanych w 2020 roku³⁷ o wartości 3.581,9 tys. zł (10,1%) wykazała, że wydatki na te zadania ponoszono zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 1-3 ustawy o finansach publicznych, tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. We wszystkich 20 sprawach wydatki dotyczyły zadań Urzędu, przy czym w jednej, zakupione syreny alarmowe (w ramach zadania „Dostawa, montaż i uruchomienie fabrycznie nowych kompletów cyfrowych, elektronicznych syren alarmowych na potrzeby Wojewódzkiego Systemu Ostrzegania i Alarmowania”) zostały zamontowane na terenie 10 gmin województwa podlaskiego³⁸. Stwierdzono, że:

- 1) We wszystkich 20 analizowanych sprawach przed zawarciem umów komórki organizacyjne Urzędu dokonywały analizy potrzeb nabycia środków trwałych i rzetelnie skalkulowały planowane wydatki.
- 2) Wydatków dokonywano do wysokości kwot ujętych w planach finansowych.
- 3) W dwóch zadaniach z 2019 roku, aneksami do zawartych umów wprowadzono zmiany zakresu rzeczowego prowadzonych prac wynikające ze zmian technologicznych polepszających elementy wjazdu i wyjazdu na drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej – Bruzgi (314 tys. zł) oraz zmiany technologiczne wprowadzone podczas procesu inwestycyjnego w budynku kontroli fitosanitarnej i weterynaryjnej na potrzeby Państwowej Granicznej Inspekcji Sanitarnej na terenie drogowego przejścia granicznego Bobrowniki – Bierestowica (1.280,3 tys. zł). W pozostałych 18 analizowanych zadaniach zmian zakresu rzeczowego nie wprowadzano.
- 4) W dziewiętnastu sprawach z 2019 i 2020 o wartości 6.713,3 tys. zł zakupy zostały sfinansowane ze środków zaplanowanych w jednym rozdziale, a w jednej sprawie z 2019 roku dotyczącej zakupu 10 kompletów cyfrowych syren alarmowych za 375,8 tys. zł – z dwóch rozdziałów (118 tys. zł wydatkowane z rozdziału 75414 „Obrona cywilna” i 257,8 tys. zł z rozdziału 75421 „Zarządzanie kryzysowe”). Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wyjaśnił, że *zakup syren alarmowych został sfinansowany z dwóch rozdziałów ze względu na nową, dotychczas niestosowaną, koncepcję doposażania systemu ostrzegania i alarmowania nadzorowanego przez Wojewodę Podlaskiego w dwóch obszarach, tj. obrona cywilna i zarządzanie kryzysowe – tereny zalewowe (nowe zadania od 2018 r. zgodnie z ustawą prawo wodne, ochrona przeciwpowodziowa). Ze względu na fakt, iż system ostrzegania i monitorowania w województwie podlaskim jest stale modernizowany, wymusza to konieczność utrzymywania go w stałej sprawności, co z kolei wymaga dużych nakładów finansowych, a wśród nich największe to wymiana syren alarmowych. Na pytanie, z czego wynikał podział środków zakupu syren alarmowych na te rozdziały, skoro zakup jednej syreny kosztował 37.576,50 zł, dyrektor odpowiedział, że przy pierwotnym planowaniu środków na realizację zadania przewidziano jedynie zakup syren alarmowych (rozdział 75414). W trakcie roku budżetowego, w oparciu o przytoczone wyżej okoliczności, oraz bieżący nadzór nad prowadzonymi postępowaniami i prognozą uzyskanych z nich oszczędności, zapewnienie finansowania łącznie ze środków z rozdziału 75414 i 75421 pozwoliło na ogłoszenie postępowania i realizację oprócz zakupu (dostawy), również na montaż*

³⁷ Wykonanie dokumentacji projektowej w ramach Budowy i przebudowy infrastruktury w dpg Bobrowniki-Bierestowica (494,5 tys. zł), Dostawa i montaż siatek ochronnych przed ptactwem na konstrukcji wiaty stalowej w kierunku wyjazdowym na dpg Kuźnica Białostocka-Bruzgi - I etap (863,5 tys. zł), Dostawa, montaż i uruchomienie wagi kolejowej do ważenia wagonów w ramach budowy infrastruktury kolejowego przejścia granicznego w Siemianówce (846,2 tys. zł), Dostosowanie pomieszczeń II piętra w budynku usługowym na terenie drogowego przejścia granicznego Bobrowniki - Bierestowica na potrzeby straży granicznej (392,1 tys. zł), Budowa infrastruktury kolejowego przejścia granicznego w Siemianówce – roboty dodatkowe do zadania (211,1 tys. zł), Dostawa i montaż depozytów na broń na drogowe przejście graniczne Bobrowniki-Bierestowica, Kuźnica Białostocka-Bruzgi, Połowce-Pieszczałka (159,8 tys. zł), Dostawa, montaż i konfiguracja depozytów na klucze na drogowe przejście graniczne Bobrowniki-Bierestowica, Kuźnica Białostocka-Bruzgi, Połowce-Pieszczałka (192,6 tys. zł), Dostawa samochodu na potrzeby obsługi przejść granicznych województwa podlaskiego (106,1 tys. zł), Dostawa jednego fabrycznie nowego (rok produkcji 2020) samochodu osobowego na potrzeby PUW marki Toyota Camry (137,6 tys. zł) i Dostawa dwóch kompletów fabrycznie nowych pomp szlarnowych dużej wydajności na przyczepach jednoosiowych (178,4 tys. zł).

³⁸ Szudziałowo, Mielnik, Wizna, Przerośl, Supraśl, Nowinka, Płaska, Turośl, Suraz, Rudka.

i uruchomienie (włączenie do central alarmowych) 10 syren. Po przesunięciach środków w ramach budżetu, na realizację zamówienia publicznego, z uwagi na wspólne zadania w zakresie systemu ostrzegania i alarmowania w ramach przedsięwzięć obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego odstąpiono od proporcjonalnego podziału środków w rozdziałach. (akta kontroli str. 825-827)

- 5) W żadnej z 20 analizowanych spraw PUW nie dokonywał zakupu sprzętu komputerowego z systemami i oprogramowaniem.
- 6) W wyniku zakończenia analizowanych inwestycji uzyskano zakładane efekty, w tym m.in.: 1] na drogowym przejściu granicznym Kuźnica Białostocka-Bruzgi polepszone warunki wjazdu i wyjazdu oraz przepustowość (pasy ruchu zwiększono z dwóch do czterech), zwiększono skuteczność działań związanych z ograniczeniem przewozu paliw na teren UE, zabezpieczono podróżnych i pracowników przed zanieczyszczeniami zrzucanymi przez ptaki, na przejściach granicznych wprowadzono elektroniczne depozytory na broń i na klucze stanowiące zabezpieczenie przechowywanej broni i kluczy, 2] na kolejowym przejściu granicznym w Czeremsze poprawiono warunki pracy Straży Granicznej i KAS, 3] na dpg Bobrowniki-Bierestowica dostosowano infrastrukturę techniczną do prowadzenia kontroli urzędowych na wniosek służb sanitarnych, poprawiono warunki pracy i wyposażenie przejścia, 4] na kolejowym przejściu granicznym w Siemianówce uruchomiono wagi kolejowe zabezpieczające przed wwozem i wywozem towarów zabronionych, 5] zainstalowano w PUW infolinię do obsługi obywateli państw trzecich w celu poprawy obsługi obywateli tych państw, 6] na terenie 10 gmin poprawiono funkcjonowanie obrony cywilnej poprzez zamontowanie syren alarmowych. (akta kontroli str. 805-824)

Dyrektor Wydziału Infrastruktury wyjaśniła, że realizowane przez Wojewodę inwestycje w zakresie przejść granicznych nie należą do żadnej kategorii inwestycji generujących dochód, gdyż nie występują żadne przychody związane z ich realizacją. Realizowane zadania służą zabezpieczeniu polsko-białoruskiej granicy państwowej - zewnętrznej granicy UE w infrastrukturę umożliwiającą zapewnienie odpowiednich warunków, w tym zwiększeniu bezpieczeństwa odpraw, dostępności przejść granicznych, skrócenia czasu odpraw oraz poprawy pracy służb funkcjonujących na przejściach granicznych. Mają również charakter prewencyjny i zapobiegawczy. Ponadto przyczyniają się do realizacji działań związanych z zapobieganiem przemytu osób i towarów, zwalczaniem nielegalnej migracji i przemytu, walkę z przestępczością zorganizowaną, a także przeciwdziałaniu i eliminacji nielegalnych działań w zakresie handlu m.in. papierosów, alkoholu, wyrobów pochodzenia roślinnego oraz zwierzęcego, niebezpiecznych chemikaliów i odpadów, materiałów radioaktywnych, itp. Brak odpowiedniej infrastruktury oraz doposażenia w sprzęt specjalistyczny stanowi zagrożenie dla skuteczności kontroli.

(akta kontroli str. 952-958)

2.1.2. W toku analizy 15 spraw z 2019 roku o wartości 1.940,8 tys. zł³⁹ i 15 o wartości 2.334,4 tys. zł z 2020 roku⁴⁰ dotyczących dokonanych zakupów z wydatków bieżących ujętych na paragrafach 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” i 4300 „Zakup usług pozostałych” stwierdzono, że dokonywane przez Urząd zakupy nie dotyczyły środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych i zasadnie zostały sfinansowane z wydatków bieżących. Analizą objęto: 1] po pięć dowodów z każdego roku o najwyższej wartości (od 116,5 tys. zł do 1.430,5 tys. zł) i po pięć dowodów z każdego roku o wartości nieznacznie przekraczającej 10 tys. zł (od 10,1 tys. zł do 10,7 tys. zł) w celu sprawdzenia zasadności zaliczenia poniesionych wydatków jako bieżących; 2] po pięć dowodów z każdego roku o wartości niższej od 10 tys. zł (od 9,6 tys. zł do 9,99 tys. zł). Nie stwierdzono księgowania wydatków bieżących jako wydatków inwestycyjnych i dokonywania zakupu środków trwałych o wartości poniżej 10.000 zł w kilku transakcjach.

(akta kontroli str. 657-720)

³⁹ 1,9% wartości wydatków 2019 roku wykazanych w Rb-28 (104.316,5 tys. zł).

⁴⁰ 2,1% wartości wydatków 2020 roku wykazanych w Rb-28 (112.436,9 tys. zł).

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.2. Odbiór i przekazanie do użytkowania środków trwałych

Opis stanu
faktycznego

Analiza 20 spraw, omówionych w pkt. 2.1.1. wystąpienia pokontrolnego wykazała, że wszystkie zadania inwestycyjne zostały zakończone w terminach określonych w umowach z wykonawcami i prawidłowo odebrane.

1. Nabyte środki trwałe i wartości niematerialne i prawne były kompletne i zgodne z wymaganiami zawartymi w umowach.
2. We wszystkich sprawach dokonano odbioru końcowego realizowanych zadań i przekazano wybudowane obiekty do użytkowania.
3. Zapłata za zrealizowane zadanie uiszczona została w terminach i kwotach wynikających z zawartych umów, po dokonaniu pozytywnego odbioru robót lub dostaw, na podstawie faktur wystawionych przez wykonawców lub dostawców.
4. W ośmiu sprawach z 2019 roku o wartości 6.237,1 tys. zł i ośmiu z 2020 roku o wartości 2.876,4 tys. zł zakończone i odebrane zadania zostały ujęte w ewidencji środków trwałych (sporządzono dokumenty OT), a w dwóch z 2019 roku o wartości 146,4 tys. zł i dwóch z 2020 roku o wartości 705,6 tys. zł prowadzone, lecz niezakończone inwestycje (zadania obejmowały wykonanie dokumentacji projektowej) zostało ujęte na koncie 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”.
5. Nabyte i odebrane środki trwałe były zdadne do użytkowania i zostały przekazane do użytkowania. W jednej sprawie z 2019 roku i pięciu z 2020 roku o łącznej wartości 2.083,2 tys. zł wprowadzenie składników majątku do ewidencji środków trwałych nastąpiło w następnym miesiącu lub kolejnych miesiącach po przekazaniu ich do użytkowania, co szerzej omówiono w dalszej części wystąpienia w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.
6. W czterech sprawach z 2019 roku o wartości 984,2 tys. zł i trzech z 2020 roku o wartości 1.431 tys. zł z 2020 roku użytkownicy środków trwałych zostali przeszkoleni w zakresie używania sprzętu i urządzeń lub funkcjonalności systemu informatycznego. W pozostałych 13 sprawach z 2019 i 2020 roku, ze względu na przedmiot dokonywanych wydatków, nie zachodziła potrzeba szkolenia użytkowników środków trwałych.
7. Oględziny przeprowadzone 11 sierpnia 2021 r.⁴¹ (na dwóch przejściach granicznych: w Kuźnicy Białostockiej i Bobrownikach) w zakresie 11 z 20 analizowanych zadań wykazały, że PUW użytkował zakupione i wybudowane środki trwałe.

(akta kontroli str. 805-824, 835-844)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wprowadzeniu (w jednej sprawie z 2019 roku i pięciu z 2020 roku) składników majątku o łącznej wartości 2.083,2 tys. zł (29,4% zbadanych środków – 7.089 tys. zł) do ewidencji środków trwałych w następnym miesiącu lub kolejnych miesiącach po przekazaniu ich do użytkowania. W przypadku zadania: 1] dostawa, montaż i uruchomienie wagi kolejowej do ważenia wagonów na kolejowym przejściu granicznym w Siemianówce przekazanie do użytkowania nastąpiło 17 lutego 2019 roku, a dokument OT sporządzono 19 maja 2019 r.; 2] dostosowanie pomieszczeń II piętra w budynku usługowym na dpg Bobrowniki – Bierestowica na potrzeby Straży Granicznej - przekazanie do użytkowania nastąpiło 5 listopada 2020 roku, a dokument OT sporządzono 31 grudnia 2020 r.; 3] zakup elektronicznych depozytorów na broń na potrzeby przejść granicznych - przekazanie do użytkowania nastąpiło 27 listopada 2020 roku, a dokument OT sporządzono 31 grudnia 2020 r.; 4] zakup elektronicznych depozytorów na klucze na potrzeby przejść

⁴¹ W toku oględzin sprawdzono zadania zrealizowane w 2019 i 2020 roku: 1/ na drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej: a/ przebudowa wjazdu i wyjazdu wraz z niezbędną infrastrukturą, b/ mobilna stacja kontroli zbiorników paliwa z przeznaczeniem do etyliny, c/ zabezpieczeń tzw. antyptak na konstrukcji wiat stalowych, d/ depozytorów na broń, e/ depozytorów na klucze; 2/ na drogowym przejściu granicznym w Bobrownikach: a/ budynku kontroli fitosanitarnej i weterynaryjnej, b/ ciągnika komunalnego z osprzętem i przyczepy rolniczej, c/ pomieszczeń II piętra w budynku usługowym, d/ depozytorów na broń, e/ depozytorów na klucze, f/ trzech magazynów.

granicznych - przekazanie do użytkowania nastąpiło 23 listopada 2020 roku, a dokument OT sporządzono 31 grudnia 2020 r.; 5] zakup pomp szlamowych dużej wydajności - przekazanie do użytkowania nastąpiło 25 listopada 2020 roku, a dokument OT sporządzono 10 grudnia 2020 r.; 6] przebudowa wjazdu i wyjazdu na drogowym przejściu granicznym Kuźnica Białostocka – Bruzgi wraz z niezbędną infrastrukturą - przekazanie do użytkowania nastąpiło 22 kwietnia 2020 roku, a dokument OT sporządzono 14 września 2020 r.

(akta kontroli str. 781-800)

Zgodnie z art. 16d ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych⁴², *składniki majątku, o których mowa w art. 16a-16c, wprowadza się do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych zgodnie z art. 9 ust. 1, najpóźniej w miesiącu przekazania ich do użytkowania. Późniejszy termin wprowadzenia uznaje się za ujawnienie środka trwałego lub wartości niematerialnych i prawnych, o których mowa w art. 16h ust. 1 pkt 4.*

Dyrektor Biura Obsługi Urzędu wyjaśniła, że powyższe związane było z zamknięciem okresu bieżącego na kolejny miesiąc rozliczeniowy w systemie ewidencji majątku OPTIest przed przekazaniem dokumentacji rozliczeniowej dane zadanie inwestycyjne przez wydział merytoryczny. Do przypadków nieterminowego przekazywania do BOU dokumentacji rozliczeniowej inwestycji przyczyniła się również ogłoszona na początku roku 2020 w Polsce pandemia COVID-19. Zaistniała sytuacja odwzorowała się liczną absencją wśród pracowników Urzędu. W okresie pandemii potwierdzano liczne przypadki zachorowań na COVID-19 wśród pracowników i członków ich rodzin, nakładając tym samym obowiązek odbywania kwarantanny, izolacji lub przebywania na zasłkach opiekuńczych.

(akta kontroli str. 141-150)

Dyrektor Wydziału Infrastruktury odpowiadając na pytanie o przyczyny przekazania przez Wydział Infrastruktury do Biura Obsługi Urzędu dokumentów stwierdzających rozliczenie zadań inwestycyjnych z opóźnieniem w stosunku do terminów przekazania tych środków trwałych do użytkowania wyjaśniła, że było to związane m.in. z toczącymi się robotami, których zakończenie umożliwiły faktyczne użytkowanie środka trwałego, czy sporządzaniem dokumentów rozliczeniowych przez odbiorców i inspektorów nadzoru oraz ich przekazywania Urzędowi.

(akta kontroli str. 828-831)

2.3. Ewidencja nabytych środków trwałych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z Polityką rachunkowości Urzędu⁴³: 1/ konta ksiąg pomocniczych powinny zawierać zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej; 2/ konta te powinny być prowadzone w ujęciu systematycznym jako wyodrębniony system ksiąg, kartotek (zbiorów kont) komputerowych zbiorów danych uzgodnionych z saldami i zapisami na kontach księgi głównej; 3/ konta ksiąg pomocniczych należało prowadzić m.in. dla konta: 011 „Środki trwale” wg poszczególnych grup środków trwałych (do konta 011 należało prowadzić szczegółową ewidencję ilościowo-wartościową w księgach inwentarzowych), czy 013 „Pozostałe środki trwale w użytkowaniu” w sposób umożliwiający ustalenie wartości początkowej i ilości pozostałych środków trwałych oddanych do użytkowania poszczególnym osobom i komórkom organizacyjnym.

(akta kontroli str. 845-853, 859-867)

W pkt 5 działu XI⁴⁴ Instrukcji w sprawie obiegu i kontroli wewnętrznej dokumentów finansowo-księgowych i gospodarki materiałowej ustalono, że ewidencja ilościowo-wartościowa środków trwałych oraz ewidencja ilościowa prowadzona była metodą komputerową z podziałem na grupy: 1] środki trwale oraz wartości niematerialne i prawne o wartości początkowej ponad 10 tys. zł i okresie użytkowania ponad jeden rok, np. budynki, środki transportu, urządzenia, komputery, drukarki, programy, finansowane z wydatków inwestycyjnych, 2] pozostałe środki trwale oraz pozostałe wydatki niematerialne i prawne o wartości do 10 tys. z, których zakup finansowany jest z wydatków bieżących. Ewidencja prowadzona była w systemie komputerowym OPTIest.wersja.2020.1.0.0. przez Biuro Obsługi Urzędu.

(akta kontroli. str. 388-418, 854-858, 868-876)

⁴² Dz. U. z 2020 r., poz. 1406, ze zm.

⁴³ Część I. Zasady i sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, pkt 28.

⁴⁴ Dokumentacja dotycząca rzeczowych składników majątkowych.

Procedury dotyczące prowadzenia ewidencji majątku PUW zostały ustalone w zarządzeniu Dyrektora Generalnego Urzędu⁴⁵. Zgodnie z załącznikiem do tego zarządzenia (dział III, część A, pkt I.1.3) pracownik do spraw ewidencji majątku klasyfikuje środek trwały do grupy 0-9, zgodnie z podziałem przewidzianym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)⁴⁶ i ustala stawkę amortyzacji zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie KŚT.
(akta kontroli str. 422-441)

Analiza 20 spraw omówionych w wystąpieniu pokontrolnym wykazała, że:

- nabyte środki trwałe i wartości niematerialne i prawne zostały poprawnie ujęte na kontach 011 „Środki trwałe”, 020 „Wartości niematerialne i prawne” i 013 „Pozostałe środki trwałe”,
- nabyte środki trwałe i wartości niematerialne i prawne zostały prawidłowo ujęte w ewidencji środków trwałych i zaliczone do właściwej kategorii środków trwałych, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie KŚT,
- symbole KŚT zostały ustalone przez pracowników Urzędu zgodnie z działem III lit. A pkt 1 ppkt. 7 zarządzenia Dyrektora Generalnego nr 10/2018 i zatwierdzone przez Dyrektora Biura Obsługi Urzędu,
- stawki amortyzacji i umorzenia środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych zostały prawidłowo ustalone,
- prawidłowo naliczono umorzenie środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych i zaewidencjonowano je na koncie 071 (Umorzenie środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych).
(akta kontroli str. 877-878)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie przez Urząd środków na inwestycje w skontrolowanym zakresie. PUW prawidłowo wykorzystał środki w wysokości 7.089 tys. zł na realizację 20 analizowanych zadań inwestycyjnych. Wydatki ponoszono w sposób celowy i gospodarny, uzyskując zakładane efekty. Poddane kontroli zakupy i roboty budowlane odebrano terminowo i zakwalifikowano do właściwych grup, zgodnie z KŚT. W 6 (z 20) sprawach składniki majątku wprowadzono do ewidencji środków trwałych w następnym miesiącu lub kolejnych miesiącach po przekazaniu ich do użytkowania.

OBSZAR

3. Zarządzanie majątkiem jednostki

3.1. Majątek pozostający w dyspozycji jednostki

Opis stanu
faktycznego

3.1.1. Na koniec lat 2018-2020 wartość bilansowa rzeczowego majątku trwałego PUW wynosiła kolejno: 320.523,2 tys. zł, 341.548,1 tys. zł i 352.968,6 tys. zł, w tym środków trwałych odpowiednio: 317.660,0 tys. zł, 299.614,1 tys. zł i 332.851,2 tys. zł, zaś środków trwałych w budowie: 2.863,2 tys. zł, 41 934,0 tys. zł i 20.117,4 tys. zł. Wartości niematerialne i prawne (dalej: „wnip”) wynosiły: 490,9 tys. zł, 422,3 tys. zł i 3 295,0 tys. zł.
(akta kontroli str. 5-31)

Wartość zapasów materiałów, wg bilansów Urzędu, wynosiła w ww. okresach odpowiednio: 1.907,0 tys. zł, 5.203,0 tys. zł. i 5.686,0 tys. zł. Znaczny wzrost stanu zapasów, wykazany w bilansie za 2019 r., wynikał głównie z ujęcia w księgach rachunkowych (z dniem 31 grudnia 2019 r.) materiałów OC o niskiej wartości, będących w użyczeniu w jednostkach samorządu terytorialnego i w innych instytucjach (2.464,3 tys. zł). Z wyjaśnień Dyrektorów Wydziału Finansów i Budżetu oraz Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wynika, że wcześniej z uwagi na odmienną interpretację zapisów „Instrukcji w sprawie obiegu i kontroli wewnętrznej dokumentów finansowo-księgowych i gospodarki materiałowej w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku” składniki majątkowe przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie umów użyczenia nie były przekazywane

⁴⁵ Zarządzenie nr 10/2018 z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia Procedury dotyczącej prowadzenia ewidencji majątku Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku zwane dalej „zarządzeniem Dyrektora Generalnego nr 10/2018”.

⁴⁶ Dz. U. poz. 1864. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie KŚT”.

do uzgodnień z Wydziałem Finansów i Budżetu. Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania kryzysowego prowadził rejestr środków i materiałów przyjętych do magazynów i użytych przez inne podmioty realizującym zadania obrony cywilnej jedynie w programie ETOB. W 2019 r. doprecyzowano między wydziałami ustalenia w zakresie przekazywania zestawień składników majątkowych do 1000 zł i uzupełniono dane w tym zakresie w księgach rachunkowych. (akta kontroli str. 1035-1043)

Z analizy przeprowadzonej na podstawie informacji dodatkowej do bilansu PUW za 2019 i 2020 r. wynika, że majątek, którym dysponował PUW był umorzony na koniec tych lat odpowiednio:

- budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej (grupa 1 i 2): w 98 % i 89%,
- urządzenia techniczne i maszyny (grupa 3,4,5 i 6): w 55% (w obu latach),
- środków transportu (grupa 7): w 75 % (w obu latach),
- inne środki trwałe (grupa 8 i 9): w 96 % i w 89 %. (akta kontroli str. 32-49)

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z zarządzeniem nr 10/2018 Dyrektora Generalnego PUW z 12 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia Procedury dotyczącej prowadzenia ewidencji majątku Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku za gospodarowania majątkiem odpowiadało Biuro Obsługi Urzędu (w zakresie majątku będącego w dyspozycji PUW), Wydział Infrastruktury (w zakresie majątku znajdującego się na przejściach granicznych) oraz Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (w zakresie majątku będącego w dyspozycji wydziału). Dyrektorzy ww. wydziałów posiadali stosowne upoważnienie Dyrektora Generalnego. (akta kontroli str. 422-441, 523-526)

3.1.2. W okresie objętym kontrolą w PUW prowadzono ewidencję szczegółową do konta 080 – Środki trwałe w budowie (inwestycje), zapewniającą wyodrębnienie kosztów środków trwałych w budowie według poszczególnych rodzajów efektów inwestycyjnych oraz skalkulowanie ceny nabycia lub kosztu wytworzenia poszczególnych obiektów środków trwałych, zgodnie z § 19 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie rachunkowości i planów kont⁴⁷. Analiza zapisów na tym koncie wykazała, że:

- na koniec 2019 r. PUW posiadała 30 nierozliczonych zadań inwestycyjnych o wartości 41.934,0 tys. zł (20 rozpoczętych przed 2019 r. i 10 nowych), na koniec 2020 r. – 22 zadania o wartości 20.117,4 tys. zł (10 rozpoczętych przed 2019 r., cztery w 2019 r. i osiem nowych), a wg stanu na 30 czerwca 2021 r. – 24 zadania o wartości 23.436,2 tys. zł (10 rozpoczętych przed 2019 r., trzy w 2019 r., osiem w 2020 r. i trzy nowe);
- w latach 2019-2021 (i półrocze) zakończono i rozliczono 11 zadań rozpoczętych przed 2019 r. (jedno w 2019 r. i dziesięć 2020 r.), siedem zadań rozpoczętych i niezakończonych w 2019 r. (sześć w 2020 r. i jedno w 2021 r.).

W przypadku czterech (z 10) zadań inwestycyjnych niezrealizowanych na koniec czerwca 2021 r., a rozpoczętych przed 2019 r., w okresie objętym kontrolą były ponoszone nakłady, świadczące o kontynuacji ich realizacji, zaś w sześciu nie dokonywano takich nakładów. Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Infrastruktury wynika, że w PUW nie zrezygnowano z realizacji żadnego z rozpoczętych zadań inwestycyjnych, w związku z czym nie dokonywano odpisów aktualizujących ich wartość. Dyrektor wskazała, że *Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji zawartymi w „Procedurze planowania i monitorowania inwestycji w przejściach granicznych” Wojewoda przedkłada wnioski o ujęcie w rocznym planie inwestycyjnym w przejściach granicznych opracowanym i akceptowanym przez MSWiA. W planie rocznym na dany rok zastają ujęte tylko te inwestycje w przejściach granicznych, które są rekomendowane przez ministra do sfinansowania w ramach podziału limitów wydatków budżetowych lub środków z rezerwy celowej. Przy tworzeniu planu rocznego brany jest przede wszystkim pod uwagę wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne i ekonomiczne oraz interes gospodarki narodowej.*

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości i planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342).

(...)Jednocześnie pragnę nadmienić, iż analogicznie jak w latach ubiegłych, zarówno w bieżącym roku (wniosek do rezerwy celowej na 2020 rok) jak również w kolejnych latach (wniosek do projektu budżetu na 2023 rok) Wojewoda Podlaski, będzie wnioskował o przyznanie środków na realizację zadań, na które posiada opracowaną dokumentację i które są przygotowane do realizacji.
(akta kontroli str. 50-99, 110-112)

W przypadku wszystkich (10) zadań, rozpoczętych przed 1 stycznia 2019 r. i nie zakończonych do 31 czerwca 2021 r., wykonana była dokumentacja projektowa (siedem zadań), bądź koncepcję programowo-przestrzenną (trzy zadania). Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału Infrastruktury wynika, że dokumentacja została uzgodniona ze służbami granicznymi, na potrzeby których były wykonane, część posiada również pozwolenie na budowę. *Wszystkie opracowane dokumentacje projektowe na poszczególne zadania inwestycyjne były przekazane do zespołu kwalifikującego przez MSWiA zgodnie z obowiązującą w tym zakresie procedurą. Realizacja zadań uzależniona jest od desygnowania środków finansowych przez MSWiA w zależności od pilności potrzeb w poszczególnych województwach.* Dyrektor dodał też, że w przypadku przyznania środków finansowych na realizację zadań, inwestor złoży wniosek z kompletem dokumentów do starosty celem uzyskania stosownych decyzji w sprawie pozwolenia na budowę.
(akta kontroli str. 100, 952-959)

W informacjach dodatkowych, sporządzonych na dzień 31 grudnia 2019 r. i 31 grudnia 2020 r., stanowiących załącznik do sprawozdania finansowego PUW, w punkcie 2.2. „Koszt wytworzenia środków trwałych w budowie, w tym odsetki oraz różnice kursowe, które powiększyły koszt wytworzenia środków trwałych w budowie w roku obrotowym”, w pkt. 1 „Koszt wytworzenia środków trwałych w budowie” wykazano kwoty niezgodne z ewidencją księgową, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*
(akta kontroli str. 35-49)

Analiza 20 spraw⁴⁸, opisanych w punkcie 2.1 wystąpienia, wykazała że we wszystkich (siedmiu) umowach, dotyczących przebudowy budynków oraz dostaw z montażem, zawarte były zapisy dotyczące ponoszenia przez wykonawcę opłat za korzystanie z energii elektrycznej, wody i innych mediów. Zapisano w nich: „do obowiązków Wykonawcy należy zabezpieczenie terenu robót oraz zorganizowanie dla swoich potrzeb i na własny koszt zaplecza budowy, w tym dostaw energii elektrycznej, wody, wywozu nieczystości, dozoru swojego mienia znajdującego się na terenie budowy, a także ponoszenia pełnej odpłatności za szkody powstałe w czasie trwania tego zabezpieczenia, a także ponoszenie pełnej odpłatności za energię elektryczną, wodę, ścieki i inne media zużyte do realizacji umowy”.
(akta kontroli str. 113-116)

3.1.3. Zgodnie z wykazem rzeczowych składników majątku w wybranych grupach KŚT na 30 czerwca 2021 r. jednostka posiadała m.in. następujące środki trwałe:

- Budynki i lokale (grupa 1) o wartości 213.399,5 tys. zł tj. większej o 27.652,0 tys. zł niż na koniec 2018 r. (ilościowo nastąpił wzrost ze 165 do 172 szt.);
- Maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego zastosowania (grupa 4) o wartości 16.416,1 tys. zł tj. mniejszej o 308,5 tys. zł niż na koniec 2018 r. (spadek z 2821 do 2407 szt.);
- Maszyny, urządzenia i aparaty specjalistyczne (grupa 5) o wartości 900,6 tj. mniejszej o 23,9 tys. zł niż na koniec 2018 r. (spadek ze 105 do 95 szt.);
- Urządzenia techniczne (grupa 6) o wartości 70.785,9 tys. zł tj. większej o 11.075,9 tys. zł niż na koniec 2018 r. (wzrost z 958 do 966 szt.);
- Środki transportu (grupa 7) o wartości 10.832,3 tys. zł tj. większej o 923,9 tys. zł niż na koniec 2018 r. (wzrost ze 125 do 137 szt.);
- Narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie gdzie indziej niesklasyfikowane (grupa 8) o wartości 56.620,4 tys. zł tj. większej o 6.547,4 tys. zł niż na koniec 2018 r. (spadek z 1055 do 1029 szt.).
(akta kontroli str. 117-120)

⁴⁸ W ramach 20 zadań PUW zawarł łącznie 24 umowy.

3.1.4. W latach 2019-2020 w PUW⁴⁹:

- zlikwidowano środki trwałe o wartości⁵⁰ odpowiednio: 6.451,7 tys. zł. i 614,9 tys. zł oraz wnip o wartości 50,5 tys. zł (w 2019 r.);
- sprzedano środki trwałe o wartości 167,7 tys. zł i 0,4 tys. zł;
- nieodpłatnie przekazano środki trwałe o wartości 88,2 tys. zł (w 2019 r.);
- przekazano w darowiźnie środki trwałe o wartości 2,2 tys. zł (przed 23 października 2019 r.);
- poniesiono nakłady na nowe obiekty majątkowe na kwotę odpowiednio: 3.044,5 tys. zł i 53.139,0 tys. zł oraz w wnip odpowiednio: 38,9 tys. zł i 3.717,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 121-122)

Analiza sprawozdań statystycznych F-03 o stanie i ruchu środków trwałych za rok 2019 i 2020 wykazała, że podane w nim dane różniły się od kwot zawartych w informacji dodatkowej do sprawozdań finansowych PUW. Dyrektor Biura Obsługi Urzędu wyjaśniła, że rozbieżności wynikają z faktu, że sprawozdania te sporządzane są w różnych terminach⁵¹. Ponadto w sprawozdaniu statystycznym F-03 stwierdzono nieprawidłowości w zakresie kompletności danych w nich zawartych, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 123-134)

3.1.5. Analiza 10 zmian stanu środków trwałych (pięciu w 2019 r. i pięciu w 2020 r.), wykazała, że w PUW, stosownie do postanowień działu X KRS nr 11⁵², do każdego rodzaju zdarzenia stosowano odmienny typ (oznaczenie) dokumentu księgowego, tj. odpowiednio: OT - dowód przyjęcia środka trwałego, PT – protokół zdawczo-odbiorczy środka trwałego, LT – likwidacja środka trwałego i MT – zmiana miejsca użytkowania⁵³. Dokumenty księgowe, potwierdzające dokonane operacje w zakresie środków trwałych, były sporządzane prawidłowo i rzetelnie. (akta kontroli str. 140-150)

Zgodnie z zasadami (polityką) prowadzenia rachunkowości PUW, umorzenie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych naliczono jednorazowo za cały rok i ujmowano w księgach rachunkowych na podstawie dokumentu PK, pod datą 31 grudnia. Dokument ten zawierał dane w ujęciu tabelarycznym z uwzględnieniem podziału środków trwałych wg grup KŚT, wartości i amortyzacji ogółem dla każdej ze wskazanych grup.

(akta kontroli str. 845-876)

3.1.6. W jednostce funkcjonowało sześć⁵⁴ magazynów:

- 1) Trzy na przejściach granicznych (Magazyn PG Bobrowniki, Magazyn MDPG w Kuźnicy, Magazyn PG Połowce), w których przechowywane były materiały gospodarcze, artykuły elektryczne oraz środki czystości⁵⁵.
- 2) Magazyn WBizK Obrony Cywilnej i Przeciwpowodziowy, w którym znajdował się sprzęt wykorzystywany w sytuacji wystąpienia klęsk żywiołowych oraz sprzęt obrony cywilnej.

⁴⁹ Na podstawie danych zawartych w informacjach dodatkowych za lata 2019 i 2020 z pominięciem pozostałych środków trwałych ujętych w grupie 8 – narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie gdzie indziej niesklasyfikowane.

⁵⁰ Dane wg wartości księgowej brutto.

⁵¹ Termin złożenia sprawozdania F-03 upływał: za 2019 do 17 lutego 2020 r., a za 2020 r. do 15 lutego 2021 r., a termin sporządzenia sprawozdania finansowego za lata 2019 i 2020 – kolejno 30 czerwca 2020 r. i 2021 r.

⁵² Uchwała Nr 4/2017 Komitetu Standardów Rachunkowości z dnia 3 kwietnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości Nr 11 "Środki trwałe", stanowiąca załącznik do Komunikatu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości Nr 11 "Środki trwałe" (Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. poz. 105).

⁵³ Dowody obrotu środkami trwałymi zostały określone w zarządzeniu nr 10/2018 Dyrektora Generalnego PUW z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia Procedury dotyczącej prowadzenia ewidencji majątku PUW oraz działem XI Instrukcji w sprawie obiegów i kontroli dokumentów finansowo-księgowych i gospodarki magazynowej w PUW.

⁵⁴ Paliwo, Olej opałowy, Magazyn WBizK Obrony Cywilnej i Przeciwpowodziowy, Magazyn PG Bobrowniki, Magazyn MDPG w Kuźnicy, Magazyn PG Połowce.

⁵⁵ Część z określonym terminem przydatności do użytkowania.

- 3) Magazyn Olej opałowy i Magazyn Paliwo, w których przechowywano odpowiednio: olej opałowy służący do ogrzewania budynków P UW oraz paliwo zakupywane do samochodów i urzędzeń (agregatów prądowców, kosiarek, ciągników itp.)

Analizą objęto stan zapasów w magazynach na przejściach granicznych. Na koniec lat 2018-2020 ich wartość wynosiła on odpowiednio⁵⁶: 235,4 tys. zł, 282,6 tys. zł i 231,4 tys. zł. Nie stwierdzono utrzymywania nadmiernych ani nieadekwatnych stanów zapasów. Dział księgowości uzgadniał z osobami odpowiedzialnymi z magazyn, salda magazynów na koniec każdego miesiąca. W okresie objętym kontrolą nie dokonywano odpisów aktualizujących wartość zapasów materiałów oraz nie dokonywano oceny przydatności materiałów znajdujących się w magazynach. Podczas oględzin Magazynu PG Bobrowniki, przeprowadzonych 11 sierpnia 2021 r., o których szerzej napisano w pkt 2.2 wystąpienia pokontrolnego, stwierdzono, że znajdowały się w nim przeterminowane artykuły (m.in. silikon sanitarny, unigrunt) o wartości 0,1 tys. zł. Dyrektor Wydziału Infrastruktury wyjaśniła: *W związku ze znaczną rotacją pracowników na stanowisku magazyniera (w okresie od 1 lipca 2020 – 30 maja 2021 etat był nieobsadzony) doszło do przeoczenia materiałów, na które upłynął termin ważności. Większe zapasy materiałów technicznych dokonywane są z uwagi na konieczność zachowania całodobowej ciągłości pracy przejścia granicznego oraz mając na względzie brak środków transportu w Oddziale Obsługi. Całodobowe funkcjonowanie obiektu powoduje niejednokrotnie awarie wymagające podjęcia natychmiastowej interwencji, w tym w porze nocnej oraz dni wolne od pracy i święta*. NIK zwraca uwagę, że upływ terminu ważności materiałów zmniejsza ich wartość użytkową, a zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o rachunkowości⁵⁷ stanowi to przesłankę utworzenia odpisów aktualizujących wartość materiałów.

Zgodnie z *Instrukcją inwentaryzacyjną*⁵⁸ wprowadzoną zarządzeniem Dyrektora Generalnego P UW z dnia 8 września 2015 r., inwentaryzację zapasów materiałów, znajdujących się w strzeżonych składowiskach i objętych ewidencją ilościowo-wartościową, przeprowadza się raz na dwa lata. Inwentaryzacja zapasów, znajdujących się w magazynach na przejściach granicznych, przeprowadzono i rozliczono w 2019 r.

(akta kontroli str. 110-112, 151-152, 154-193, 974-976)

3.1.7. W okresie objętym kontrolą P UW wynajmował od PKP grunty, zlokalizowane w obrębie kolejowych przejść granicznych w Kuźnicy Białostockiej⁵⁹, Siemianówce⁶⁰ i Czeremsze⁶¹. Umowy zostały zawarte na czas nieokreślony. Wynajem był niezbędny w związku z inwestycjami (budową infrastruktury) prowadzonymi na tych przejściach granicznych. W każdym przypadku P UW ponosił koszty czynszu w okresach miesięcznych lub kwartalnych, ustalonego w drodze negocjacji ceny.

(akta kontroli str. 200-283)

W okresie objętym kontrolą P UW – poza ww. wynajmem gruntów - P UW nie pozyskiwał środków trwałych, w tym obcych środków trwałych w innych formach niż zakup. W ewidencji księgowej występowały obce środki trwałe, które otrzymano do bezpłatnego użytkowania, na podstawie porozumień i umów użyczenia. Ich wartość na koniec czerwca 2021 r. wynosiła 690,8 tys. zł. Były to m.in. system zarządzania łącznością (otrzymany do użytkowania od Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego SPZOZ w Łomży), stanowiska operatorskie (od Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego SPZOZ w Suwałkach), pomieszczenia wraz z wyposażeniem w Centrum Powiadamiania Ratunkowego (od Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku), routery dostępowe Cisco, przełączniki telekomunikacyjne (od Komendy Głównej Policji Biura Łączności i Informatyzacji), zestaw wideokonferencyjny z oprogramowaniem (od MSWiA), bramy głosowe (od Centrum Projektów Informatycznych).

(akta kontroli str. 194-199)

⁵⁶ Łączna wartość zapasów na przejściach granicznych w Kuźnicy Białostockiej, Połowcach i Bobrownikach.

⁵⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 217.

⁵⁸ Zarządzenie nr 21/2015 w sprawie z dnia 8 września 2015 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji Inwentaryzacyjnej zmienionym zarządzeniem nr 27/2016 z dnia 25 października 2016 r.

⁵⁹ Na podstawie umów nr 13/203/060/00/23002196/15 i nr 13/204/0013/20, zawartych na czas nieokreślony, odpowiednio: od 1 grudnia 2015 r. i od 1 marca 2020 r.

⁶⁰ Na podstawie umów nr 13/204/001/00/23002196/17 i nr KNWa7.022.KC.9217.2020, zawartych na czas nieokreślony odpowiednio: od 15 lutego 2017 r. i od 28 września 2020 r.

⁶¹ Na podstawie umowy nr KNWa8.022.kb.11498.2019 zawartej na czas nieokreślony od 1 sierpnia 2019 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W informacjach dodatkowych, sporządzonych na dzień 31 grudnia 2019 r. i 31 grudnia 2020 r., stanowiących załącznik do sprawozdania finansowego jednostki, w pozycji 2.2. „Koszt wytworzenia środków trwałych w budowie, w tym odsetki oraz różnice kursowe, które powiększyły koszt wytworzenia środków trwałych w budowie w roku obrotowym”, w pkt. 1 „Koszt wytworzenia środków trwałych w budowie” przedstawiono dane niezgodne z ewidencją księgową. Stosownie do wytycznych, Ministerstwa Finansów⁶² w pozycji tej powinny być wykazane informacje o kosztach poniesionych w danym roku obrotowym na wytworzenie środków trwałych, zarówno znajdujących się na dzień bilansowy w toku budowy, jak i przyjętych do użytkowania w roku obrotowym, które zgodnie z ewidencją wynosiły odpowiednio 42.180,7 tys. zł i 35.454,4 tys. zł (wykazano: 39.070,9 tys. zł i 20.117,4 tys. zł). Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wyjaśniła, że rozbieżności wynikają z omyłkowo ujętej kwoty wydruku konta 080 – Środki trwałe w budowie (inwestycje) do poz. 2.2. informacji dodatkowej do bilansu. Jednocześnie informuję, że podjęte zostaną działania zmierzające do wyeliminowania tego typu sytuacji w przyszłości, polegające min. na opracowaniu Instrukcji sporządzania informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego. (akta kontroli str. 35-49, 102-109)
2. W Dziale 1. wierszu 11 sprawozdań statystycznych F-03 za rok 2019 i 2020 Biuro Obsługi Urzędu PUW wykazało kwotę odpowiednio: 49.651,0 tys. zł i 55.582,0 tys. zł, która nie obejmowała środków trwałych umarzanych jednorazowo, mimo że według objaśnień do ww. formularza: „W sprawozdaniu należy wykazać wartość brutto środków trwałych (tj. takich, których okres używania jest dłuższy niż 1 rok) kontrolowanych przez jednostkę, amortyzowanych stopniowo oraz jednorazowo w 100 % w momencie oddania do używania...”. Dyrektor Biura Obsługi Urzędu wyjaśniła, że wypełniając formularz kierowano się objaśnieniami Podziału środków trwałych i nakładów na ich budowę, zakup lub ulepszenie (w tym nakładów na budowę rozpoczęte, a nie zakończone) na grupy i rodzaje należy dokonać zgodnie z Klasyfikacją Środków Trwałych prowadzoną zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) (Dz. U. poz. 1864)”, zgodnie z którym w wierszu 11 w brzmieniu „Narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie (grupa 8) wykazano wartości grupy 8. Treść ww. wiersza, nie sugerowała, że należy ujmować również wartości narzędzi, przyrządów, ruchomości i wyposażenia, które są amortyzowane jednorazowo w 100% w momencie oddania do używania. Jednocześnie pragnę podkreślić, że w tym zakresie stosowane są różne praktyki i brak jest jednoznacznych wytycznych w przedmiotowej sprawie. (akta kontroli str. 123-139)

NIK zwraca uwagę, że z objaśnienia do formularzy F-03 za lata 2019 i 2020⁶³ w części „Uwaga” jednoznacznie wynika, że w sprawozdaniu należało ująć wartość środków trwałych także umarzanych jednorazowo (do 10 tys. zł). Objasnienia nie wprowadzały odrębnych reguł w stosunku do Działu 1. wiersz 11 - Narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie (grupa 8), tak więc należało w tym wierszu wykazać łączną wartość środków zarówno amortyzowanych stopniowo jak i jednorazowo w 100% w momencie oddania do używania.

3.2. Inwentaryzacja

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, zasady, tryb i metody przeprowadzania inwentaryzacji aktywów i pasywów w PUW określała Instrukcja inwentaryzacyjna które były zgodne z art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶⁴. Przeprowadzenie inwentaryzacji środków trwałych zarządził Dyrektor Generalny PUW, a obowiązek inwentaryzacji wnip wynikał z § 20 pkt 1 Instrukcji inwentaryzacyjnej. (akta kontroli str. 284-301)

⁶² Opublikowanymi na str. <https://www.gov.pl/web/finanse/informacja-dodatkowa-jakiego-rodzaju-koszty-nalez-ywykazac-w-pozycji-ii22-informacji-dodatkowej>.

⁶³ <http://form.stat.gov.pl/formularze/2020/passive/F-03.pdf> i 2021/passive/F-03.pdf.

⁶⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

Analiza prawidłowości przeprowadzenia inwentaryzacji za lata 2019-2020, dokonana na podstawie wybranych losowo 30 obiektów inwentarzowych (z grupy 4 i 6) i 10 wartości niematerialnych i prawnych⁶⁵, o łącznej wartości 21.431,1 tys. zł, wykazała, że:

- 1) Inwentaryzację przeprowadzano w terminach i formie zgodnych z art. 26 ust. 1 i 3 ustawy o rachunkowości, tj. środków trwałych w drodze spisu z natury - raz na cztery lata⁶⁶, a wnip w drodze weryfikacji (porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami) na koniec każdego roku obrotowego⁶⁷.
- 2) Inwentaryzacja została rzetelnie przeprowadzona i udokumentowana. Analiza arkuszy spisowych i dokumentów z weryfikacji wnip nie wykazała nieprawidłowości. Sprawozdanie z przeprowadzonego spisu z natury zaakceptował Dyrektor Generalny PUW. Realność sald wnip, wykazanych w zestawieniu majątku, użytkowanych przez PUW, potwierdził Dyrektor Biura Informatyki i Rozwoju Systemów Teleinformatycznych, a salda wnip użyczonych, zostały potwierdzone przez podmioty, którym majątek powierzono. Z rocznej weryfikacji otrzymanych potwierdzeń pracownik odpowiedzialny wPUW za ewidencję majątku sporządził notatkę. Wyniki inwentaryzacji dotyczącej środków trwałych ujęto i rozliczono w księgach rachunkowych PUW w roku 2019. Weryfikacja wnip zarówno w 2019 r. jak i w 2020 r. nie wykazała potrzeby dokonania rozliczeń w związku z przeprowadzoną inwentaryzacją. (akta kontroli str. 302-420)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.3. Gospodarowanie rzeczowymi składnikami majątku ruchomego jednostki

Opis stanu
faktycznego

3.3.1. W okresie objętym kontrolą, w PUW w zakresie dotyczącym gospodarowania składnikami majątku ruchomego, obowiązywała *Procedura dotycząca prowadzenia ewidencji majątku PUW*, wprowadzona zarządzeniem Dyrektora Generalnego PUW z 12 czerwca 2018 r. Określono w niej m.in. zasady postępowania w przypadku nabycia lub zbycia składników majątku (w tym nieodpłatnego otrzymania lub przekazania). Regulacje te nie zostały zaktualizowane po wejściu w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa⁶⁸ (powoływano się w niej na wcześniej obowiązujące rozporządzenie). Dyrektor Biura Obsługi Urzędu wyjaśniła, że wynikało to w szczególności z braków kadrowych w Oddziale. *Niemniej jednak brak aktualizacji zarządzenia Nr 10/2018 Dyrektora Generalnego Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku z dnia 12 czerwca 2018 r. (...), w związku z wejściem w życie (z dniem 23 października 2019 r.) nowego rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu gospodarowania składnikami majątku, nie przyczynił się do pominięcia stosowania obowiązujących ustaw i rozporządzeń, ze szczególnym naciskiem na ustawę o rachunkowości, rozporządzenia w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych, czy przytoczonego w pytaniu rozporządzenia. Jednocześnie pragnę nadmienić, że na koniec 2019 roku przypadła w tut. jednostce czteroletnia inwentaryzacja metodą spisu z natury, co niezwykle absorbowало zaangażowanie pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. ewidencji, aż do czasu jej rozliczenia w 2020 roku. Następnie już w I kwartale 2020 roku ogłoszona została w Polsce pandemia COVID – 19, co również przyczyniło się do zachwiania pracy. (...) Niemniej jednak w najbliższym czasie planowana jest zmiana ww. procedury z uwzględnieniem zmian wszystkich przepisów w przedmiotowym zakresie.* (akta kontroli str. 422-441, 528-533)

⁶⁵ Badaniem objęto 20 obiektów inwentarzowych z grupy 4 – Maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego zastosowania o wartości – 1.134,2 tys. zł, 10 obiektów z grupy 6 – Urządzenia techniczne o wartości – 2.364,2 tys. zł oraz 10 wnip o wartości – 17.932,7 tys. zł.

⁶⁶ Pełna inwentaryzacja odbyła się w roku 2019, a wcześniej w roku 2015.

⁶⁷ Inwentaryzacja środków trwałych w 2019 r. przeprowadzona została zgodnie z zarządzeniem nr 18/2019 Dyrektora Generalnego Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 5 września 2019 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji, a wnip w roku 2019 i 2020 przeprowadzono zgodnie z *Instrukcją inwentaryzacyjną*.

⁶⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 2004, ze zm. Rozporządzenie, zwane dalej rozporządzeniem w sprawie sposobu gospodarowania składnikami majątku.

3.3.2. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania składnikami majątku, w PUW na bieżąco analizowano stan majątku ruchomego, z uwzględnieniem jego stanu technicznego oraz przydatności do dalszego użytkowania. W okresie od 23 października 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. dyrektorzy lub kierownicy komórek organizacyjnych PUW zgłosili do oceny przydatności do dalszego użytkowania 494 składniki rzeczowego majątku ruchomego (w 14 pismach⁶⁹). (akta kontroli str. 458-461)

3.3.3. W PUW w okresie objętym kontrolą funkcjonowały trzy stałe komisje do oceny przydatności do dalszego użytkowania składników rzeczowych majątku ruchomego, tj.:

- komisja do oceny przydatności do dalszego użytkowania składników majątku, znajdujących się na przejściach granicznych oraz komisja do oceny przydatności składników w pozostałych lokalizacjach, powołane Zarządzeniem Dyrektora Generalnego z 14 lipca 2014 r., a następnie zarządzeniem z 2 września 2021 r.⁷⁰ (dalej: *Komisje do oceny przydatności majątku*);
- do oceny sprzętu Obrony Cywilnej, powołana zarządzeniem Dyrektora Generalnego z 12 maja 2014 r., a następnie zarządzeniem z 21 września 2020 r. która liczyła trzech członków. (akta kontroli str. 444-457, 588-590)

Zgodnie z § 5 ust. 4 rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania składnikami majątku, *Komisje do oceny przydatności majątku* działały w składzie od trzech do czterech osób. Zasady pracy tych komisji określał regulamin, stanowiący załącznik do zarządzeń w sprawie ich powołania.

Mimo, że rozporządzenie w sprawie sposobu gospodarowania składnikami majątku weszło w życie 23 października 2019 r., regulamin pracy komisji został zaktualizowany (w zakresie powołanych przepisów obowiązujących w pracy komisji) dopiero we wrześniu 2021 r. (nowym zarządzeniem w sprawie powołania ww. komisji). Podobnie było również w przypadku regulaminu pracy Komisji likwidacyjnej, o której szerzej napisano w pkt. 3.3.10 wystąpienia pokontrolnego. Dyrektor Biura Obsługi Urzędu wyjaśniła: *zmiana w brzmieniu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gospodarowania składnikami majątku z 2019 roku nie wniosła zmian co do zasad regulaminowego sposobu pracy i działania Komisji, stąd też nie wprowadzono wcześniej zmian w ww. Zarządzeniach Dyrektora Generalnego. Jednakże prace Komisji prowadzone były na podstawie obowiązującego w tym czasie rozporządzenia, co potwierdzają protokoły z prac komisji.*

Z dokumentów (protokołów) dotyczących oceny przydatności składników majątkowych PUW dokonanych po 23 października 2019 r., wynika że działano na podstawie obowiązującego rozporządzenia.⁷¹ (akta kontroli str. 464-510)

3.3.4. W okresie od 23 października 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. Komisje do oceny przydatności składników majątku zebrały się 15 razy, w tym 14 razy w związku z oceną rzeczowych składników majątku ruchomego, a w jednym przypadku w celu oceny przydatności wnip. Zgodnie z art. 5 ust. 5 i 6 rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania składnikami majątku, w każdym przypadku komisja sporządziła protokół z przeprowadzonej oceny, do którego załączyła wykaz zużytych i zbędnych składników rzeczowych majątku ruchomego. (akta kontroli str. 458-461)

Z wyjaśnień przewodniczących Komisji do oceny przydatności składników majątku wynika, że przy dokonywaniu ocen – w zależności od rodzaju i zaawansowania technologicznego składnika – opierano się na ekspertyzach technicznych sporządzanych przez wyspecjalizowane firmy serwisowe, opiniach serwisu Biura Informatyki i Rozwoju Systemów Teleinformatycznych PUW (w przypadku sprzętu komputerowego)⁷², a także ocenie pracowników technicznych PUW, czy przeglądzie sprzedażowych stron internetowych. (akta kontroli str. 511-522)

⁶⁹ 10 w 2020 r. i czterech w 2021 r. Dodatkowo w 2021 r. do oceny przydatności zgłoszono jedną licencję (wnip).

⁷⁰ W okresie objętym kontrolą wprowadzono zmiany w składzie komisji trzema zarządzeniami Dyrektora Generalnego (2/2019 z dnia 30 stycznia 2019 r., 10/2020 z dnia 6 lipca 2020 r. oraz 1/2021 z dnia 27 stycznia 2021 r.).

⁷¹ Przywołano w nich prawidłowe przepisy.

⁷² Ekspertyzy były dołączane do dokumentacji dotyczącej przeznaczenia składnika majątku trwałego.

W 14 (z 15) przypadkach komisja wskazała w protokole propozycję zagospodarowania ocenianych składników majątkowych, zaś w jednym (dotyczącym samochodu osobowego), zaproponowała „zagospodarowanie środka zgodnie § 7 rozporządzenia w sprawie gospodarowania składnikami majątku, bez konkretnego wskazania sposobu. Dyrektor Biura Obsługi Urzędu wyjaśniła: *Komisja powołana do oceny przydatności do dalszego użytkowania składników majątku ruchomego PUW dokonała oceny przydatności (protokół z dnia 24 marca 2021 r.) na pisemną prośbę Urzędu Gminy Kołaki Kościelne z dnia 17 marca 2021 r. o rozważenie możliwości przekazania z zasobów majątkowych Urzędu używanego samochodu służbowego. W związku z powyższym, w ocenie przydatności Komisja wskazała możliwość zagospodarowania ww. składnika majątkowego w sposób określony w § 7 rozporządzenia (...) Natomiast forma przekazanie składnika Urzędowi Gminy Kołaki Kościelne, w dalszej kolejności, uzgodniona została z radcą prawnym PUW, co zostało potwierdzone uzyskaniem akceptacji do przedłożonego projektu umowy darowizny w dniu 30 marca 2021 r. Ponadto nadmieniam, iż przy przekazaniu kierowano się brzmieniem § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia, że w pierwszej kolejności uwzględnia się potrzeby innych organów lub jednostek. Jednocześnie warto wskazać, iż przekazanie mienia / darowizna ma w dalszym ciągu służyć zabezpieczeniu realizacji zadań publicznych.*

(akta kontroli str. 527-533)

Wszystkie protokoły z oceny przydatności składników majątkowych, zgodnie z upoważnieniami Dyrektora Generalnego PUW, zaakceptowane zostały przez Dyrektora Wydziału Infrastruktury (w przypadku oceny składników usytuowanych na przejściach granicznych) lub Dyrektora Biura Obsługi Urzędu (w przypadku oceny pozostałych składników). Na podstawie ocen dokonanych w okresie od 23 października 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. 477 środków trwałych zakwalifikowano do likwidacji, 16 sprzedano a jeden przekazano w formie darowizny.

(akta kontroli str. 523-526)

3.3.5. Na stronie BIP Urzędu zamieszczano informację o wszystkich (sześciu) zbędnych lub zużytych składnikach majątku, których ocena przydatności przeprowadzona została w okresie od 7 kwietnia do 30 czerwca 2021 r. Nie zamieszczono natomiast informacji o jednym zbędnym składniku majątku (samochodzie), którego wartość w okresie od 23 października 2019 r. do 6 kwietnia 2021 r. oszacowano na ponad 1,2 tys. zł, co było niezgodne z § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie gospodarowania składnikami majątku. Szerzej na ten temat napisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 141-150, 528-533, 582-587)

3.3.6. W okresie od 23 października 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. w PUW nie podejmowano decyzji o zagospodarowaniu składników rzeczowych majątku ruchomego o wartości przekraczającej 200 tys. zł.

(akta kontroli str. 141-150)

3.3.7. W okresie od 23 października 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. 16 pracownikom Urzędu sprzedano telefony⁷³, stanowiące składniki rzeczowe majątku ruchomego PUW. Sprzedaż ta odbyła się zgodnie z wymogami § 8 rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania składnikami majątku:

- telefony sprzedano pracownikom, którzy wcześniej mieli je przekazane do użytku służbowego na okres co najmniej jednego roku,
- wartość składników majątku, sprzedanych poszczególnym pracownikom PUW, nie przekraczała 10 tys. zł⁷⁴ i została ona ustalona jako wartość rynkowa zgodnie z § 3 (w brzmieniu obowiązującym do 6 kwietnia 2020 r.) rozporządzenia.

Telefony nie były sprzedawane osobom, wymienionym w § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie gospodarowania składnikami majątku.

(akta kontroli str. 534)

3.3.8. W ww. okresie – poza sprzedażą telefonów pracownikom (16 szt.) – w PUW nie dokonywano sprzedaży, najmu lub dzierżawy zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego. Tylko w jednym przypadku wartość rynkową zgłoszonego do oceny przydatności składnika majątku ruchomego oszacowano na kwotę przekraczającą

⁷³ Wszystkie w 2020 r.

⁷⁴ Wartość telefonów wynosiła od 100 zł do 400 zł.

1,2 tys. zł. Dotyczyło to samochodu służbowego, który został przekazany w formie darowizny jednostce samorządu terytorialnego, o czym szerzej napisano w pkt. 3.3.9. wystąpienia pokontrolnego.

W ww. okresie PUW nie dokonywał zagospodarowania rzeczowych składników majątku ruchomego o znacznej wartości tj. 24 tys. zł (§ 2 pkt 3 powołanego rozporządzenia), obliczonej jako wartość rynkowa zgodnie z § 3 (od 7 kwietnia 2021 r. § 3 ust. 2) rozporządzenia. (akta kontroli str. 464-510)

3.3.9. W okresie objętym kontrolą PUW przekazała dwa samochody innym jednostkom sektora finansów publicznych:

- 6 lutego 2019 r. przekazano nieodpłatnie Powiatowemu Inspektorowi Weterynarii w Hajnówce Samochód osobowy Opel Zafira z 2005 r. o wartości rynkowej 13 tys. zł (początkowej/księgowej brutto: 88,2 tys. zł, a księgowej netto:0zł), uznany za zbędny 23 listopada 2018 r.⁷⁵;
- 12 kwietnia 2021 r., na podstawie umowy darowizny z 6 kwietnia 2021 r. przekazano Gminie Kołaki Kościelne, samochód osobowy Skoda Octavia z 2004 r. o wartości rynkowej 5,5 tys. zł (początkowej/księgowej brutto: 62 tys. zł), uznany za zbędny 24 marca 2021 r. (akta kontroli str. 536-561)

Ponadto w okresie od 1 stycznia do 23 października 2019 r. przekazano w formie darowizny jednostkę centralną - komputer (wartość ewidencyjna 1,7 tys. zł i) i monitor 19" (wartość początkowa 0,6 tys. zł)⁷⁶ Związkowi Sybiraków Oddział w Białymstoku⁷⁷.

(akta kontroli str. 960-970)

Analizą objęto procedurę przekazania samochodu Gminie Kołaki Kościelne (jedynego składnika majątku ruchomego przekazanego w formie darowizny po 23 października 2019 r.) Została ona wszczęta na prośbę Wójta Gminy Kołaki Kościelne, skierowaną do Wojewody Podlaskiego, o rozważenie możliwości przekazania jej zbędnego (bliżej nieokreślonego) samochodu służbowego. Po otrzymaniu tej prośby Dyrektor Biura Obsługi Urzędu zwróciła się do *Komisji do oceny przydatności majątku* o ocenę samochodu osobowego Skoda Octavia. Komisja oszacowała wartość rynkową samochodu na 5,5 tys. zł. oraz zaproponowała jego zagospodarowanie zgodnie z § 7 rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania składnikami majątku. Dyrektor Biura Obsługi Urzędu wyjaśniła, że wartość samochodu określono *na podstawie wycen ogólnodostępnych stron internetowych (OTOMOTO, OLX). Podstawą wyceny był konkretny model, zbliżony stan techniczny, wyposażenie, rok produkcji i przebieg.* Informacja o tym zbędnym składniku majątku ruchomego PUW nie została zamieszczona w Biuletynie Informacji Publicznej, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Sfwiadczone nieprawidłowości.* (akta kontroli str. 971-973)

Dyrektor Biura Obsługi Urzędu⁷⁸, postanowiła o przekazaniu samochodu w formie darowizny Gminie Kołaki Kościelne. Zgodnie z § 39 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania składnikami majątku, w brzmieniu obowiązującym do 6 kwietnia 2021 r., darowiznę można było przekazać na rzecz instytucji kultury, publicznych szkół wyższych, jednostek organizacyjnych oświaty, niebędących państwowymi jednostkami budżetowymi, oraz fundacji i organizacji pożytku publicznego, prowadzących działalność w określonym ww. przepisem zakresie. Po zmianie rozporządzenia (od 7 kwietnia 2021 r.), ww. przepis dopuszczał przekazanie darowizny m.in. na rzecz jednostek sektora finansów publicznych lub państwowych osób prawnych, które nie są jednostkami sektora finansów publicznych. Przekazanie samochodu w darowiznie odbyło się na podstawie umowy z 6 kwietnia 2021 r.⁷⁹ i protokołu zdawczo-odbiorczego z 12 kwietnia 2021 r., mimo że wniosek o przekazanie tego składnika majątku nie zawierał zobowiązania do pokrycia kosztów związanych z darowizną,

⁷⁵ Przekazanie nastąpiło na wniosek Powiatowego lekarza Weterynarii w Hajnówce z 31 stycznia 2019 r. (dysponenta podległego PUW).

⁷⁶ W obu przypadkach wartość księgowa netto wynosiła 0 zł.

⁷⁷ Na wniosek Prezesa Zarządu Oddziału Związku Sybiraków z 17 maja 2019 r.

⁷⁸ Działając z upoważnienia Dyrektora Generalnego PUW.

⁷⁹ Umowa zawarta między Skarbem Państwa – PUW, reprezentowanym przez Dyrektora Biura Obsługi Urzędu a Gminą Kołaki Kościelne, reprezentowaną przez Wójta Gminy.

w tym kosztów odbioru przedmiotu darowizny, wymaganego w § 39 ust. 3 pkt 4 ww. rozporządzenia. Dyrektor Biura Obsługi Urzędu wyjaśniła: *Decyzja o dokonaniu darowizny została podjęta po konsultacji z radcą prawnym (akceptacja umowy darowizny w dniu 30 marca 2021 r.). Wprawdzie zobowiązanie do pokrycia kosztów związanych z przedmiotem darowizny w tym kosztów odbioru przedmiotu darowizny, nie znalazło swego odzwierciedlenia we wniosku ww. podmiotu, to jednak odnajduje odzwierciedlenie w brzmieniu ww. umowy (§ 3 „Darczyńca przekazuje Obdarowanemu na własność, nieodpłatnie, wymieniony w § 1 przedmiot darowizny, a Obdarowany oświadcza, że darowiznę przyjmuje i zobowiązuje się do pokrycia wszelkich kosztów związanych z darowizną, w tym kosztów odbioru przedmiotu darowizny”).*

(akta kontroli str. 528-533, 546-547)

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie sposobu gospodarowania składnikami majątku, wartość składnika rzeczowego majątku ruchomego, będącego przedmiotem darowizny określało się: do 6 kwietnia 2021 r. „według wartości księgowej” (§ 40 ust. 2), lecz „przy zagospodarowaniu” wszystkich składników ich wartość określało się także „według wartości rynkowej” (§ 3), natomiast od 7 kwietnia 2021 r. jedynie „według wartości początkowej” (§ 3 ust. 3 pkt 1). Wartość księgowa brutto samochodu przekazanego w darowiznie wynosiła 62 tys. zł⁸⁰. Przyjęcie wartości księgowej brutto lub wartości początkowej kwalifikowałoby przekazywany samochód do składników o znacznej wartości (§ 2 pkt 3 rozporządzenia), zaś wartość rynkowa i wartość księgowa netto prognozy tego nie przekraczała. W myśl rozporządzenia, do 6 kwietnia 2021 r. składniki o znacznej wartości mogły być „przedmiotem darowizny, jeżeli ich sprzedaż nie dojdzie do skutku” (uchylony obecnie § 7 ust. 3), zaś od 7 kwietnia 2021 r. - „przedmiotem (...) nieodpłatnego przekazania lub darowizny”, jeśli z dokonanej oceny „wynika uzasadnione przekonanie, że z uwagi na stan techniczny (...) oraz stopień ich przydatności do dalszego użytkowania ich sprzedaż nie dojdzie do skutku” (dodany § 7 ust. 3a).

(akta kontroli str. 536-549)

Dyrektor Biura Obsługi Urzędu wyjaśniła: *Przepisy ww. rozporządzenia nie są precyzyjne w zakresie określania wartości składników rzeczowych majątku ruchomego, i tak zapisy § 3, § 7 ust. 3, § 38, § 39 przy zastosowaniu w konkretnej sytuacji budzą szereg wątpliwości, również § 40 ust. 2 nie rozstrzyga czym jest wartość księgowa. Ww. rozporządzenie nie określa w jednoznaczny sposób do której wartości należy się odnieść przy wykazywaniu znacznej wartości tj. wartości początkowej, wartości rynkowej, czy wartości księgowej oraz nie precyzuje pojęcia wartości księgowej. A więc nie rozróżnia pojęcia wartości netto - wartość księgowa brutto zmniejszona o sumę odpisów amortyzacyjnych, umorzeniowych lub odpisów z tytułu trwałej utraty wartości, od pojęcia wartości brutto - wartość początkowa skorygowana o zwiększenia z aktualnej wyceny, nakładów poniesionych na jego ulepszenie lub zmniejszenia wartości początkowej przypadającej na odłączane od środka części dodatkowe lub peryferyjne. Jednakże jasno wskazuje, iż przy zagospodarowywaniu składników rzeczowych majątku ruchomego ustala się wartość poszczególnych składników według ich wartości rynkowej (określonej na podstawie przeciętnych cen stosowanych w obrocie rzeczami tego samego rodzaju i gatunku, z uwzględnieniem ich stanu i stopnia zużycia oraz popytu na nie) - § 3 ww. rozporządzenia. Dokonując ustalenia wartości ww. składnika, przyjęto jego wartość zgodnie z § 3 ww. rozporządzenia, którą oszacowano poniżej 24 tys. zł (tj. znacznej wartości). (...) Warto podkreślić, iż przedmiotowy składnik majątku to samochód osobowy z 2004 roku ze stanem licznika ponad 380 tys. km przebiegu, który został umorzony w 100%, w tej sytuacji trudno było kierować się zapisem wynikającym z § 7 ust. 3 rozporządzenia i uznać ww. składnik za majątek o znacznej wartości.*

(akta kontroli str.528-533)

Zgodnie z § 39 ust. 6 rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania składnikami majątku, informacja o dokonaniu darowizny zbędnego składnika majątku ruchomego została zamieszczona na stronie BIP.

(akta kontroli str. 548-549)

3.3.10. W okresie objętym kontrolą w PUW zlikwidowano 2.656 składników rzeczowego majątku ruchomego o wartości księgowej brutto 4.768,0 tys. zł, w tym: 2.179 szt. o wartości

⁸⁰ Składnik majątku w pełni umorzony. Wartość księgowa netto: 0 zł.

4.062,5 tys. zł, w 2019 r.⁸¹, 467 sztuk wartości 662,1 tys. zł w 2020 r. i 10 sztuk o wartości 43,4 tys. zł w I połowie 2021 r. Czynności mające na celu zniszczenie tych składników dokonywała Komisja likwidacyjna składników rzeczowego majątku trwałego, powołana zarządzeniem Dyrektora Generalnego PUW z 15 listopada 2017 r., a następnie zarządzeniem z 9 marca 2021 r. (akta kontroli str.462-463, 573-580)

W okresie od 23 października 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. zlikwidowano (przekazano do utylizacji lub na złom) wszystkie – poza telefonami sprzedanymi pracownikom oraz samochodem przekazanym w formie darowizny – składniki rzeczowego majątku ruchomego uznane w ww. okresie, za zbędne lub zużyte. Wartość rynkowa każdego z nich wynosiła 0 zł. W PUW nie podejmowano w tych przypadkach innego zagospodarowania zbędnych składników. Dyrektor Biura Obsługi Urzędu wyjaśniła, że *W okresie od 23 października 2019 r. do czerwca 2021 r. w PUW przedmiotem likwidacji były głównie klimatyzatory. Nie podejmowano prób sprzedaży zbędnych składników rzeczowych majątku ruchomego tj. klimatyzatorów z uwagi na fakt, iż zawierają one m.in. freon, co kwalifikuje taki zużyty sprzęt jako odpad niebezpieczny.(...) Stąd też dokonując zakupu nowych klimatyzatorów konstruowano umowy w ten sposób, aby zapewnić demontaż i utylizację uszkodzonych klimatyzatorów przez wyspecjalizowane firmy.(...) Jednocześnie nadmieniam, iż inne zużyte składniki majątku ruchomego PUW w trakcie przeprowadzanej likwidacji pozbawiane są możliwych do późniejszego wykorzystania elementów (np. kółek od foteli, podłokietników, kabli, podstaw) celem umożliwienia dokonywania późniejszych bieżących napraw przez pracowników PUW (elektryka, stolarza) wyposażenia znajdującego się w Urzędzie, umożliwiając tym samym zmniejszenie nakładów na części zamienne lub nowe sprzęty.* Dyrektor Wydziału Infrastruktury wskazała natomiast, że w przypadku zbędnych składników majątku, zlokalizowanych na przejściach granicznych nie podejmowano prób ich sprzedaży, m.in. ze względu na: [1] ich rodzaj (sprzęt do kontroli granicznej, np. czytniki paszportów, sygnalizatory skażeń itp.) – stanowiły sprzęt wykorzystywany wcześniej przez służby graniczne do wykonywania czynności operacyjnych i musiały zostać zniszczone (zgodnie z §42 ust. 2 rozporządzenia ; [2] stan techniczny składników był na tyle wyeksploatowany i zły (w przypadku sprzętu elektrycznego – również niebezpieczny), że nie nadawał się do innego zagospodarowania niż likwidacja. (akta kontroli str. 952-959, 971-973)

Z tytułu przekazania na złom zlikwidowanych składników majątku PUW uzyskał w ww. okresie dochody w wysokości 1,8 tys. zł brutto. (akta kontroli str. 153)

Analiza dotycząca czterech składników rzeczowego majątku ruchomego⁸², postawionych do likwidacji w okresie od 23 października 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. (o wartości księgowej brutto 175,9 tys. zł) wykazała, że w PUW postępowano w tych przypadkach zgodnie z § 42 ust. 3-5 rozporządzenia w sprawie gospodarowania składnikami majątku. W żadnym analizowanych przypadków nie podejmowano (przed likwidacją) prób innego zagospodarowania składnika, przy czym w dwa (videoendoskop VD-4-250/TEX042-150, czytnik paszportowy przenośny⁸³) spełniały warunek określony w §42 ust. 2 rozporządzenia i w sprawie sposobu gospodarowania składnikami majątku. Na temat likwidacji pozostałych dwóch składników objętych analizą (tablice LED) szerzej napisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. (akta kontroli str. 581, 1044-1072)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Na stronie BIP Urzędu nie zamieszczano informacji o posiadaniu zbędnego składnika majątku (samochodu), którego wartość, na podstawie oceny przydatności przeprowadzonej 24 marca 2021 r., określono na 5,5 tys. zł. Było to niezgodne z § 6 ust.2 rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania składnikami majątku, że *„organ administracji publicznej lub kierownik jednostki zamieszcza w BIP, na właściwej stronie podmiotowej, informację o każdym zbędnym lub zużytym składniku rzeczowym majątku ruchomego”,* przy czym do 6 kwietnia 2021 r. dotyczyło to jedynie

⁸¹ Wszystkie przed 23 października 2019 r.

⁸² Składniki wybrano biorąc pod uwagę jego wartość.

⁸³ Wartość księgowa brutto tych składników wynosiła 150,7 tys. zł.

składnika, „którego wartość przekracza 1200 zł” (7 kwietnia 2021 r. ten próg zniesiono). Samochód został następnie przekazany w formie darowizny Gminie Kołaki Kościelne, na podstawie umowy i protokołu zdawczo-odbiorczego, z 6 i 12 kwietnia 2021 r. Dyrektor Biura Obsługi Urzędu wyjaśniła, że: *Przekazanie zbędnego samochodu Skoda Octavia nastąpiło na pisemny wniosek zainteresowanego podmiotu stosownie do § 39 ust. 3 ww. rozporządzenia. Analizy możliwości przekazania składnika, oceny przydatności i wskazania sposobu zagospodarowania, dokonano po otrzymaniu ww. wniosku, który wyprzedził pracę komisji oceny przydatności. W BIP nie zamieszczono informacji o posiadaniu zbędnego samochodu, jednak składnik majątku nie wypłynął poza sektor finansów publicznych. Natomiast informacja o jego przekazaniu w formie darowizny Gminie Kołaki Kościelne została zamieszczona w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 21 kwietnia 2021 r.* (akta kontroli str. 141-150)

NIK zwraca uwagę, że § 6 ust. 2 nakłada obowiązek zamieszczania informacji o posiadaniu zbędnych lub zużytych składników majątku, bez względu na wybrany sposób jego zagospodarowania.

2. Dwa z czterech objętych kontrolą rzeczowych składników majątku ruchomego (tablice LED o wartości początkowej łącznie 25,2 tys. zł⁸⁴) zostały 17 października 2020 r. zlikwidowane (przekazane do utylizacji) bez próby innego zagospodarowania. Dyrektor Wydziału Infrastruktury wyjaśniła, że *składniki te z uwagi na ich okres użytkowania (zakupione w latach 2012-2013 i eksploatowane 24 godziny na dobę) posiadały wady i uszkodzenia powodujące, iż całkowicie utraciły one swoją wartość użytkową (...)* Wskazać należy również fakt iż likwidacja zbędnych składników odbywała się w okresie stanu epidemii wirusem Sars-Cov-2, tj. w okresie, w którym działalność PUW oraz innych podmiotów zewnętrznych była w istotny sposób ograniczona, zaś pracownicy wykonywali czynności związane w pierwszej kolejności z zabezpieczeniem przejść granicznych przed rozprzestrzenianiem się epidemii. (akta kontroli str. 952-959)

W przypadku ww. tablic, Komisja do oceny przydatności majątku zaproponowała ich likwidację, wskazując na *wyekspluatowanie i wypalone piksele*. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z §42 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania składnikami majątku, zlikwidowane bez próby zagospodarowania w inny sposób mogły być składniki rzeczowego majątku ruchomego, które: [1] były wykorzystywane do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych lub czynności w zakresie cyberbezpieczeństwa przez podmioty upoważnione do wykonywania tych czynności, [2] zostały dostarczone organowi lub jednostce, o pod warunkiem ich niezbywania lub nieprzekazywania podmiotom trzecim [3] służą do przetwarzania danych, w tym danych osobowych, takie jak telefony komórkowe, tablety, laptopy, dyski twarde. Przepis ten nie zwalnia z podejmowania prób innego zagospodarowania składników majątku w związku z ich wyekspluatowaniem. (akta kontroli str. 493-494)

OCENA CZĄSTKOWA

W PUW w okresie objętym kontrolą efektywnie zarządzano posiadanym majątkiem. Z najmu lub dzierżawy środków trwałych (nieruchomości) korzystano wyłącznie w uzasadnionych przypadkach. W magazynach poddanych kontroli (na przejściach granicznych) nie utrzymywano nadmiernych ani nieadekwatnych stanów, przy czym wystąpiły jednostkowe przypadki przechowywania przeterminowanych materiałów gospodarczych. Inwentaryzacja środków trwałych i wnip została przeprowadzona zgodnie z art. 26 ustawy o rachunkowości. Badając sposób zagospodarowania zbędnych lub zużytych składników majątku ruchomego (4 z 477 zlikwidowanych po 23 października 2019 r.) ujawniono dwa przypadki niepodjęcia przed likwidacją działań zmierzających do zagospodarowania tych składników w inny sposób, mimo że nie spełniały warunku określonego w § 42 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania składnikami majątku, zwalniającego z takiego obowiązku. Ujawniono też nieprawidłowości o charakterze formalnym, polegające na: wykazaniu nierzetelnych danych w informacji dodatkowej do bilansu w zakresie kosztów wytworzenia środków trwałych w budowie, wykazaniu niepełnych danych o środkach

⁸⁴ Tablice były wykorzystywane na przejściach granicznych. Przyjęte zostały do użytkowania w 2012 i w 2013 r. Wartość rynkowa tych składników została oszacowana na 0 zł.

trwałych w sprawozdaniu statystycznym F-03 oraz niezamieszczeniu w BIP wymaganej informacji o jednym zbędnym składniku majątku trwałego.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Wprowadzanie składników majątku do ewidencji środków trwałych w miesiącu przekazania ich do użytkowania, zgodnie z art. 16d ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.
2. Wykazywanie w sprawozdaniu statystycznym F-03 o stanie i ruchu środków trwałych danych dotyczących środków trwałych, których umarzenie jest rozłożone w czasie oraz środków trwałych umarzonych w 100 % w momencie przyjęcia do użytkowania.
3. Rzetelne i zgodne z ewidencją wykazywanie w informacji dodatkowej danych dotyczących kosztów wytworzenia środków trwałych.
4. Zamieszczanie na stronie BIP Urzędu informacji o każdym zbędnym lub zużyтым składniku rzeczowym majątku ruchomego,
5. Podejmowanie prób zagospodarowania zbędnych lub zużytych składników majątku przed ich likwidacją.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

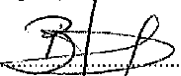
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

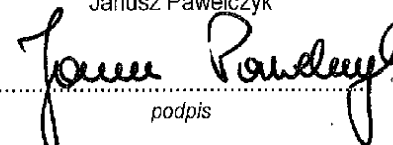
Białystok, 8 października 2021 r.

Kontrolerzy:


Beata Pawłowska
gl. specjalista k. p.


.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Janusz Pawełczyk


.....
podpis

Małgorzata Przymierska-Dąbrowska
specjalista k. p.


.....
podpis