



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.022.01.2021

Pan
Dariusz Drelich
Wojewoda Pomorski

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27
80-810 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, 80-810 Gdańsk, ul. Okopowa 21/27 (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Drelich, Wojewoda Pomorski, od 9 grudnia 2015 r. (dalej: „Wojewoda”).
Zakres przedmiotowy kontroli	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), dla celów porównawczych planu wydatków majątkowych na 2019 r. wykorzystano plan wydatków majątkowych na 2018 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy o NIK ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Jacek Żmurko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr: LGD/129/2021 z 3 sierpnia 2021 r. i LGD/160/2021 z 11 października 2021 r. 2. Monika Stępka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/131/2021 z 11 sierpnia 2021 r. 3. Elżbieta Gębał, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/135/2021 z 25 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-6, 3263-3264)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Planowanie i wykonanie planu wydatków majątkowych przez dysponenta III stopnia w Urzędzie w okresie objętym kontrolą oceniono pozytywnie. Plany wydatków majątkowych przygotowano rzetelnie, a wprowadzone do tych planów w trakcie roku zmiany były celowe. Stwierdzone w ww. zakresie nieprawidłowości, polegające na nierzetelnym zakwalifikowaniu wydatku na kwotę 220,0 tys. zł do wydatków majątkowych na etapie planowania wydatków na 2019 r. oraz niepoinformowaniu Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu (dalej: „WFIB”) przez Dyrektora Biura Logistyki Urzędu (dalej: „BL”) o braku możliwości wykorzystania do końca 2020 r. środków w kwocie 88,7 tys. zł na realizację jednego z wykonywanych w tym roku zadań, nie spowodowały obniżenia tej oceny.

Kontrola wydatków majątkowych w kwocie 2063,5 tys. zł (1672,5 tys. zł na środki trwałe i 391,0 tys. zł na nakłady inwestycyjne) wykazała, że zrealizowano je celowo i efektywnie. Środki trwałe dostarczono, a roboty budowlane wykonano zgodnie z zawartymi umowami. W księgach rachunkowych prawidłowo ujęto nakłady inwestycyjne oraz środki trwałe o wartości 1147,4 tys. zł, od których poprawnie naliczono odpisy amortyzacyjne. Dla wszystkich kontrolowanych środków trwałych ustalono właściwe stawki amortyzacji. Środki trwałe o wartości 1076,5 tys. zł zaliczono do kategorii zgodnej z KŚT³. Stwierdzone w ww. zakresie nieprawidłowości dotyczyły:

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) (Dz. U. poz. 1864).

- ujęcia w ewidencji środków trwałych i rozpoczęcia amortyzowania 22 składników majątku o łącznej wartości 525,1 tys. zł przed spełnieniem przez nie warunku zdatności do użytkowania (tj. przed ich instalacją albo rejestracją);
- zaklasyfikowania jednego środka trwałego o wartości 182,0 tys. zł do kategorii niezgodnej z KŚT w obu systemach służących w Urzędzie do ewidencjonowania środków trwałych;
- zaklasyfikowania 21 środków trwałych o łącznej wartości 414,0 tys. zł do kategorii niezgodnej z KŚT w jednym z dwóch systemów służących w Urzędzie do ewidencjonowania środków trwałych.

W okresie objętym kontrolą ewidencja na koncie 080⁴ prowadzona była prawidłowo. W celu dokumentowania zmian związanych ze środkami trwałymi stosowano odpowiednie druki. Przy przeprowadzaniu inwentaryzacji za lata 2019 i 2020 przestrzegano zasad określonych w przepisach ustawy o rachunkowości⁵. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego⁶ na bieżąco i systematycznie weryfikowano stan majątku ruchomego i oceniano go pod kątem przydatności. Oceny w ww. zakresie dokonywane były przez powołane Komisje, które dokumentowały prace w formie protokołów. Prawidłowo dokonano nieodpłatnego przekazania, darowizny i likwidacji objętych kontrolą składników majątku, a także ich sprzedaży pracownikom. Stwierdzone w ww. zakresie nieprawidłowości polegały na:

- podejmowaniu decyzji w sprawie zakwalifikowania sprzętu i wyposażenia obrony cywilnej do kategorii majątku zbędnego lub zużytego oraz sposobu ich zagospodarowania przez osobę nieupoważnioną;
- przeprowadzeniu czynności likwidacji składnika majątku przez komisję likwidacyjną w niepełnym składzie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i wykonanie planu wydatków majątkowych

1.1. Planowanie wydatków majątkowych

Opis stanu faktycznego

1.1.1. W latach 2019-2021 planowanie i wykorzystanie wydatków majątkowych przez dysponenta III stopnia w Urzędzie przedstawiało się następująco:

- komórki organizacyjne Urzędu zgłosiły do ujęcia w planie finansowym wydatki na realizację 14 zadań na kwotę 10 613,0 tys. zł w 2019 r., 10 zadań na kwotę 13 715,0 tys. zł w 2020 r. i dziewięciu zadań na kwotę 16 991,4 tys. zł w 2021 r.;
- kierownik jednostki zaakceptował i ujął w projekcie planu finansowego wydatki na realizację ośmiu zadań na kwotę 6945,0 tys. zł w 2019 r., siedmiu zadań na kwotę 6000,0 tys. zł w 2020 r. i siedmiu zadań na kwotę 12 439,0 tys. zł w 2021 r. (środki w ww. kwotach ujęto następnie w ustawach budżetowych na poszczególne lata);
- ostatecznie (według planu po zmianach) do realizacji przyjęto 22 zadania na kwotę 6816,9 tys. zł w 2019 r., 22 zadania na kwotę 13 844,8 tys. zł w 2020 r. i 16 zadań na kwotę 15 773,9 tys. zł według stanu na 30 czerwca 2021 r.;

⁴ Konto 080 – Środki trwałe w budowie (inwestycje).

⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217).

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowego majątku ruchomego Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 2004, ze zm.).

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

- w 2019 r. zrealizowano 21 zadań za kwotę 6176,1 tys. zł, w 2020 r. 20 zadań na kwotę 13 366,9 tys. zł, a w I połowie 2021 r. dwa zadania na kwotę 223,8 tys. zł (plan wydatków majątkowych zrealizowano – odpowiednio – w 90,6%, 96,5% i 1,4%).

(akta kontroli str. 183-191, 199-202)

W pismach przekazujących Wojewodzie limity wydatków na lata 2019 i 2021 Minister Finansów nie wyodrębnił kwot na wydatki majątkowe, a w piśmie przekazującym wstępną kwotę wydatków na 2020 r. wykazano, że poziom wydatków inwestycyjnych nie może być niższy niż w 2019 r.

Dyrektor WFiB wyjaśniła, że:

- przy planowaniu wydatków przez dysponenta głównego w pierwszej kolejności zabezpieczano realizację bieżących wydatków obligacyjnych (głównie na działalność jednostek budżetowych i na dotacje celowe), a kwotę, która pozostawała przeznaczano na finansowanie wydatków inwestycyjnych. Przyjmując do realizacji wydatki majątkowe uwzględniano kontynuowanie i priorytetowość inwestycji. Z punktu widzenia dysponenta głównego środki na wydatki inwestycyjne wynikające z pism przekazujących limity wydatków były zdecydowanie za niskie w stosunku do potrzeb. Jednak z uwagi na różne zasady planowania wydatków w poszczególnych działach, problem zbyt niskich środków nie odnosił się do wydatków inwestycyjnych w rozdziałach 75081 System powiadamiania ratunkowego, 75212 Pozostałe wydatki obronne, 75414 Obrona cywilna, 75421 Zarządzanie kryzysowe, 85141 Ratownictwo medyczne i 85146 Działalność dyspozytorni medycznych oraz do wydatków inwestycyjnych w rozdziale 60031 Przejścia graniczne, dla których co roku w ustawach budżetowych tworzono rezerwę celową, z której w ciągu roku uruchamiano środki do wysokości zgłaszanych potrzeb;
- noty budżetowe nie przewidywały występowania przez dysponenta części do Ministra Finansów o zwiększenie limitu wydatków co do zasady, w tym na wydatki majątkowe. W sytuacji pojawienia się konieczności wskazania brakujących środków na realizację zadań, dysponent informował Ministra Finansów o tym fakcie.

(akta kontroli str. 183-191)

W Urzędzie w badanym okresie zaplanowane do realizacji na poszczególne lata zadania odpowiadały zadaniom ujętym w formularzu planistycznym (druk BW-I). Planowanie budżetowe na okres dłuższy niż rok budżetowy rozpoczęto przy pracach nad opracowaniem projektu ustawy budżetowej na 2020 r. Planowanie wydatków na 2019 r. przeprowadzono w ujęciu rocznym. Kwoty wydatków na okres wykraczający ponad rok budżetowy były kwotami wyjściowymi, a o faktycznej wysokości środków ujętych w limicie wydatków informował Minister Finansów.

Z wyjaśnień Dyrektor WFiB wynikało, że na podstawie przyznanego limitu w Urzędzie dokonywano wyboru inwestycji, kierując się koniecznością realizacji tych, które rozpoczęto w latach poprzednich oraz danymi wynikającymi z formularza planistycznego RZ-2, w którym poszczególne wydziały Urzędu przedstawiły propozycje zadań w kolejności priorytetowej, poczynawszy od najbardziej niezbędnych do realizacji. Ww. propozycje określano na podstawie analiz potrzeb inwestycyjnych. Dysponenci podlegli zgłaszali w trakcie roku do dysponenta głównego propozycje zmian planu wydatków inwestycyjnych, z propozycjami ich finansowania i uzasadnieniem. Dysponent główny przesyłał do dysponentów podległych zawiadomienia o decyzji w zakresie proponowanych zmian. Prezentowane na formularzu BW-I zadania zgłaszane do realizacji na następny rok (i dwa kolejne lata) nie można nazwać sporządzaniem wieloletnich planów rzeczowo-finansowych,

ponieważ dysponent nie realizuje inwestycji wieloletnich, tylko inwestycje w ujęciu rocznym zgodnie z określonym przez Ministra Finansów limitem, a dane ujęte w ww. formularzu służą jedynie do ustalenia wyjściowych kwot wydatków na kolejne lata.

(akta kontroli str. 183-191, 240-548, 3265-3281)

W badanym okresie w Urzędzie nie wprowadzono sformalizowanych zasad lub procedur, dotyczących zgłaszania zapotrzebowania do planu przez komórki organizacyjne. Przy planowaniu wydatków inwestycyjnych na przejścia graniczne, funkcjonowały procedury planowania i monitorowania inwestycji opracowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: „MSWiA”)⁸.

Z wyjaśnień Dyrektor WFiB wynikało, że:

- w BL w zakresie rozdziału 75011 Urzędy wojewódzkie przy planowaniu inwestycji uwzględniano m.in. zapotrzebowania pozostałych komórek organizacyjnych Urzędu, bieżącą analizę potrzeb, decyzje jednostek kontrolujących, zlecone ekspertyzy techniczne, wyniki okresowych przeglądów budowlanych budynków będących w trwałym zarządzie Urzędu;
- w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (dalej: „WBiZK”) (w zakresie rozdziałów 75081, 75212, 75414, 75421, 85141 i 85146) potrzeby inwestycyjne identyfikowali merytoryczni pracownicy Wydziału. Analizy zidentyfikowanych potrzeb dokonywano w roku poprzedzającym ich realizację. Dane do planu przekazywano w formie tabelarycznej i opisowej, zgodnie z wymaganiami dysponenta głównego. W przypadku konieczności realizacji nowego zadania inwestycyjnego w trakcie roku (nieprzewidzianego w ustawie budżetowej) Wydział wnioskował do Wojewody (za pośrednictwem WFiB) o przeniesienie określonej kwoty (nie większej niż 100,0 tys. zł) z wydatków bieżących na wydatki majątkowe;
- przy planowaniu wydatków inwestycyjnych na przejścia graniczne (rozdział 60031) w planach rocznych ujmowano inwestycje rekomendowane przez ministra⁹ do sfinansowania w ramach limitów wydatków budżetowych lub z rezerw celowych. Wnioski do planu rocznego składano na określonych załącznikach, w których opisywano szczegółowo m.in. zakresy inwestycji, planowane efekty rzeczowe, harmonogramy, kosztorysy. W procedurze opracowanej przez MSWiA określono sposób monitorowania inwestycji oraz wpisania nowych zadań do planu rocznego w ramach podziału rezerwy celowej.

(akta kontroli str. 183-191, 549-556)

1.1.2. W badanym okresie w Urzędzie (w ramach realizacji budżetu przez dysponenta III stopnia) zrezygnowano z realizacji:

1) siedmiu zadań ujętych w planie wydatków majątkowych (według ustawy budżetowej) na łączną kwotę 1742,0 tys. zł, z tego:

a) w 2019 r. z realizacji czterech zadań na kwotę 1570,0 tys. zł:

- trzech zadań ujętych w rozdziale 75421 na kwotę 1350,0 tys. zł (dwóch dotyczących zakupu agregatów prądotwórczych i jednego dotyczącego zakupu agregatu pompowego). W wyniku rezygnacji z tych zadań plan wydatków majątkowych zmniejszono o 255,0 tys. zł, zwiększając o ww. kwotę plan wydatków bieżących¹⁰.

⁸ Wprowadzone pismami: z 9 stycznia 2019 r. (na 2019 r. i 2020 r.) i z 28 kwietnia 2021 r. (na 2021 r.).

⁹ Podziału kwoty wydatków w rozdziale 60031 między wojewodów dokonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z właściwymi ministrami. Minister właściwy do spraw wewnętrznych jest odpowiedzialny za podział rezerwy „Budowa, modernizacja i wyposażenie przejść granicznych”.

¹⁰ Zmian dokonano trzema decyzjami Wojewody, zmniejszającymi plan dla trzech zadań o kwoty (odpowiednio) 100,0 tys. zł, 55,0 tys. zł i 100,0 tys. zł. O ww. zmianach poinformowano Ministra Finansów poprzez zamieszczenie decyzji w systemie TREZOR.

Z wyjaśnień Dyrektora WFiB i Dyrektora WBiZK wynikało, że przy analizie potrzeb na etapie planowania wydatków na 2019 r. Wydział WBiZK opierał się na potrzebach określonych przez Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w dokumentacji przekazanej przez ten podmiot do Urzędu¹¹ uznając, że są one wiarygodne. W wyniku dokonanej w trakcie 2019 r. analizy potrzeb oraz stanu ilościowego i jakościowego otrzymanego sprzętu zidentyfikowano nowe potrzeby w ww. zakresie. W efekcie zmniejszono liczbę planowanych do zakupu agregatów i przeznaczono część wydatków na bardziej priorytetowe zadania. Kwotę 1095,0 tys. zł przeznaczono m.in. na modernizację przestarzałego i nieskutecznego radiowego systemu łączności, niezbędnego do sprawnego powiadamiania i alarmowania ludności o zagrożeniach, dostawę pojazdów wieloosobowych, niezbędnych do transportu ratowników do miejsc zagrożeń w sytuacji kryzysowej oraz zakup agregatów prądotwórczych (w innej liczbie i o innej mocy);

- jednego zadania ujętego w rozdziale 75011 na kwotę 220,0 tys. zł (dotyczącego zakupu kompleksowej opieki technicznej nad oprogramowaniem wirtualizacji VMWARE i macierzy), co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. W wyniku rezygnacji z ww. zadania zmniejszono plan wydatków o 100,0 tys. zł¹². Zadanie zrealizowano w 2019 r. w ramach wydatków bieżących. Pozostałą kwotę (120,0 tys. zł) przeznaczono na inne zakupy inwestycyjne;

- b) w 2020 r. z realizacji jednego zadania na kwotę 80,0 tys. zł, ujętego w rozdziale 75011 (zakup urządzenia typu firewall). W wyniku rezygnacji z ww. zadania nie zmniejszono planu wydatków. Zadania nie ujęto w planie wydatków na następny rok.

Z wyjaśnień Dyrektora BL wynikało, że rezygnacja z ww. zadania nie była efektem zmian w planie wydatków na 2019 r., dokonanych po zakończeniu procesu planowania wydatków na rok 2020. Zadanie zrealizowano w grudniu 2019 r. („Zakup urządzenia FortiGate (4 szt.) na potrzeby Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego”) dzięki uzyskaniu środków na jego sfinansowanie w wyniku niewykonania inwestycji „Zakup kompleksowej opieki technicznej nad oprogramowaniem wirtualizacji VMWARE i macierzy”.

Kwotę 80,0 tys. zł przeznaczono na zwiększenie wydatków na zakup samochodów osobowych na potrzeby Urzędu. Pierwotnie planowano zakup w 2020 r. dwóch samochodów, jednak w trakcie roku z uwagi na konieczność realizacji innej inwestycji (nie ujętej w pierwotnym planie) o wartości 94,9 tys. zł, ograniczono plan do zakupu jednego samochodu. W związku z rezygnacją z zakupu urządzenia typu firewall powrócono do pierwotnych założeń w zakresie zakupu dwóch samochodów;

- c) w I połowie 2021 r. z realizacji dwóch zadań na kwotę 92,0 tys. zł, ujętych w rozdziale 85146 (zakup radioserwerów za 30,0 tys. zł i samochodu osobowego za 62,0 tys. zł). W wyniku rezygnacji z ww. zadań nie zmniejszono planu wydatków.

Z wyjaśnień Dyrektora WFiB wynikało, że:

- przyczyną rezygnacji z ww. zadań było uznanie za priorytetowe innych zadań (zakup centrali telefonicznej z rejestratorem rozmów na potrzeby awaryjnych linii analogowych i zakup dwóch urządzeń wielofunkcyjnych);

¹¹ W 2018 r. Wojewoda przejął od Marszałka Województwa Pomorskiego zadania związane z utrzymaniem i prowadzeniem magazynów przeciwpowodziowych w związku ze zmianą ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 624, ze zm.).

¹² O zmianie poinformowano Ministra Finansów przez zamieszczenie decyzji Wojewody w systemie TREZOR.

- ww. zadania planowane są do realizacji na lata 2023 i 2024 (Minister Finansów w piśmie przekazującym limity wydatków na 2022 r. nie przewidział wydatków inwestycyjnych w rozdziale 85146);
 - rezygnacja z ww. zadań nie była do przewidzenia na etapie tworzenia planu rzeczowo-finansowego i nie miała negatywnego wpływu na funkcjonowanie jednostki;
- 2) dwóch zadań (oba w rozdziale 60031) na kwotę 384,0 tys. zł, przyjętych do realizacji w trakcie roku, z tego:
- a) w 2019 r. jednego zadania na kwotę 30,0 tys. zł (wykonanie dokumentacji projektowej „Przebudowa pomieszczeń budynku przejścia granicznego użytkowanego przez Placówkę Straży Granicznej w Ustce”) z powodu braku możliwości jego realizacji do końca roku, co stwierdzono w wyniku przeprowadzonego rozpoznania rynku. Środki na realizację zadania, uzyskane w trakcie roku z poz. 22 rezerw celowych zablokowano¹³, a następnie decyzją Ministra Finansów o wartość tego zadania zmniejszono plan wydatków;
 - b) w 2020 r. jednego zadania na kwotę 354,0 tys. zł („Przebudowa obiektów przejścia granicznego w Ustce (budynek MOSG – wykonanie prac budowlanych”) z powodu opóźnienia wykonania dokumentacji projektowo-kosztorysowej. O środki na realizację zadania, uzyskane w trakcie roku z poz. 22 rezerw celowych, zmniejszono plan wydatków decyzją Ministra Finansów.
- (akta kontroli str. 203-204, 223-231, 255-463, 586-598, 626-629, 3265-3281)

W planach wydatków majątkowych na lata 2019-2021 nie ujęto zadań, z których zrezygnowano w latach poprzednich w związku z wprowadzeniem nowych zadań.

(akta kontroli str. 183-191)

1.1.3. W badanym okresie zwiększono lub zmniejszono plan wydatków majątkowych na realizację 14 zadań bez zmian ich zakresu rzeczowego, z tego:

- a) zmniejszono pierwotnie przyjętą wartość siedmiu zadań (wszystkie zadania wprowadzono do planu w wyniku jego zmian) łącznie o 130,3 tys. zł (pięciu zadań w 2019 r. o 117,8 tys. zł i dwóch w 2020 r. o 12,5 tys. zł). Zmniejszenia stanowiły od 0,9% do 39,1% pierwotnie przyjętej wartości zadania. Największe zmniejszenie (wartościowo i procentowo) dotyczyło zakupu dziewięciosobowego samochodu w 2019 r. (pierwotnie przyjęto wartość wyższą o 67,0 tys. zł, tj. o 39,4%). Zmniejszenie wynikało z oszczędności powstałej w wyniku wyboru wykonawcy w ramach centralnej umowy ramowej (pierwotnie wartość szacunkową samochodu określono na podstawie cenników internetowych przy dostawie jednego samochodu). Przyczyną zmniejszenia wartości dla wszystkich ww. zadań były oszczędności powstałe w wyniku wyboru najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawców. Cele jakie miała przynieść realizacja ww. zadań zostały osiągnięte;
- b) zwiększono pierwotnie przyjętą wartość siedmiu zadań (dwóch ujętych w pierwotnym planie i pięciu wprowadzonych do planu w wyniku jego zmian) łącznie o 1043,4 tys. zł (jednego zadania w 2019 r. o 0,6 tys. zł, pięciu w 2020 r. o 482,8 tys. zł i jednego w I połowie 2021 r. o 560,0 tys. zł). Zwiększenia stanowiły od 0,9% do 24,0% pierwotnie ustalonej wartości zadania. Zwiększenia wartości trzech zadań (dwóch w 2020 r. i jednego w I połowie 2021 r.) łącznie o 1027,9 tys. zł sfinansowano lub współfinansowano ze środków rezerwy Wojewody oraz z poz. 8 rezerw celowych. Największe wartościowo zwiększenie dotyczyło zadania „Remont, przebudowa i nadbudowa budynku usługowo-

¹³ Wstępną informację o problemach w realizacji zadania Urząd uzyskał 27 września 2019 r. W związku z brakiem możliwości wyłonienia wykonawcy mimo podejmowanych przez Morski Oddział Straży Granicznej w Gdańsku działań, 6 listopada 2019 r. poinformowano WFIB o konieczności zablokowania środków. Środki zablokowano 29 listopada 2019 r.

magazynowego przy ul. Chmielnej 74/76 w Gdańsku w celu adaptacji na funkcję biurowo-magazynową budynku” realizowanego w 2020 r. i 2021 r. (etap w trakcie realizacji), finansowanego ze środków rezerwy Wojewody¹⁴. Zwiększenie wyniosło łącznie 985,0 tys. zł (425,0 tys. zł dla etapu realizowanego w 2020 r. i 560,0 tys. zł dla etapu realizowanego w 2021 r. – odpowiednio 8,5% i 8,0% wartości zadania). Przyczyną zwiększenia było przekroczenie założonej kwoty realizacji zadania przez najkorzystniejszą ofertę po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Pokryto z niego również obowiązkowy koszt inwestora korzystającego ze środków FAMI¹⁵ oraz koszt inspektora nadzoru inwestorskiego i wykonania przyłączy energetycznych. W 2020 r. nie wykorzystano pełnej kwoty zwiększenia (wykorzystano 301,0 tys. zł z 425,0 tys. zł) z powodu ujęcia w zakresie umowy z wykonawcą kosztów mediów (energii elektrycznej i odprowadzenia ścieków) i ochrony budynku (koszty te pierwotnie, z uwagi na brak możliwości ustalenia konkretnego terminu podpisania umowy, ujęto w szacowanym planie wydatków na inwestycję). Największe procentowo zwiększenie (o 2,8 tys. zł, tj. o 24,0%) dotyczyło zadania „Zakup i instalacja oprogramowania do zarządzania nieruchomościami”, realizowanego w 2020 r. Przyczyną zwiększenia było przekroczenie pierwotnie planowanej wartości inwestycji przez najkorzystniejszą ofertę złożoną w ramach postępowania przetargowego.

(akta kontroli str. 205-206, 223-231)

1.1.4. W badanym okresie w Urzędzie do planu rzeczowo-finansowego wprowadzono 47 nowych zadań, z tego:

- 19 zadań w 2019 r., dla których plan po zmianach wyniósł 2511,0 tys. zł¹⁶. Środki na sfinansowanie 17 zadań (na kwotę 1320,0 tys. zł) pochodziły z przeniesień kwot między zadaniami, a dwóch – z poz. 22 rezerw celowych (z realizacji jednego z ww. zadań, tj. „Wykonanie dokumentacji projektowej "Przebudowa pomieszczeń budynku przejścia granicznego użytkowanego przez Placówkę Staży Granicznej w Ustce” o wartości 30,0 tys. zł w trakcie roku zrezygnowano, a dla drugiego z nich plan po zmianach wyniósł 1191,0 tys. zł);
- 17 zadań w 2020 r., dla których plan po zmianach wyniósł 6827,1 tys. zł¹⁷. Środki na sfinansowanie siedmiu zadań (na kwotę 336,7 tys. zł) pochodziły z przeniesień kwot między zadaniami, jednego (na kwotę 354,0 tys. zł¹⁸) z poz. 22, jednego (na kwotę 4466,9 tys. zł) z poz. 8 i czterech (na kwotę 1265,5 tys. zł) z poz. 4 rezerw celowych, a czterech (na kwotę 757,8 tys. zł) z rezerwy Wojewody;
- 11 zadań w I połowie 2021 r. dla których plan po zmianach wyniósł 1497,9 tys. zł¹⁹. Środki na sfinansowanie trzech zadań (na kwotę 111,6 tys. zł) pochodziły z przeniesień kwot między zadaniami, siedmiu (na kwotę 1336,6 tys. zł) z rezerwy Wojewody, a jednego (na kwotę 50,0 tys. zł) z poz. 22 rezerw celowych.

(akta kontroli str. 209-215, 223-231)

Przyczyny wprowadzenia nowych zadań do planu rzeczowo-finansowego w Urzędzie były następujące:

¹⁴ Decyzje Wojewody nr: 85/22.4143.6.5.2020.WOJ z 24 marca 2021 r. i 85/22.4143.6.12.2021.WOJ z 8 kwietnia 2021 r.

¹⁵ Fundusz Azylu, Migracji i Integracji w ramach projektu nr 6/10-2019/OG-FAMI pn. "Remont i modernizacja budynku na potrzeby obsługi obywateli państw trzecich i pracodawców ich zatrudniających".

¹⁶ Pierwotnie planowana wartość zadań wynosiła 2597,9 tys. zł.

¹⁷ Pierwotnie planowana wartość zadań wynosiła 7049,4 tys. zł.

¹⁸ W trakcie roku zrezygnowano z realizacji zadania.

¹⁹ Pierwotnie planowana wartość zadań wynosiła 1497,9 tys. zł.

- dla 27 zadań, w przypadku których środki na finansowanie pochodziły z przeniesień między zadaniami: zidentyfikowanie nowych potrzeb w zakresie dostaw i usług optymalnie dostosowanych do aktualnej sytuacji i uznanie ich za priorytetowe, w tym zakup urządzeń związanych z awarią serwera, urządzeń wielofunkcyjnych, urządzeń do zwiększenia ochrony przed zagrożeniami w sieci, realizacja zadań inwestycyjnych związanych z zapobieganiem katastrofie budowlanej;
- dla 11 zadań finansowych z rezerwy Wojewody: głównie realizacja zadań związanych z epidemią COVID-19, w tym działań przeciwepidemicznych, podniesienie komfortu pracy Wydziału Infrastruktury Urzędu, udrożnienie systemu obsługi klienta w punktach paszportowych, wymiana przestarzałej centrali telefonicznej z powodu jej znacznego obciążenia i niewydolności wynikającej z przejścia wielu pracowników Urzędu na pracę zdalną;
- dla czterech zadań finansowanych z poz. 22 rezerw celowych: m.in. nieuwzględnienie w całości w projekcie ustawy budżetowej wniosków Wojewody;
- dla jednego zadania finansowanego z poz. 8 rezerw celowych: ujęcie środków na realizację projektu unijnego w ww. rezerwie;
- dla czterech zadań finansowanych z poz. 4 rezerw celowych: zidentyfikowanie w trakcie roku potrzeb związanych z sytuacją epidemiczną, w tym z przejściem pracowników na pracę zdalną, utworzenie zapasowych stanowisk dla Koordynatora Ratownictwa Medycznego i Dyżurnego Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego, zakup urządzenia mającego ułatwić rozładowywanie asortymentu otrzymanego z Państwowych Magazynów Rezerw Materiałowych.

(akta kontroli str. 209-215, 223-231)

W badanym okresie na jedno zadanie (realizowane w 2020 r. i 2021 r.), tj. „Remont i modernizacja budynku na potrzeby obsługi obywateli państw trzecich i pracodawców ich zatrudniających” Urząd otrzymał środki z rezerwy celowej, uprzednio uzyskując zapewnienie jego finansowania. Zadanie było finansowane w ramach Programu Krajowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji na lata 2014-2020. Decyzją Ministra Finansów z 2 marca 2020 r. zapewniono jego finansowanie na kwotę 4538,6 tys. zł. Korektą decyzji Ministra z 26 listopada 2020 r. zwiększono zapewnienie finansowania o 7763,4 tys. zł (do 12 302,0 tys. zł), co – jak wyjaśniła Dyrektor WFiB – było wynikiem podpisania umowy z wykonawcą na roboty budowlane i koniecznością objęcia zapewnieniem finansowania kolejnych zadań. Ponadto w 2021 r. dwukrotnie zmieniono decyzję Ministra Finansów zwiększając limit na realizację ww. zadania w 2021 r. do kwoty 8102,6 tys. zł (z 7902,4 tys. zł pierwotnie przyznanych na rok 2021).

(akta kontroli str. 183-191)

Dyrektor WFiB wyjaśniła, że:

- nowych zadań finansowanych ze środków z rezerw celowych i rezerwy Wojewody nie można było ująć w planie finansowym Urzędu na etapie jego tworzenia, gdyż w zakresie inwestycji realizowanych z:
 - poz. 22 rezerw celowych: limit wydatków na zadania inwestycyjne w zakresie przejść granicznych określany był corocznie przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Dysponent przedkładał ministrowi jedynie potrzeby inwestycyjne w tym zakresie na formularzu BW-IA i nie miał wpływu na wysokość środków jakie minister umieści w limicie wydatków dysponenta, a jakie w rezerwie celowej;
 - poz. 4 rezerw celowych i rezerwy Wojewody: były to głównie zadania, których nie można było zaplanować na etapie tworzenia budżetu z uwagi na ich nieprzewidywalny charakter. Obie rezerwy pozwalają na reagowanie m.in.

w sytuacjach nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć a wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego;

- poz. 8 rezerw celowych: w tym zakresie realizowano tylko jedno zadanie w ramach Programu Krajowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji na lata 2014-2020, w związku z którym 25 listopada 2019 r. beneficjent i Minister Spraw Wewnętrznych podpisali porozumienie, przyznające środki na realizację projektu. Nie było podstaw do ujmowania w projekcie ustawy na rok następny wydatków na realizację tego zadania na etapie prac planistycznych, które miały miejsce przed wskazanym terminem;
- w limicie wydatków określanym corocznie przez Ministra Finansów brak było wystarczających środków, które umożliwiłyby realizację wszystkich koniecznych i pilnych inwestycji zgłaszanych przez podległych dysponentów. Dodatkowo na ograniczoną ilość środków finansowych, jakie dysponent może przeznaczyć na wykonanie niezbędnych inwestycji wpływa fakt realizacji przez Urząd bardzo dużej inwestycji (remont, przebudowa i nadbudowa budynku usługowo-magazynowego w Gdańsku przy ul. Chmielnej w celu adaptacji na funkcję biurowo-magazynową), rozłożonej – z uwagi na brak wystarczających środków w limicie wydatków – na cztery lata. Inwestycja ta wymaga uwzględnienia w planach finansowych środków w wysokości od 5 mln zł do 7 mln zł w odniesieniu do odpowiedniego roku budżetowego. Wszystkie nowe zadania były pilne i niezbędne do ich realizacji w danym roku budżetowym. Planując budżet na 2019 r. Wojewoda wystąpił do Ministra Finansów o przyznanie dodatkowych środków w kwocie 5000,0 tys. zł na realizację ww. inwestycji (Minister Finansów ujął te środki w ustawie budżetowej na 2019 r.). Nie występowano o dodatkowe środki na realizację zadań inwestycyjnych przez Urząd w 2020 r. i 2021 r., jednak występowano o dodatkowe środki na inwestycje dla innych dysponentów niższego stopnia.

(akta kontroli str. 766-769, 3265-3281)

1.1.5. W badanym okresie zwiększono lub zmniejszono plan wydatków majątkowych na realizację dziewięciu zadań w wyniku zmiany ich zakresu rzeczowego, z tego:

- a) zmniejszono pierwotnie przyjętą wartość sześciu zadań (pięciu ujętych w pierwotnym planie i jednego wprowadzonego do planu w wyniku jego zmian) łącznie o 1259,4 tys. zł (czterech zadań w 2019 r. o 1072,2 tys. zł i dwóch w 2020 r. o 187,2 tys. zł). Zmniejszenia stanowiły od 1,0% do 63,0% pierwotnie planowanej wartości zadania. Największe wartościowo zmniejszenie planu dotyczyło zadania „Adaptacja i modernizacja budynku przy ul. Chmielnej 74/76 w Gdańsku” realizowanego w 2019 r. (kwotę pierwotnie planowaną zmniejszono o 886,2 tys. zł, tj. o 18%). Przyczyną zmiany zakresu zadania były przedłużające się procedury administracyjne związane z uzyskaniem pozwolenia na budowę oraz decyzja Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w sprawie prowadzenia badań archeologicznych, co skutkowało blokadą rozpoczęcia robót budowlanych z wyłonionym wykonawcą. W konsekwencji wykonano mniejszy od pierwotnie zakładanego zakres prac budowlanych. Najwyższe procentowe zmniejszenie planu (o 113,4 tys. zł, tj. o 63,0%) dotyczyło zadania polegającego na zakupie dwóch służbowych samochodów osobowych na potrzeby Urzędu, realizowanego w 2019 r. i wynikało z rezygnacji z zakupu jednego samochodu z powodu konieczności realizacji innych pilnych wydatków. Środki z tego zadania przeznaczono m.in. na zakup przełącznika Dell w serwerze Blade w związku z jego awarią oraz montaż systemu rozgłaszającego i alarmującego w budynku Urzędu w Gdańsku (w związku z cyklicznie powtarzającymi się fałszywymi alarmami o podłożeniu ładunków wybuchowych);

b) zwiększono pierwotnie przyjętą wartość trzech zadań (dwóch ujętych w pierwotnym planie i jednego wprowadzonego do planu w wyniku jego zmian) łącznie o 2292,1 tys. zł (jednego zadania w 2019 r. o 63,1 tys. zł, jednego w 2020 r. o 860,0 tys. zł i jednego w 2021 r. o 1369,0 tys. zł). Zwiększenia stanowiły od 66,0% do 246,0% pierwotnie ustalonej wartości zadania. Środki na zwiększenia wartości zadań realizowanych w 2020 r. i w 2021 r. („Zakupy sprzętu i urządzeń służących do dokonywania kontroli granicznej dla organów kontroli granicznej”) uzyskano z poz. 22 rezerw celowych, z przeznaczeniem na zakup dodatkowego sprzętu i urządzeń dla organów kontroli granicznej. W przypadku zadania realizowanego w 2019 r. („Zakup i instalacja 4 szt. syren alarmowych”) w wyniku dodatkowej analizy potrzeb technicznych stwierdzono konieczność dokonania zmian w zakresie wyposażenia syren alarmowych objętych postępowaniem, co miało wpływ na zmianę ceny realizowanego przedsięwzięcia. Zmiana miała na celu uzyskanie lepszej funkcjonalności syren oraz większej skuteczności całego systemu ostrzegania i alarmowania.

(akta kontroli str. 223-231)

1.1.6. Urząd w badanym okresie przestrzegał obowiązków informacyjnych oraz uzyskał wymagane zgody Ministra Finansów na zmiany planu wydatków majątkowych. Zmiana planu wydatków majątkowych w części 85/22 – województwo pomorskie, dla której wymagana była zgoda Ministra Finansów, wystąpiła jedynie w 2020 r. i dotyczyła zwiększenia wydatków na inwestycje budowlane o kwotę 15,0 tys. zł z wydatków bieżących w rozdziale 75081, z przeznaczeniem na zainstalowanie monitoringu w pomieszczeniach Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Gdańsku. Obowiązek informacyjny, o którym mowa w art. 171 ust. 3 ustawy o finansach publicznych²⁰, w badanym okresie realizowano przez wprowadzenie do systemu TREZOR wszystkich decyzji Wojewody dotyczących zmian w planie wydatków majątkowych.

(akta kontroli str. 183-191, 557-585)

1.1.7. Kwota wydatków majątkowych dysponenta III stopnia w Urzędzie według planu finansowego po zmianach w okresie objętym kontrolą wynosiła:

- w 2019 r.: 6816,9 tys. zł (ww. środki planowano wykorzystać na realizację 22 zadań, w tym ośmiu ujętych w planie według ustawy budżetowej);
- w 2020 r.: 13 844,8 tys. zł (ww. środki planowano wykorzystać na realizację 22 zadań, w tym siedmiu ujętych w planie według ustawy budżetowej);
- według stanu na 30 czerwca 2021 r.: 15 773,9 tys. zł (ww. środki planowano wykorzystać na realizację 16 zadań, w tym siedmiu ujętych w planie według ustawy budżetowej).

(akta kontroli str. 599-625)

W ustawie budżetowej na 2019 r. zaplanowano osiem zadań (na kwotę 6945,0 tys. zł). Z realizacji czterech z nich (na kwotę 1570,0 tys. zł) zrezygnowano. Plan po zmianach dla realizowanych czterech zadań wyniósł 4305,9 tys. zł. W trakcie roku do planu wprowadzono 19 nowych zadań (na kwotę 2541,0 tys. zł) w tym dwa zadania (na kwotę 1221,0 tys. zł) finansowane z rezerw celowych. Z realizacji jednego nowego zadania (na kwotę 30,0 tys. zł) zrezygnowano. W planie po zmianach nie ujęto zadań, z których zrezygnowano w 2018 r.

W ustawie budżetowej na 2020 r. zaplanowano siedem zadań (na kwotę 6000,0 tys. zł). Z realizacji jednego z nich (na kwotę 80,0 tys. zł) zrezygnowano. Plan po zmianach dla realizowanych sześciu zadań wyniósł 7017,7 tys. zł. W trakcie roku do planu wprowadzono 17 nowych zadań (na kwotę 7181,1 tys. zł) w tym

²⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).

10 zadań (na kwotę 6844,2 tys. zł) finansowanych z rezerw celowych i rezerwy Wojewody. Z realizacji jednego nowego zadania (na kwotę 354,0 tys. zł) zrezygnowano. W planie po zmianach nie ujęto zadań, z których zrezygnowano w 2019 r.

W ustawie budżetowej na 2021 r. zaplanowano siedem zadań (na kwotę 12 439,0 tys. zł). Z realizacji dwóch z nich (na kwotę 92,0 tys. zł) zrezygnowano. Plan po zmianach dla realizowanych pięciu zadań wyniósł 14 276,0 tys. zł. W trakcie I połowy 2021 r. do planu wprowadzono 11 nowych zadań (na kwotę 1497,9 tys. zł) w tym osiem zadań (na kwotę 1386,3 tys. zł) finansowanych z rezerw celowych i rezerwy Wojewody. Nie zrezygnowano z realizacji żadnego nowego zadania. W planie po zmianach nie ujęto zadań, z których zrezygnowano w 2020 r.

(akta kontroli str. 223-231, 599-625)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Na etapie planowania wydatków majątkowych na 2019 r. w Urzędzie nierzetelnie zaplanowano realizację zadania (na kwotę 220,0 tys. zł), polegającego na zakupie kompleksowej opieki technicznej nad oprogramowaniem wirtualizacji VMWARE i macierzy. Zadanie to zakwalifikowano do wydatków majątkowych, a następnie środki na jego realizację ujęto w tych wydatkach w ustawie budżetowej i planie finansowym. Dopiero w wyniku kolejnej analizy, dokonanej w trakcie 2019 r. bezpośrednio przed realizacją zadania, ustalono, że ww. wydatek powinien zostać zakwalifikowany do wydatków bieżących i z tych wydatków sfinansowany.

(akta kontroli str. 203-204, 221-222)

Z wyjaśnień Dyrektora BL wynikało m.in., że:

- wstępną klasyfikację zadania oparto na rozmowach telefonicznych pracowników Oddziału ds. Informatyzacji Urzędu z przedstawicielami producentów oprogramowania i sprzętu. Zadanie przed uruchomieniem procedury zakupowej, ze względu m.in. na dynamicznie zmieniający się rynek usług informatycznych poddano szczegółowej analizie rynku i konsultacji w celu określenia wartości szacunkowej i opisanie szczegółowego przedmiotu zamówienia. W wyniku ww. czynności oraz m.in. analiz radcy prawnego, głównego księgowego i pracownika merytorycznego uznano, że należy je zakwalifikować jako usługę (zadanie nie dotyczyło zakupu wyposażenia a wyłącznie usługi polegającej na opiece technicznej nad oprogramowaniem);
- z uwagi na błędną kwalifikację wydatku związanego z ww. zadaniem zorganizowano spotkanie z pracownikami odpowiedzialnymi za planowanie zakupów w celu wyjaśnienia przyczyny powstałej sytuacji i omówiono zagadnienie klasyfikacji usług/zakupów do odpowiednich rozdziałów budżetowych, aby wyeliminować podobne sytuacje w przyszłości.

(akta kontroli str. 626-629)

1.2. Realizacja planu wydatków majątkowych

1.2.1. W badanym okresie wartość zrealizowanych przez dysponenta III stopnia w Urzędzie wydatków majątkowych wyniosła:

- w 2019 r.: 6176,1 tys. zł, tj. 91,0% planowanych;
- w 2020 r.: 13 366,9 tys. zł, tj. 96,5 % planowanych;
- w I połowie 2021 r.: 223,8 tys. zł, tj. 1,4% planowanych.

(akta kontroli str. 199-202, 599-625)

1.2.2. Dysponent III stopnia w Urzędzie zrealizował w 2019 r. 21 z 22 zaplanowanych ostatecznie zadań, w 2020 r. – 20 z 22 zaplanowanych ostatecznie

zadań, a w I połowie 2021 r. – trzy z 16 zadań według planu na 30 czerwca 2021 r. Nie zrealizowano w 2019 r. i 2020 r. zadań: „Zakup kserokopiarek w ramach PO i PT dla Wydziału Kontroli” na kwoty (odpowiednio) 35,0 tys. zł (0,5% planu po zmianach) i 60,0 tys. zł (0,4% planu po zmianach), ujętych w pierwotnych planach wydatków.

Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału Kontroli wynikało, że ww. zadania planowane były w latach 2019-2020 w ramach projektu nr POPT.01.02.00-00-0225/18 pn. „Realizacja przez Wojewodę Dolnośląskiego, Lubuskiego, Warmińsko-Mazurskiego, Pomorskiego oraz Zachodniopomorskiego zadań Kontrolera Krajowego w ramach Programów INTERREG VA 2014 – 2020: Polska – Saksonia, Południowy Bałtyk, Meklemburgia – Pomorze Przednie/Brandenburgia/Polska w latach 2018 – 2020”. Ww. projekty dotyczyły wyłącznie finansowania wydatków rzeczowych niezbędnych do realizacji zadań kontrolera krajowego. Podstawą uznania wydatku za kwalifikowalny była weryfikacja, czy został on przewidziany we wniosku o dofinansowanie (został zaplanowany do realizacji w ramach np. zadań inwestycyjnych). W celu zabezpieczenia możliwości wykonywania zadań corocznie planowano zadanie związane z zakupem urządzeń wielofunkcyjnych. Zaplanowany wydatek w danym roku, nawet rokrocznie ponawiany i nie realizowany, ma na celu zapewnienie sprawnie działających narzędzi wielofunkcyjnych zakupionych w ramach projektu. Brak awarii sprzętu w poprzednich latach nie był podstawą do nieplanowania takiego wydatku w roku kolejnym. Niewykorzystane w danym roku środki pozostają w dyspozycji Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

(akta kontroli str. 199-202, 221-222, 626-630)

Czterech z 41 realizowanych w 2019 i 2020 r. zadań nie wykonano w całości, z tego:

– w 2019 r.:

- wydatki na realizację zadania „Zakupy inwestycyjne sprzętu i urządzeń służących do dokonywania kontroli granicznej dla organów kontroli granicznej” o wartości 1191,0 tys. zł (17,6% planu po zmianach) wyniosły 617,4 tys. zł (51,9% planowanych)²¹. Przyczyną częściowej realizacji zadania były przekroczenia założonych kwot szacunkowych w ofertach złożonych na część realizowanych w jego ramach zakupów oraz niewywiązanie się wykonawców z terminowego (do końca roku) dostarczenia zakupionego sprzętu, co skutkowało odstąpieniem od zawartych umów i naliczeniem kar²². Dyrektor BL wyjaśnił, że w związku z procedurą planowania i monitorowania inwestycji w przejściach granicznych²³, organy kontroli granicznej sporządzają po przeprowadzeniu badania rynku wnioski o środki do planu rocznego i z rezerw celowych na odpowiednich formularzach, w których m.in. opisują zakres oraz szacunkowy koszt inwestycji. W ramach zawartych porozumień z ww. organami na bieżąco ustalano zakupy możliwe do wykonania do końca roku i te, z których należało zrezygnować. Ponadto z uwagi na zatrzymanie części zakupów na granicy (po podpisaniu umów na ich dostawę) nie było możliwości zgłoszenia środków do blokady, gdyż zakupy były w trakcie realizacji do 30 grudnia 2019 r.
- wydatki na realizację zadania „Adaptacja i modernizacja budynku przy ul. Chmielnej 74/76 w Gdańsku” o wartości 4113,8 tys. zł (60,6% planu po zmianach) wyniosły 4092,9 tys. zł (99,4% planowanych). Przyczyną

²¹ Środki pochodziły z poz. 22 rezerw celowych.

²² Nie zrealizowano zakupu samochodu osobowego (na kwotę 70,0 tys. zł), a trzy specjalistyczne urządzenia (w tym endoskop i spektrometr na kwotę 518,1 tys. zł) nie zostały terminowo dostarczone z powodu ich zatrzymania na granicy.

²³ Opisaną w pkt. 1.1.1 wystąpienia pokontrolnego.

częściowej realizacji zadania były przedłużające się procedury administracyjne związane z uzyskaniem pozwolenia na budowę oraz decyzja Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w sprawie prowadzenia badań archeologicznych, co skutkowało najpierw zmniejszeniem planowanego zakresu prac, a następnie ich wykonaniem w zakresie mniejszym od planu po zmianach. W konsekwencji zmniejszenia zakresu planowanych prac Wojewoda 30 grudnia 2019 r. dokonał blokady wydatków w kwocie 886,2 tys. zł (17,7% pierwotnie przyjętej wartości zadania) i decyzją Ministra Finansów o tę kwotę zmniejszono dla ww. zadania plan wydatków;

– w 2020 r.:

- wydatki na realizację zadania „Dostosowanie budynku przy ul. Okopowej 21/27 w Gdańsku do wymagań przepisów przeciwpożarowych” o wartości 151,1 tys. zł (1,1% planu po zmianach) wyniosły 62,4 tys. zł (41,3% planowanych). Przyczyną częściowej realizacji zadania było wyłączenie z jego zakresu (w wyniku złożenia ofert przekraczających kwotę ustaloną na jego realizację) wymiany okien oddymiających. Dyrektor BL wyjaśnił, że mimo wykonania zadania w ograniczonym zakresie spełniło ono wymogi ekspertyzy przeciwpożarowej dla remontowanej klatki schodowej. Pozostałych środków (88,7 tys. zł) nie wykorzystano, nie poinformowano też WFiB o ww. oszczędnościach w realizacji zadania, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
- wydatki na realizację zadania „Zakupy sprzętu i urządzeń służących do dokonania kontroli granicznej dla organów kontroli granicznej” o wartości 1210,0 tys. zł (8,7% planu po zmianach) wyniosły 1171,0 tys. zł (96,8% planowanych)²⁴. Przyczyną niepełnej realizacji zadania były wyższe od założonych kwoty ofert sprzedaży części sprzętu i związana z tym konieczność rezygnacji z części zakupów²⁵. Decyzje były podejmowane w oparciu o informacje od organów kontroli granicznej i z nimi uzgadniane. Ostatecznie zakupiono 11 z 13 pozycji planowanych do zakupu sprzętów.

Ponadto środki na zaplanowaną w 2020 r. realizację zadania „Zakup platformy umożliwiającej bilateralną wymianę danych w układzie tabelarycznym pomiędzy PUW a jst” w kwocie 80,0 tys. zł (0,5% planu po zmianach) przeniesiono do wydatków niewygasających z powodu braku możliwości jego realizacji w 2020 r. (wg stanu na 30 czerwca 2021 r. na realizację zadania wydano 67,3 tys. zł).

Dyrektor BL wyjaśnił, że niewykonanie ww. zadania w założonym terminie wynikało m.in. z problemów organizacyjnych wywołanych przypadkami zachorowania pracowników w wyniku epidemii SARS-CoV-2 oraz problemami organizacyjnymi w przeprowadzaniu testów akceptacyjnych i regresyjnych pomiędzy Urzędem a gminami i powiatami województwa (będących warunkiem koniecznym do dokonania odbioru). Ww. zadanie zrealizowano w całości w 2021 r., osiągając zaplanowany efekt.

(akta kontroli str. 223-231, 631-765)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Dyrektor BL pomimo uzyskania 2 listopada 2020 r. (tj. w dniu podpisania umowy z wykonawcą) wiedzy o braku możliwości wykorzystania wszystkich środków (w rozdziale 75011 § 605) na realizację w 2020 r. zadania „Dostosowanie budynku przy ul. Okopowej 21/27 w Gdańsku do wymagań przepisów przeciwpożarowych”,

²⁴ W tym środki z rezerw celowych: 860,0 tys. zł

²⁵ Zrezygnowano z zakupu samochodu osobowego oraz tarczy balistycznej na łączną kwotę 105,0 tys. zł. Środki planowane dla tych podzadań przeznaczono na zakupy pozostałego sprzętu i urządzeń.

nie przekazał tej wiedzy do odpowiedniej komórki Urzędu. Powyższe zaniechanie skutkowało brakiem możliwości zablokowania środków w kwocie 88,7 tys. zł na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych i innego ich rozdysponowania.

Dyrektor BL wyjaśnił, że z uwagi na zbliżający się koniec roku i brak możliwości przeprowadzenia postępowania przetargowego na roboty budowlane nie było możliwości przeprowadzenia innych nieplanowanych robót budowlanych z powstałych przy realizacji ww. zadania oszczędności. Ponadto z uwagi na realizację bardzo wielu zadań związanych ze zwalczaniem, zapobieganiem i przeciwdziałaniem zakażeniom wirusem SARS-Cov-2 (co stanowiło w tamtym okresie priorytet dla zadań Wydziału) nie skupiono uwagi na dokonaniu blokady środków i nie wystąpiono z takim wnioskiem do odpowiedniej komórki Urzędu.

(akta kontroli str. 223-231, 631-673)

OCENA CZĄSTKOWA

Planowanie i wykonanie planu wydatków majątkowych przez dysponenta III stopnia w Urzędzie w okresie objętym kontrolą oceniono pozytywnie. Plany wydatków majątkowych przygotowano rzetelnie, a wprowadzone do tych planów w trakcie roku zmiany były celowe. Stwierdzone w ww. zakresie nieprawidłowości, polegające na nierzetelnym zakwalifikowaniu wydatku na kwotę 220,0 tys. zł do wydatków majątkowych na etapie planowania wydatków na 2019 r. oraz niepoinformowaniu WFiB przez Dyrektora BL o braku możliwości wykorzystania do końca 2020 r. środków w kwocie 88,7 tys. zł na realizację jednego z wykonywanych w tym roku zadań, nie spowodowały obniżenia tej oceny.

OBSZAR

2. Wydatkowanie środków na inwestycje

2.1. Celowość i efektywność dokonywania wydatków majątkowych

Opis stanu faktycznego

2.1.1. Badanie poniesionych przez dysponenta III stopnia w Urzędzie wydatków majątkowych na realizację ośmiu zadań inwestycyjnych (20% wszystkich zadań zrealizowanych w latach 2019-2020) w kwocie 2063,5 tys. zł (11% wszystkich wydatków majątkowych poniesionych w latach 2019-2020)²⁶ – obejmujących dwie inwestycje oraz zakup łącznie 26 składników majątku – wykazało, że:

- potrzeba realizacji zadania zgłaszana była przez komórkę lub jednostkę organizacyjną, w której środek trwały miał być wykorzystywany;
- wydatki zostały skalkulowane m.in. na podstawie badania rynku przez komórkę lub jednostki organizacyjne zgłaszające potrzebę realizacji zadania;
- odpowiednich zmian w planie finansowym dokonano przed zaciągnięciem zobowiązania;
- wydatki zostały dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym;
- w trakcie roku dokonano zmian zakresu rzeczowego dwóch zadań:

²⁶ Ujętych w § 605 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych na realizację zadań: 1) wykonanie kompleksowej dokumentacji projektowej dotyczącej prac w budynku przy ul. Chmielnej 74/76 (część zadania pn. Adaptacja wraz z modernizacją nieruchomości przy ul. Chmielnej 74/76 w Gdańsku na cele Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, Kuratorium Oświaty w Gdańsku oraz Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Gdańsku); 2) dostosowanie budynku przy ul. Okopowej 21/27 do wymagań przepisów przeciwpożarowych – wydzielenie pożarowe wewnętrznych klatek schodowych oraz ujętych w § 606 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych na realizację zadań obejmujących zakup 26 składników majątku: 1) zakup dwóch agregatów prądotwórczych na przyczepie o mocy 30 kVA; 2) zakup detektora przemytu dla Izby Administracji Skarbowej w Gdańsku (dalej: "IAS") (część zadania realizowanego w 2019 r. pn. zakupy inwestycyjne sprzętu i urządzeń służących do dokonywania kontroli granicznej dla organów kontroli granicznej); 3) zakup i instalacja 20 szt. radiowych punktów dostępowych; 4) zakup mobilnego urządzenia do identyfikacji nieznanymi substancji, wykrywania śladowych ilości narkotyków, środków odurzających, dopalaczy, materiałów wybuchowych dla IAS (część zadania realizowanego w 2020 r. pn. zakupy sprzętu i urządzeń służących do dokonywania kontroli granicznej dla organów kontroli granicznej); 5) zakup elektrycznego wózka paletowego; 6) zakup serwera Blade.

- zakup i instalacja 20 szt. radiowych punktów dostępowych: zmieniono wyposażenie urządzeń na poprawiające ich funkcjonalność i skuteczność całego systemu ostrzegania i alarmowania oraz zrezygnowano z planowanej na 2019 r. instalacji punktów z uwagi na wzrost kosztów zakupu wynikający ze zmiany wyposażenia i brak czasu do końca roku na wykonanie instalacji;
 - wydzielenie pożarowe wewnętrznych klatek schodowych: zrezygnowano z wykonania instalacji systemu oddymiania na jednej z dwóch klatek schodowych z uwagi na wprowadzenie do planu wydatków inwestycyjnych trzech nowych zadań. Ponadto, w związku z unieważnieniem przetargu na wykonanie instalacji ww. systemu na jednej klatce, wynikającym z przewyższenia przez ofertę z najniższą ceną kwoty, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, zrezygnowano m.in. z wymiany stolarki okiennej na nową;
- zakupu sprzętu komputerowego (serwera Blade) dokonano łącznie z niezbędnym oprogramowaniem;
 - wydatki przyczyniły się do realizacji celów Urzędu.

(akta kontroli str. 855-1459)

2.1.2. Dwa wydatki w łącznej kwocie 420,6 tys. zł, spośród wydatków objętych badaniem, opisanych w pkt 2.1.1. wystąpienia pokontrolnego, zostały zrealizowane na rzecz IAS na podstawie rozporządzenia w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymania przejść granicznych²⁷. Wydatki zrealizowano na podstawie porozumień Urzędu i IAS, których przedmiotem było nabycie sprzętu i urządzeń służących do przeprowadzania sprawnej i skutecznej kontroli granicznej w przejściach granicznych województwa. Środki na zakup zabezpieczone zostały w planie Urzędu. Za dokonanie zakupu w imieniu i na rzecz Urzędu oraz protokolarny odbiór sprzętu odpowiedzialna była IAS. Sprzęt był własnością Urzędu i podlegał ujęciu w jego ewidencji środków trwałych. Przekazanie sprzętu przez Urząd do nieodpłatnego używania przez IAS nastąpiło umowami użyczenia.

Ponadto w celu realizacji działań określonych w § 3 pkt 6 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin²⁸, po zakupie 20 radiowych punktów dostępowych (za 396,9 tys. zł) i ich zainstalowaniu w 20 lokalizacjach, Urząd zawarł umowy użyczenia z jednostkami samorządu terytorialnego²⁹, których przedmiotem było oddanie do bezpłatnego używania ww. punktów w celu zapewnienia realizacji przedsięwzięć związanych z przygotowaniem systemów alarmowania i ostrzegania o zagrożeniach.

(akta kontroli str. 1017-1096, 1321-1459)

Dyrektor BL wyjaśnił, że sposobem na weryfikację przyjęcia do użytkowania środków trwałych przez inne jednostki organizacyjne, na rzecz których Urząd je zakupił był protokół odbioru do umowy użyczenia.

(akta kontroli str. 1471-1474)

²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych, przejść turystycznych, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych ich wyposażenia w sprzęt, a także organów właściwych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych (Dz. U. z 2021 poz. 64).

²⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96 poz. 850).

²⁹ Gmina Miejska Człuchów, Gmina Miejska Słupsk, Gmina Lębork, Gmina Miasto Ustka, Gmina Miejska Chojnice, Gmina Miasto Reda, Powiat Nowodworski, Gmina Miasto Wejherowa, Gmina Miasto Gdyni, Gmina Miasto Kwidzyn, Gmina Miasto Malbork, Gmina Miasto Pruszcz Gdański, Gmina Miasto Puck, Gmina Miejska Skórcz, Gmina Miejska Starogard Gdański, Gmina Nowy Dwór Gdański, Gmina Miejska Kościerzyna, Gmina Rumia, Gmina Miejska Tczew.

2.1.3. Realizacja zadań opisanych w pkt 2.1.1. wystąpienia pokontrolnego została sfinansowana z wydatków majątkowych. Nie stwierdzono przypadków finansowania ww. zadań z wydatków bieżących. W 2020 r. natomiast z kategorii wydatków bieżących³⁰ sfinansowano (za 123,0 tys. zł) instalację 20 radiowych punktów dostępowych, pierwotnie zaplanowaną do realizacji w 2019 r. w ramach zadania inwestycyjnego pn. zakup i instalacja 20 szt. radiowych punktów dostępowych. Z przyczyn opisanych w pkt 2.1.1. wystąpienia pokontrolnego z instalacji zrezygnowano w 2019 r.

(akta kontroli str. 771-773, 818-827, 898-902, 974-975, 1006-1015, 1101-1102, 1168-1169, 1177-1178, 1235-1236, 1275-1277, 1327-1329, 1404-1405, 1460)

Dyrektor WFiB wyjaśniła, że wydatek na instalację ww. urządzeń dotyczył realizacji zamówienia konkretnej usługi, a nie inwestycji. Podłączenie urządzeń do istniejącego systemu w danej lokalizacji nie było elementem zakupu inwestycyjnego, który zakończył się z chwilą dostawy kompletnego środka trwałego do magazynu jednostki. Radiowe punkty dostępowe mogą być instalowane w różnych obiektach istniejącego systemu powiadamiania i alarmowania, w zależności od identyfikacji określonych zagrożeń.

(akta kontroli str. 1462-1470)

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

2.2.1. Badanie wydatków majątkowych na realizację ośmiu zadań inwestycyjnych opisanych w pkt 2.1.1. wystąpienia pokontrolnego wykazało, że:

- środki trwałe były kompletne i zgodne z wymogami zawartymi w umowach, co potwierdzono w protokołach odbioru podpisanych przez przedstawicieli komórek lub jednostek organizacyjnych zgłaszających potrzebę realizacji zadania;
- płatności za środki trwałe dokonano w terminach określonych w umowach;
- w przypadku sześciu zadań obejmujących zakupy inwestycyjne sporządzono dokumenty OT – przyjęcie środka trwałego do użytkowania po dokonaniu zakupu, a w przypadku dwóch pozostałych zadań obejmujących inwestycje budowlane nie sporządzono dokumentów OT z uwagi na niezakończenie inwestycji;
- nabyte środki trwałe, dla których sporządzono dokumenty OT – za wyjątkiem 20 radiowych punktów dostępowych i dwóch agregatów prądotwórczych na przyczepach – były zdane do użytkowania po ich odbiorze i przekazano je do użytkowania. Radiowe punkty dostępowe wymagały instalacji i uruchomienia w 20 lokalizacjach (co nastąpiło ponad sześć miesięcy po ich odbiorze), a przyczepy z agregatami – rejestracji zgodnie z Prawem o ruchu drogowym³¹ (która nastąpiła w kolejnym miesiącu po odbiorze);
- przy pięciu zadaniach, w ramach których wymagano przeszkolenia w zakresie obsługi środków trwałych, użytkowników w ww. zakresie przeszkolono.

(akta kontroli str. 894-1459)

2.2.2. Spośród sześciu objętych badaniem zadań obejmujących zakupy inwestycyjne, opisanych w pkt 2.1.1. wystąpienia pokontrolnego, serwer Blade, dwa agregaty prądotwórcze oraz wózek paletowy znajdowały się na terenie Urzędu. Oględziny ww. sprzętów wykazały, że serwer Blade oraz wózek paletowy były faktycznie użytkowane, natomiast agregaty nie były do tej pory użytkowane,

³⁰ § 4300 – Zakup usług pozostałych.

³¹ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 450 ze zm.).

ponieważ – według oświadczenia Dyrektora WBiZK – nie wystąpiła sytuacja wymagająca ich użycia. Agregaty stanowiły zabezpieczenie na wypadek sytuacji kryzysowych w związku z koniecznością zapewnienia właściwego wykonania planu przeciwpowodziowego Wojewody.

Detektor przemytu, mobilne urządzenie do identyfikacji nieznanymi substancjami, wykrywania śladowych ilości narkotyków, środków odurzających, dopalaczy, materiałów wybuchowych oraz 20 radiowych punktów dostępowych przekazano do bezpłatnego używania innym jednostkom (IAS oraz 20 jednostkom samorządu terytorialnego) na podstawie zawartych umów użyczenia, co opisano w pkt 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 1017-1096, 1172-1176, 1325, 1350-1352, 1418-1420)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.3. Ewidencja nabytych środków trwałych

Opis stanu
faktycznego

2.3.1. W obowiązującej w Urzędzie polityce rachunkowości³² określono metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalenia wyniku finansowego, w tym zasady ewidencji rzeczowych aktywów trwałych, według których środki trwałe przyjmowano do ewidencji dokonując ich podziału na grupy, podgrupy i rodzaje, zgodnie z KŚT. Środki trwałe podlegały ewidencji analitycznej, ilościowo-wartościowej w programie do ewidencji majątku obsługiwany w BL oraz w systemie finansowo-księgowym obsługiwany w Oddziale Księgowości Dysponenta III Stopnia. Dane z obu ewidencji należało uzgadniać na koniec każdego miesiąca.

(akta kontroli str. 771-815)

2.3.2. Zakupione w ramach realizacji sześciu zadań, obejmujących zakupy inwestycyjne opisanych w pkt 2.1.1. wystąpienia pokontrolnego 26 składników majątku, na podstawie dokumentów OT ujęto na koncie 011 – Środki trwałe. Wartość początkową stanowiła cena nabycia poszczególnych składników majątku. Cztery z nich w dniu ujęcia w ewidencji spełniały wymogi kompletności i zdatności do użytkowania, warunkujące uznanie ich za środki trwałe, natomiast 22 z tych składników (20 radiowych punktów dostępowych i dwa agregaty prądotwórcze na przyczepach) nie spełniały tego wymogu, co opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

Nakłady poniesione na objęte kontrolą środki trwałe w budowie (opisane w pkt 2.1.1. wystąpienia pokontrolnego), tj. wykonanie kompleksowej dokumentacji projektowej dotyczącej prac w budynku przy ul. Chmielnej 74/76 (328,7 tys. zł) oraz na dostosowanie budynku przy ul. Okopowej 21/27 do wymagań przepisów przeciwpożarowych – wydzielenie pożarowe wewnętrznych klatek schodowych (62,4 tys. zł) ujęto na koncie 080.

(akta kontroli str. 828-846, 972-1015, 1166-1171, 1177-1188, 1205-1226, 1232-1252, 1257-1263, 1274-1299, 1304-1309, 1324, 1327-1339, 1403-1408, 1461, 2121, 2209, 1942, 2267, 2397, 2419-2420, 2439, 2447, 2483)

2.3.3. Spośród 26 składników majątku zakupionych w ramach realizacji sześciu zadań obejmujących zakupy inwestycyjne opisanych w pkt 2.1.1. wystąpienia pokontrolnego 25 zostało zaklasyfikowanych do grup, podgrup i rodzajów zgodnie z KŚT. W przypadku pięciu z nich klasyfikacja ta była jednakowa w ewidencjach środków trwałych: prowadzonej przez BL i prowadzonej przez WFiB. Jeden składnik

³² Zarządzenia Wojewody: nr 379/2013 z 19 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia polityki rachunkowości (ze zmianami) i z 29 września 2020 r. w sprawie wprowadzenia polityki rachunkowości.

zaklasyfikowano niezgodnie z KŚT, a w przypadku 21 z nich klasyfikacja nie była w ww. ewidencjach jednakowa, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Dyrektor WFiB wyjaśniła, że w latach 2019-2021 (do 30 czerwca) dokumenty dotyczące środków trwałych wprowadzane były do ewidencji przez pracownika BL.

Dyrektor BL wyjaśnił, że składniki majątku były klasyfikowane do poszczególnych grup, podgrup i rodzajów zgodnie z KŚT w uzgodnieniu z WFiB. Odpowiedzialnym za ustalenie symboli w programie wiodącym F-K Sente był Oddział Księgowości Dysponenta III Stopnia w porozumieniu z BL.

(akta kontroli str. 771-772, 1461, 1471-1474)

2.3.4. Urząd ustalił stawki amortyzacji 26 składników majątku zakupionych w ramach realizacji sześciu zadań obejmujących zakupy inwestycyjne opisanych w pkt 2.1.1. wystąpienia pokontrolnego zgodnie z załącznikiem nr 1 „Wykaz rocznych stawek amortyzacyjnych” do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych³³. Umorzenie ww. składników majątku następowało stopniowo według metody liniowej. Ujmowano je na koncie 071 – Umorzenie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych na koniec roku budżetowego jednorazowo za okres całego roku. Naliczanie amortyzacji rozpoczęło od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu przyjęcia środka trwałego do używania.

(akta kontroli str. 847-849, 1461, 2105-2112, 2121, 2209, 2267, 2315-2321, 2329, 2397, 2419-2420, 2439, 2447, 2483)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Do ewidencji środków trwałych przyjęto dwa agregaty prądowców i 20 radiowych punktów dostępowych o łącznej wartości 525,1 tys. zł pomimo, że ww. składniki majątku w dniu ujęcia ich w tej ewidencji (tj. odpowiednio 29 listopada 2019 r. i 23 grudnia 2019 r.) nie spełniały wymogu zdatności do użytkowania warunkującego uznanie ich za środki trwałe, określonego w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości. Agregaty na przyczepach nie były zarejestrowane na podstawie Prawa o ruchu drogowym do 23 grudnia 2019 r., a radiowe punkty dostępowe nie były zainstalowane i uruchomione w 20 lokalizacjach województwa pomorskiego do 9 lipca 2020 r.

Zgodnie z Krajowym Standardem Rachunkowości nr 11 „Środki trwałe”³⁴ środek trwały to składnik aktywów, który na dzień ujęcia jest zdalny do użytkowania, (tj. spełnia wymogi prawne przewidziane w przepisach regulujących szczególne warunki jakie muszą spełniać określone kategorie środków trwałych oraz wymogi wewnętrzne polegające na jego dostosowaniu do miejsca i warunków funkcjonowania), a dzień przyjęcia środka trwałego do użytkowania to dzień, w którym jednostka po zakończeniu wszystkich czynności faktycznych i prawnych warunkujących użytkowanie środka trwałego, przyjęła go do używania.

Powyższe skutkowało wykazaniem na koncie 071 w 2019 r. umorzenia dwóch agregatów na przyczepach w kwocie zawyżonej łącznie o 1,5 tys. zł, a w 2020 r. umorzenia 20 radiowych punktów dostępowych w kwocie zawyżonej łącznie o 23,2 tys. zł. W trakcie kontroli NIK dokonano korekty błędnie naliczonej amortyzacji agregatów prądowców.

(akta kontroli str. 972-973, 977-979, 990-992, 994-997, 1006-1015, 1166-1168, 1171, 1177, 1180-1188, 2121, 2209-2210)

³³ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1800).

³⁴ Komunikat 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).

Dyrektor WFiB wyjaśniła, że:

- agregaty prądotwórcze przyjęto do ewidencji środków trwałych, gdyż uznano je za kompletne i zdadne do użytkowania, na co wskazywały wystawione przez BL dokumenty OT. Ponadto z opisu faktury nie wynikało, że agregaty podlegają rejestracji. Jednak fakt dokonania ich rejestracji w następnym miesiącu wskazuje, że przyjęcie ich do ewidencji powinno nastąpić w grudniu 2019 r., a co za tym idzie amortyzacja powinna być naliczona dopiero od stycznia następnego roku;
- radiowe punkty dostępne zakupione w 2019 r. do magazynu wojewódzkiego Obrony Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego były kompletnymi urządzeniami spełniającymi wymagania środka trwałego, działającymi niezależnie od miejsca ich podłączenia. Instalacja tych urządzeń może mieć miejsce w każdym punkcie systemu powiadamiania i alarmowania na terenie województwa (w każdej jednostce samorządu terytorialnego) w zależności od potrzeb wspomagania tym urządzeniem działania systemu. Zadanie inwestycyjne obejmowało tylko dostawę do magazynu. Urządzenia te mogłyby być do tej chwili niezainstalowane i stanowiłyby zabezpieczenie (zapas) w magazynie wojewódzkim, a ich instalacja mogłaby zostać dokonana dopiero w miejscach w danej chwili najbardziej niezbędnych. W 2020 r. zdecydowano o ich instalacji w określonych obiektach, ze względu na zidentyfikowanie najbardziej newralgicznych punktów systemu alarmowania, jednak w każdym czasie można dokonać zmiany ich lokalizacji, gdy potrzeba użycia tych urządzeń będzie bardziej wskazana w innym miejscu.

Dyrektor BL wyjaśnił, że agregaty prądotwórcze przyjęto do ewidencji środków trwałych przed dokonaniem rejestracji, ponieważ z opisu merytorycznego dokumentu nie wynikało, że będą wymagały rejestracji i uznano, że środek trwały jest kompletny. Punkty dostępne były zdadne do użytku w momencie zakupu. Nie było dla nich jeszcze konkretnego przeznaczenia.

(akta kontroli str. 1462-1474)

NIK nie podziela argumentów dotyczących ww. 20 punktów, przedstawionych w ww. wyjaśnieniach, ponieważ z uzasadnienia do zmiany w planie wydatków inwestycyjnych na 2019 r. wprowadzającej zadanie „zakup i instalacja 20 szt. radiowych punktów dostępowych” bezsprzecznie wynikało, że do spełnienia warunku zdadności ww. punktów do użytkowania niezbędna była ich instalacja.

2. Urządzenie do identyfikacji substancji chemicznych zakupione w 2019 r. (za 182,0 tys. zł) zostało w ewidencji środków trwałych prowadzonej w systemach OPTIest i F-K Sente zaklasyfikowane w ramach KŚT do: 8-80-809 Pozostałe narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie, gdzie indziej niesklasyfikowane, podczas gdy urządzenie tego samego rodzaju i o tej samej nazwie, zakupione w 2020 r., zaklasyfikowano do 8-80-800 Narzędzia, przyrządy, sprawdziany. Rozbieżności nie miały wpływu na stawkę amortyzacji, bowiem dla obu rodzajów wynosiła ona 20%.

(akta kontroli str. 1328, 1336, 1407-1408, 1461, 2447, 2483)

Dyrektor WFiB wyjaśniła, że rozbieżności wynikały z różnych nazw urządzeń na fakturach i trudności w klasyfikowaniu specjalistycznego sprzętu kupowanego na potrzeby przejść granicznych. Po ponownej analizie dokumentacji stwierdziła, że prawidłowa klasyfikacja ww. urządzeń to 8-80-800.

Dyrektor BL wyjaśnił, że rozbieżności wynikały z różnych opisów urządzeń na fakturze. Zaklasyfikowano je poprawnie, jednak w celu uniknięcia przyszłych rozbieżności ustalono z Oddziałem Księgowości Dysponenta III Stopnia, że urządzenia tego rodzaju będą zaliczane do kategorii 8-80-800.

(akta kontroli str. 1462-1474)

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora BL o poprawności zaklasyfikowania obu urządzeń, bowiem te same rodzajowo środki trwałe powinny być klasyfikowane do tej samej grupy, podgrupy i rodzaju KŚT. NIK zauważa ponadto, że co prawda nazwa towaru na fakturach była odmienna, jednak z załączonych protokołów odbioru wynikało szczegółowo, jakie urządzenia zostały zakupione.

3. W ewidencji środków trwałych prowadzonej w systemie OPTIlest nieprawidłowo zaklasyfikowano 21 składników majątku o łącznej wartości 414,0 tys. zł do grup, podgrup i rodzajów określonych w KŚT, tj. 20 radiowych punktów dostępowych przypisano do 8-80-808, zamiast do 6-62-623, natomiast wózek paletowy przypisano do 7-79-790, zamiast do 7-76-760 (w systemie F-K Sente zastosowano klasyfikację prawidłową).

(akta kontroli str. 977-979, 1249, 1461, 2209-2210, 2439)

Dyrektor BL wyjaśnił, że w przypadku radiowych punktów dostępowych przyczyną ww. stanu rzeczy było zastosowanie nieobowiązującej klasyfikacji, a w przypadku wózka paletowego – omyłka pisarska.

(akta kontroli str. 1471-1474)

OCENA CZĄSTKOWA

Kontrola wydatków majątkowych w kwocie 2063,5 tys. zł (1672,5 tys. zł na środki trwałe i 391,0 tys. zł na nakłady inwestycyjne) wykazała, że zrealizowano je celowo i efektywnie. Środki trwałe dostarczono, a roboty budowlane wykonano zgodnie z zawartymi umowami. W księgach rachunkowych prawidłowo ujęto nakłady inwestycyjne oraz środki trwałe o wartości 1147,4 tys. zł, od których poprawnie naliczono odpisy amortyzacyjne. Dla wszystkich kontrolowanych środków trwałych ustalono właściwe stawki amortyzacji. Środki trwałe o wartości 1076,5 tys. zł zaliczono do kategorii zgodnej z KŚT. Stwierdzone w ww. zakresie nieprawidłowości dotyczyły:

- ujęcia w ewidencji środków trwałych i rozpoczęcia amortyzowania 22 składników majątku o łącznej wartości 525,1 tys. zł przed spełnieniem przez nie warunku zdadności do użytkowania (tj. przed ich instalacją albo rejestracją);
- zaklasyfikowania jednego środka trwałego o wartości 182,0 tys. zł do kategorii niezgodnej z KŚT w obu systemach służących w Urzędzie do ewidencjonowania środków trwałych;
- zaklasyfikowania 21 środków trwałych o łącznej wartości 414,0 tys. zł do kategorii niezgodnej z KŚT w jednym z dwóch systemów służących w Urzędzie do ewidencjonowania środków trwałych.

OBSZAR

3. Zarządzanie majątkiem jednostki

3.1. Majątek pozostający w dyspozycji jednostki

Opis stanu faktycznego

3.1.1. Wartość bilansowa pozostających w dyspozycji Urzędu środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (dalej: „wnip”) wzrosła z 73 018,2 tys. zł na koniec 2018 r. do 85 819,0 tys. zł na koniec 2020 r. (w ww. okresie wartość bilansowa środków trwałych wzrosła z 72 548,4 tys. zł do 85 790,5 tys. zł, a wnip zmalała z 469,8 tys. zł do 28,5 tys. zł). Największą wartościowo pozycję w strukturze ww. wartości stanowiły grunty oraz budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej (odpowiednio: 26 105,5 tys. zł i 20 286,1 tys. zł na koniec 2018 r. oraz 27 280,2 tys. zł i 35 896,3 tys. zł na koniec 2020 r.). Wartość bilansowa inwestycji wzrosła z 965,5 tys. zł na koniec 2018 r. do 15 014,8 tys. zł na koniec 2020 r. Relacja wartości bilansowej środków trwałych, wnip oraz inwestycji do wydatków budżetowych w §§ 605 i 606 dysponenta III stopnia w Urzędzie zmniejszyła się z 2208,1% na koniec 2018 r. do 754,4% na koniec 2020 r.

(akta kontroli str. 2550A-2601)

3.1.2. W Urzędzie w badanym okresie ewidencję operacji księgowych, dotyczących wydatków inwestycyjnych prowadzono, zgodnie z zasadami opisanymi w polityce rachunkowości, na koncie 080 – środki trwałe w budowie (inwestycje). Ewidencja na koncie 080 była dwustopniowa. Zgodnie z przepisami § 19 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie rachunkowości³⁵, prowadzono ewidencję analityczną do tego konta, pozwalającą wyodrębnić rodzaj zadania inwestycyjnego i jego wartość.

Na koniec 2019 r., 2020 r. i I połowy 2021 r. zapisy na koncie 080 wykazywały saldo po stronie Wn, co oznaczało niezakończone inwestycje o łącznej wartości (odpowiednio) 5058,4 tys. zł, 15 014,8 tys. zł i 15 202,5 tys. zł. Urząd nie tworzył odpisów aktualizujących do zaewidencjonowanych na ww. koncie inwestycji.

Z wyjaśnień Dyrektor WFiB wynikało, że w Urzędzie:

- w czasie trwania kontroli trzy inwestycje³⁶ były przejściowo wstrzymane,
- nie dokonano odpisów aktualizujących wartość ww. inwestycji, gdyż mają one zostać wykonane, a przejściowe wstrzymanie ich realizacji wynika z braku środków finansowych.

W badanym okresie nie stwierdzono księgowiń na koncie 080 po stronie Ma w korespondencji z kontem 800 – Fundusz jednostki, wskazujących na finansowanie utrzymania inwestycji przejściowo wstrzymanych z wydatków majątkowych.

Z wyjaśnień Dyrektor WFiB wynikało, że w Urzędzie w okresie objętym kontrolą nie realizowano zadań związanych sensu stricto z budową obiektu (budowlanego), lecz jedynie z przebudową i nadbudową obiektu, tj. zadanie „Remont, przebudowa i nadbudowa budynku usługowo-magazynowego przy ul. Chmielnej 74/76 w Gdańsku, w latach 2019-2021 w celu adaptacji na cele biurowo-magazynowe”.

Zgodnie z postanowieniami umów, zawartych z wykonawcą ww. inwestycji, koszty zużycia mediów (w tym energii elektrycznej, doprowadzania wody i odprowadzania ścieków), były na podstawie odczytów liczników refakturowane na wykonawcę.

(akta kontroli str. 2602-2787, 819-827, 3216-3222)

3.1.3. Stan środków trwałych będących posiadaniem Urzędu w okresie objętym kontrolą w wybranych grupach KŚT przedstawiał się następująco:

- grupa 1 – Budynki i lokale oraz spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego i spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego: stan środków zwiększył się z 12 na koniec 2018 r. do 16 na koniec I połowy 2021 r. (tj. o 33,3%), a ich wartość brutto z 29 344,9 tys. zł do 47 366,5 tys. zł (tj. o 61,4%);
- grupa 4 – Maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego zastosowania: stan środków zwiększył się z 1151 na koniec 2018 r. do 1196 na koniec I połowy 2021 r. (tj. o 3,9%), a ich wartość brutto z 12 055,8 tys. zł do 13 431,6 tys. zł (tj. o 11,4%);
- grupa 5 – Maszyny, urządzenia i aparaty specjalistyczne: stan środków (trzy urządzenia) i ich wartość brutto (11,4 tys. zł) nie zmieniły się;

³⁵ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342).

³⁶ 1) „Przebudowa obiektów przejścia granicznego w Ustce z podziałem na: Przebudowa obiektów przejścia granicznego zlokalizowanego w Ustce przy ul. Marynarki Polskiej 5” i „Przebudowa obiektów przejścia granicznego w Ustce - część pierwsza etapu II – wykonanie magazynu uzbrojenia dla MOSG”, 2) „Wykonanie dźwigu osobowego + dokumentacja dotycząca wejścia od ul. Rzeźnickiej”, 3) „Przebudowa polegająca na wykonaniu zmiany sposobu użytkowania pomieszczeń po serwerowni na pomieszczenia biurowe na parterze budynku Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, ul. Okopowa 21/27”.

- grupa 6 – Urządzenia techniczne: stan środków zwiększył się z 281 na koniec 2018 r. do 299 na koniec I połowy 2021 r. (tj. o 6,4%), a ich wartość brutto z 2769,6 tys. zł do 3357,0 tys. zł (tj. o 21,2%);
- grupa 7 – Środki transportu: stan środków zwiększył się z 70 na koniec 2018 r. do 86 na koniec 2021 r. (tj. o 22,8%), a ich wartość brutto z 6515,3 tys. zł do 7940,7 tys. zł (tj. o 21,9%);
- grupa 8 – Narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie gdzie indziej niesklasyfikowane: stan środków zwiększył się z 537 na koniec 2018 r. do 581 na koniec I połowy 2021 r. (tj. o 8,2%), a ich wartość brutto z 32 896,8 tys. zł do 39 060,2 tys. zł (tj. o 18,7%).

(akta kontroli str. 2788-2789)

3.1.4. Zmiany stanu środków trwałych będących w posiadaniu Urzędu w 2019 r. i 2020 r. w wybranych grupach KŚT przedstawiały się następująco:

- w 2019 r.: wartość brutto środków trwałych w grupie 0 – Grunty wzrosła o 496,1 tys. zł (zakup używanych środków trwałych), w grupie 1 – o 10 559,4 tys. zł (nowe obiektów majątkowe), w grupie 4 – o 214,4 tys. zł (likwidacja środków o wartości 7,1 tys. zł i zakup nowych o wartości 221,5 tys. zł, w tym zespołów komputerowych 186,5 tys. zł), w grupie 6 - o 570,1 tys. zł (likwidacja środków o wartości 97,2 tys. zł i zakup nowych o wartości 667,3 tys. zł), w grupie 7 – o 499,8 tys. zł (sprzedaż środków o wartości 42,0 tys. zł i zakup nowych o wartości 541,8 tys. zł), w grupie 8 – o 5130,4 tys. zł (likwidacja środków o wartości 36,4 tys. zł, zakup środków o wartości 351,5 tys. zł i otrzymanie od innych podmiotów środków o wartości 4815,3 tys. zł). Wartość brutto środków trwałych w grupach 2 – Obiekty inżynierii lądowej i 5 nie uległa zmianie, a wartość wnip w wyniku poniesionych nakładów wzrosła o 116,3 tys. zł;
- w 2020 r.: wartość brutto środków trwałych w grupie 0 wzrosła o 678,6 tys. zł (otrzymanie środków od innego podmiotu), w grupie 1 – o 7462,1 tys. zł (otrzymanie środków od innych podmiotów), w grupie 2 o 54,5 tys. zł (zakup nowych obiektów), w grupie 4 – o 1161,4 tys. zł (likwidacja środków o wartości 34,2 tys. zł i zakup zespołów komputerowych o wartości 1195,6 tys. zł), w grupie 6 – o 17,3 tys. zł (zakup nowych środków), w grupie 7 – o 1035,2 tys. zł (zakup nowych środków), w grupie 8 – o 1027,8 tys. zł (likwidacja środków o wartości 50,4 tys. zł i zakup nowych o wartości 1078,2 tys. zł). Wartość brutto środków trwałych w grupie 5 nie uległa zmianie, a wartość wnip w wyniku poniesionych nakładów wzrosła o 186,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 2792-2811)

3.1.5. Badanie dobranych celowo 10 zmian (pięciu dokonanych w 2019 r.³⁷ i pięciu – w 2020 r.³⁸) stanu środków trwałych wykazało, że w celu ich udokumentowania używano w Urzędzie dokumentów zgodnych z KSR. Przy likwidacji środków wykorzystywano druk LT, zawierający określenie rodzaju środka trwałego, jego wartości i miejsca użytkowania. Za pomocą druku MT ewidencjonowano przesunięcia środków trwałych. Księgowania amortyzacji środków trwałych i wnip dokonywano raz do roku (na dzień 31 grudnia) wykorzystując druk PK. Przekazanie środka trwałego innemu podmiotowi dokumentowano wykorzystując druk PT.

(akta kontroli str. 2812-3040)

³⁷ Udokumentowanych dowodami nr: MT/10172/19, MT/10794/19, LT/289/19, PK2372/2019 (amortyzacja) i PT (do umowy użyczenia nr 215/2019 z 17 listopada 2019 r.).

³⁸ Udokumentowanych dowodami nr: MT/419/20, MT/477/20, LT/18/20, PK2565/2020 (amortyzacja), PT (do umowy użyczenia nr 163/2020 z 24 sierpnia 2020 r.).

3.1.6. W Urzędzie w badanym okresie prowadzono magazyn artykułów biurowych, gospodarczych i transportu. Spisu z natury materiałów znajdujących się w magazynach dokonywano w ostatnie dni roku. Stan końcowy ww. materiałów wykazywano w bilansie w aktywach w części B (w aktywach obrotowych – zapasy). Zgodnie z ww. spisami wartość materiałów na koniec:

- 2018 r. wyniosła 11,4 tys. zł (8,9 tys. zł – materiały biurowe i 2,5 tys. zł – materiały w magazynie transportu),
- 2019 r. wyniosła 8,2 tys. zł (7,6 tys. zł – materiały biurowe i 0,6 tys. zł – materiały w magazynie transportu),
- 2020 r. wyniosła 22,7 tys. zł (6,0 tys. zł – materiały biurowe, 10,5 tys. zł – środki do dezynfekcji dla przeciwdziałania epidemii COVID-19 i 6,2 tys. zł – materiały w magazynie transportu).

Dyrektor WFiB wyjaśniła, że w Urzędzie nie dokonywano oceny stopnia przydatności do użytku zapasów materiałów, gdyż z magazynów wydawano materiały na bieżące potrzeby funkcjonowania jednostki nie gromadząc zapasów, które mogłyby podlegać takiej ocenie.

(akta kontroli str. 3041-3068)

Ogłędziny pomieszczeń magazynowych (magazyn nr 4 – materiałów gospodarczych i nr 5 – materiałów biurowych) wykazały, że w magazynie nr 4 znajdowało się m.in. 61 pojemników z płynem do dezynfekcji rąk i sześć koców dwustronnych, natomiast w magazynie nr 5 – znaczne ilości różnych rodzajów materiałów biurowych (m.in. papier do drukarek, koperty, materiały piśmiennicze).

Z wyjaśnień:

- magazyniera i inspektora ds. majątku wynikało, że materiały biurowe i gospodarcze są kupowane regularnie w celu zabezpieczenia bieżących potrzeb Urzędu i na bieżąco wydawane pracownikom, a koce dwustronne (służące jako upominki dla mieszkańców województwa, którzy ukończyli setny rok życia) są kupowane i przekazywane sukcesywnie, w miarę potrzeb w tym zakresie;
- Kierownika Oddziału Logistyki i Zamówień Publicznych wynikało, że płyny do dezynfekcji rąk kupiono w 2020 r., przed otrzymaniem takich płynów z zasobów Państwowych Rezerw Materiałowych. Z uwagi na wyższą jakość kupionych płynów i ich dłuższy okres przydatności zostaną one wykorzystane na potrzeby bezpośrednich kontaktów pracowników z klientami Urzędu (m.in. przy obsłudze punktów paszportowych, cudzoziemców).

(akta kontroli str. 3065-3068)

3.1.7. W badanym okresie w Urzędzie w jednym przypadku pozyskano środki trwałe w sposób inny niż zakup. Na mocy zawartej przez Wojewodę w 2019 r.³⁹ umowy ze spółką amerykańską ww. spółka zamontowała i przekazała (na podstawie protokołu z 18 października 2019 r.) nieodpłatnie 11 urządzeń w ramach Instalacji Systemu Detekcji Radiometrycznej na morskich przejściach granicznych w Głębokomorskim Terminalu Kontenerowym DTC w Gdańsku i Bałtyckim Terminalu Kontenerowym w Gdyni. Zgodnie z ww. umową Wojewoda zobowiązany był do zwrotu ww. podmiotowi podatku VAT opłaconego przez wykonawcę przy realizacji umowy. Z ww. tytułu Urząd wydał 1434,0 tys. zł. Otrzymany w wyniku realizacji ww. umowy sprzęt ujęto w ewidencji środków trwałych, wykazując jego

³⁹ W ramach realizacji programu „Wykrywanie i Przeciwdziałanie Przemytowi Materiałów Nuklearnych – Druga linia obrony” oraz w oparciu o „Memorandum o porozumieniu między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministrem Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, a Departamentem Energii Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie współpracy przy zwalczaniu nielegalnego obrotu specjalnymi materiałami jądrowymi i innymi materiałami radioaktywnymi” z 8 stycznia 2009 r.

wartość początkową w kwocie 4815,3 tys. zł. Umową użyczenia z 27 stycznia 2020 r. sprzęt przekazano Morskiemu Oddziałowi Straży Granicznej w Gdańsku.

(akta kontroli str. 1529-1574)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.2. Inwentaryzacja

Przeprowadzenie w Urzędzie inwentaryzacji na ostatnie dni 2019 r. i 2020 r. zostało uregulowane zarządzeniami Wojewody⁴⁰, określającymi m.in. sposoby inwentaryzacji (spis z natury, potwierdzenie sald i weryfikacja zapisów ewidencyjnych z dokumentacją), składniki majątkowe podlegające poszczególnym sposobom inwentaryzacji, składy komisji inwentaryzacyjnych i zespołów spisowych, harmonogramy oraz terminy ich rozpoczęcia (odpowiednio: 11 października 2019 r. i 12 października 2020 r.) i zakończenia (odpowiednio: 15 stycznia 2020 r. i 15 lutego 2021 r. – z protokołu końcowego rozliczenia wyników inwentaryzacji wynika, że inwentaryzację przeprowadzono w dniach od 12 października 2020 r. do 12 lutego 2021 r.).

Z wyjaśnień Wojewody i Przewodniczącej Komisji Inwentaryzacyjnej wynikało, że czynności spisowe inwentaryzacji na koniec 2020 r. zakończono 15 stycznia 2021 r., a pozostałe elementy inwentaryzacji, w tym jej rozliczenie – 12 lutego 2021 r.

Zgodnie z rekomendacją Komitetu Standardów Rachunkowości, opublikowaną na stronie internetowej Ministerstwa Finansów⁴¹ „w przypadku aktywów, które podlegają inwentaryzacji drogą spisu z natury, fizyczne zakończenie czynności spisowych należy przeprowadzić nie później niż 15 stycznia (dla jednostek, w których rok obrotowy jest równy kalendarzowemu). Natomiast rozliczenie inwentaryzacji może trwać dłużej, o ile tylko wyniki spisu z natury i rozliczenie różnic zostaną uwzględnione w sprawozdaniu finansowym za rok sprawozdawczy.”.

Wyniki obu ww. inwentaryzacji udokumentowano w protokołach końcowych rozliczeń wyników inwentaryzacji i powiązano z zapisami ksiąg rachunkowych. Ujawnione w wyniku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym, a stanem wykazany w księgach wyjaśniono i rozliczono. W 2019 r. ujawniono niedobór radiofonu na kwotę 3,8 tys. zł. Niedobór, uznany za zawiniony, odzwierciedlono w księgach rachunkowych 2019 r. (ww. sprzęt zdjęto z ewidencji środków trwałych, a jego wartość ujęto na koncie 240-1 pozostałe rozrachunki). W wyniku podjętych następnie przez Urząd działań jednostka użytkująca ww. sprzęt wykazała ostatecznie, że go posiada (niedobór wyksięgowano). W 2020 r. ujawniono niedobór dwóch urządzeń wielofunkcyjnych LASERJET na łączną kwotę 12,6 tys. zł. Niedobór, uznany za zawiniony, odzwierciedlono w księgach rachunkowych 2020 r. Urząd wystąpił do jednostki użytkującej ww. urządzenia o pokrycie powstałego niedoboru.

Badanie rozliczenia w inwentaryzacjach na ostatnie dni 2019 r. i 2020 r. dobranych celowo 40 obiektów inwentaryzacyjnych (20 z grupy 4 – Maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego zastosowania, 10 z grupy 6 – Urządzenia techniczne oraz pięciu wartości niematerialnych i prawnych) o łącznej wartości 331,4 tys. zł wykazało, że obiekty spisano zgodnie z przepisami i rzetelnie udokumentowano. Wyniki inwentaryzacji rozliczono i przedstawiono w księgach roku, którego inwentaryzacje dotyczyły.

(akta kontroli str. 3069-3262)

⁴⁰ Z (odpowiednio) 30 września 2019 r. (zmienionym zarządzeniami z 30 października 2019 r. i 19 listopada 2019 r.) oraz 5 października 2020 r. (zmienionym zarządzeniem z 12 stycznia 2021 r.).

⁴¹ <https://www.gov.pl/web/finanse/rekomendacje-i-inne-publicacje2>.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.3. Gospodarowanie rzeczowymi składnikami majątku ruchomego jednostki

3.3.1. W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) do kategorii majątku zbędnego lub zużytego zakwalifikowano łącznie 222 rzeczowe składniki majątku ruchomego o wartości księgowej brutto powyżej 1,2 tys. zł⁴², w tym 67 składników majątku – w wyniku ocen dokonanych od dnia wejścia w życie rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, tj. od 23 października 2019 r. Dwa składniki (o wartości księgowej brutto 18,1 tys. zł) zagospodarowano przez nieodpłatne przekazanie, dwa (o wartości księgowej brutto 116,9 tys. zł) przez darowiznę, 13 (o wartości księgowej brutto 952,9 tys. zł) przeznaczono do sprzedaży. Pozostałe 205 składników (o wartości księgowej brutto 745,0 tys. zł) zlikwidowano. Ponadto w ww. okresie sprzedano sześć składników (o wartości 7,1 tys. zł) – pięć telefonów komórkowych pracownikom Urzędu (każdy o wartości niższej od 1,2 tys. zł)⁴³ i samochód osobowy (zakwalifikowany do kategorii majątku zbędnego lub zużytego w 2018 r.)⁴⁴.

Z wyjaśnień Dyrektora BL wynikało, że znaczną wartość oraz wartość 200 tys. zł składnika majątku⁴⁵ określano w Urzędzie jako wartość rynkową, która wyznaczała rzeczywistą wartość danego składnika na dany dzień. W przypadku ustalania wartości rynkowej pojazdów służbowych posilkowano się wartością określoną w ekspertyzie rzeczoznawcy.

(akta kontroli str. 1620-1621)

3.3.2. Reprezentowanie Skarbu Państwa w odniesieniu do mienia Urzędu i w zakresie jego działalności, w tym dokonywania czynności prawnych, powierzono w badanym okresie Dyrektorowi BL i jego zastępcy, na podstawie udzielonych im przez Dyrektora Generalnego Urzędu upoważnień, m.in. na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁴⁶.

Ponadto w § 61 pkt. 1 regulaminu Urzędu wskazano, że do zakresu działania BL należy w szczególności prowadzenie spraw związanych z gospodarką rzeczowymi składnikami majątkowymi Urzędu oraz gospodarką magazynową.

(akta kontroli str. 24-176, 1614-1619)

W badanym okresie w Urzędzie:

- nie opracowano wewnętrznych uregulowań, dotyczących gospodarowania majątkiem ruchomym, za wyjątkiem zarządzenia Dyrektora Generalnego Urzędu z 2 września 2014 r. nr 18/14, w którym określono zasady ewidencji, zakupu, modernizacji, napraw, przemieszczania i kasacji sprzętu teleinformatycznego oraz odpowiedzialności pracowników za sprzęt teleinformatyczny i oprogramowanie w Urzędzie;
- funkcjonowały cztery komisje o charakterze stałym, powołane do oceny rzeczowych składników majątku ruchomego:

⁴² Łączna wartość księgowa brutto tych składników wyniosła 1832,9 tys. zł.

⁴³ Jeden przed 23 października 2019 r. i cztery po tym dniu.

⁴⁴ Przed 23 października 2019 r.

⁴⁵ W sytuacjach, o których mowa w § 2a ust. 3 i § 7 ust. 3a i 3b rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego.

⁴⁶ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 735, ze zm.).

- Komisja do oceny sprzętu komputerowego i oprogramowania pod kątem przydatności do dalszej eksploatacji⁴⁷ (w skład Komisji wchodził pracownicy BL);
- Komisja do oceny sprzętu, wyposażenia za wyjątkiem sprzętu komputerowego⁴⁸ (w skład Komisji wchodził pracownicy BL);
- Komisja do oceny sprzętu i wyposażenia obrony cywilnej pod kątem przydatności do dalszej eksploatacji⁴⁹ (w skład Komisji wchodził pracownicy WBiZK);
- Komisja do oceny rzeczowych składników wyposażenia w postaci pojazdów służbowych⁵⁰ (w skład Komisji wchodził pracownicy BL).

(akta kontroli str. 1263-1279, 1575-1613)

W związku z wejściem w życie z dniem 23 października 2019 r. rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego w Urzędzie nie wprowadzono zmian w zarządzeniach dotyczących powołania ww. Komisji jak również w ww. zarządzeniu Dyrektora Generalnego Urzędu nr 18/14.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BL wynikało, że w badanym okresie ww. Komisje funkcjonowały w oparciu o przepisy obowiązujących rozporządzeń⁵¹. W związku ze szczegółowymi wytycznymi w nich zawartymi, nie uznano za konieczne wprowadzenia dodatkowych wewnętrznych uregulowań w ww. zakresie. Pracowników wchodzących w skład Komisji poinformowano o obowiązujących rozporządzeniach i ich zmianach.

(akta kontroli str. 1509-1526)

3.3.3. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BL wynikało, że w badanym okresie w Urzędzie:

- dokonywano weryfikacji stanu majątku ruchomego i jego przydatności m.in. w przypadku zgłoszenia jego uszkodzeń przez pracowników, wydania sprzętu z magazynu, zdawania użyczonego sprzętu, przyjęcia zbędnego lub zużytego składnika majątkowego do magazynu rzeczy używanych, a także w ramach inwentaryzacji (w jej trakcie pracownicy zobowiązani byli do przekazania sprzętu zbędnego lub zużytego do ww. magazynu). Od 23 października 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. przeprowadzono dwie inwentaryzacje;
- wymiany sprzętu dokonywano w możliwie najszybszym czasie od dnia otrzymania zapotrzebowania (jeśli był w zasobach Urzędu) lub po przeprowadzeniu postępowania przetargowego.

(akta kontroli str. 1509-1528)

3.3.4. Komisję do oceny rzeczowych składników wyposażenia w postaci pojazdów służbowych powołano zgodnie z przepisami § 5 ust. 3 i 4 rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego. Również pozostałe trzy Komisje spełniały wymogi określone w ww. przepisach (miały charakter stały, a w ich skład wchodziło co najmniej trzech pracowników Urzędu).

(akta kontroli str. 1575-1613)

⁴⁷ Powołana zarządzeniem Dyrektora Generalnego Urzędu z 28 listopada 2012 r.

⁴⁸ Powołana zarządzeniem Dyrektora Generalnego Urzędu z 30 sierpnia 2016 r., zmienionym w okresie objętym kontrolą zarządzeniem Dyrektora Generalnego Urzędu z 31 maja 2019 r.

⁴⁹ Powołana zarządzeniem Dyrektora Generalnego Urzędu z 21 czerwca 2017 r., zmienionym zarządzeniem Dyrektora Generalnego Urzędu z 6 lutego 2019 r.

⁵⁰ Powołana zarządzeniem Dyrektora Generalnego Urzędu z 16 marca 2021 r.

⁵¹ Do 22 października 2019 r. – rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 729, ze zm.), a od 23 października 2019 r. – rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego.

Z wyjaśnień Dyrektora BL wynikało, że w badanym okresie nie funkcjonowały dodatkowe wytyczne określające zasady działania ww. Komisji, nie widziano również potrzeby formalizowania przyjętych praktyk w tym zakresie. W przypadku konieczności przeprowadzenia dodatkowych działań (np. wykonanie oględzin, ekspertyz) wynikającej z trudności w ocenie składnika rzeczowego, przewodniczący Komisji zlecał ich wykonanie, za zgodą nadzorującego. Podejmując decyzję o wykonaniu ekspertyzy brano pod uwagę wartość składnika i możliwości jego dalszej eksploatacji. Na każdym etapie działania Komisji wymagana była akceptacja lub zgoda osoby nadzorującej – dyrektora.

(akta kontroli str. 1509-1528)

3.3.5. Komisje powołane w Urzędzie do dokonania ocen przydatności zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego od 23 października 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. dokonały 16 ocen składników majątkowych, z tego:

- Komisja do oceny sprzętu i wyposażenia (za wyjątkiem sprzętu komputerowego) dokonała sześciu ocen (czterech w 2020 r. i dwóch w I połowie 2021 r.);
- Komisja do oceny sprzętu i wyposażenia obrony cywilnej dokonała dziewięciu ocen (trzech w 2019 r., jednej w 2020 r. i pięciu w I połowie 2021 r.);
- Komisja do oceny rzeczowych składników wyposażenia w postaci pojazdów służbowych dokonała jednej oceny (w I połowie 2021 r.).

Wszystkie dokonane w ww. okresie przez Komisje oceny udokumentowano w formie protokołów, zawierających wykazy ocenianych składników majątku ruchomego, ich wartość, ocenę przydatności i propozycje sposobu zagospodarowania.

(akta kontroli str. 1575-1613, 1631-1633, 1693-1700, 1724-1731, 1781, 1789-1795, 1834-1835, 1838-1839, 2012, 2020, 2027, 2035, 2041, 2046-2047, 2053, 2057, 2063)

W badanym okresie Komisja do oceny sprzętu komputerowego i oprogramowania nie dokonała żadnej oceny.

Z wyjaśnień Dyrektora BL wynikało, że przyczyną tego stanu był brak odpowiedniej liczby sprzętu do przeprowadzenia ocen oraz okres epidemii COVID-19, w wyniku której w większości kupowano sprzęt mobilny w celu umożliwienia oddelegowania pracowników do pracy zdalnej. W badanym okresie nie przeznaczono do oceny Komisji żadnego sprzętu komputerowego i oprogramowania. Przewiduje się, że najbliższa ocena w tym zakresie zostanie przeprowadzona w I kwartale 2022 r.

(akta kontroli str. 1575-1613, 2544-2546)

Badanie jednego⁵² z 16 protokołów z oceny sprzętu (obejmującego 265 składników rzeczowych majątku ruchomego) wykazało, że:

- źródłem danych do wykazu zużytych i zbędnych składników rzeczowych majątku ruchomego były informacje i zestawienia sprzętu, przekazane przez inne jednostki (w zakresie użytych im składników majątkowych) oraz ewidencja składników prowadzona w systemach Opti-est (program magazynowy) i Sente (system finansowo-księgowy), wykazujących cenę zakupu składnika, jego wiek i rodzaj;
- sporządzony dla badanego protokołu wykaz składników majątkowych zawierał rzetelne dane o ich rodzaju, liczbie, wieku i cenie.

(akta kontroli str. 770, 1810-1811)

3.3.6. W okresie od 23 października 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. decyzje o zakwalifikowaniu składników rzeczowych majątku ruchomego do kategorii majątku zbędnego lub zużytego oraz o sposobie ich zagospodarowania podejmowali

⁵² Protokół nr 2/2020 z oceny składników majątkowych przeprowadzonej przez Komisję do oceny sprzętu, wyposażenia (za wyjątkiem sprzętu komputerowego) w dniach 17 i 18 września 2020 r.

Dyrektor i Zastępca Dyrektora BL, na podstawie upoważnień opisanych w pkt 3.3.2. wystąpienia pokontrolnego oraz – w zakresie składników stanowiących sprzęt i wyposażenie obrony cywilnej – Dyrektor WBiZK.

W przypadku złożenia do Urzędu wniosków o nieodpłatne przekazanie lub dokonanie darowizny składników majątku przez zainteresowane podmioty, zgodę na zagospodarowanie składników majątku we wnioskowany sposób wydawał Dyrektor Generalny Urzędu albo Wojewoda.

(akta kontroli str. 1631-1633, 1637-1639, 1693-1699, 1724-1731, 1781, 1789-1795, 1838-1839, 1834-1835, 1982, 1990, 1995, 2012, 2020, 2027, 2035, 2041, 2046, 2053, 2057, 2063, 2070-2077, 2548-2550)

3.3.7. W Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: „BIP”) zamieszczono informacje o wszystkich (bez względu na ich wartość) zbędnych lub zużytych składnikach majątku, ocenionych przez Komisję do oceny sprzętu, wyposażenia (za wyjątkiem sprzętu komputerowego) w okresie od 23 października 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. – z wyłączeniem składników przeznaczonych do sprzedaży pracownikom Urzędu. Informacje były zgodne z protokołami ww. Komisji i zamieszczono je w BIP po zakończeniu ocen przez Komisję.

W BIP nie zamieszczono informacji o zbędnych lub zużytych składnikach majątku ocenionych w ww. okresie przez:

- Komisję do oceny sprzętu i wyposażenia obrony cywilnej, ponieważ wartość tych składników nie przekraczała 1,2 tys. zł, a ponadto – jak wyjaśnił Dyrektor WBiZK odnośnie sprzętu ocenionego przez ww. Komisję od 30 kwietnia 2021 r. do 18 maja 2021 r.⁵³ – Komisja kierując się dobrem nadrzędnym, bezpieczeństwem i ochroną zdrowia innych użytkowników, podjęła decyzję o nieumieszczaniu informacji w BIP i o likwidacji mienia. Nieumiejętne posługiwanie się sprzętem mogłoby spowodować zagrożenie bezpieczeństwa użytkowników (przeterminowane pochłaniacze, niejałowe opatrunki, zniszczona odzież, zagrzybione buty, kaski bez atestu). W przypadku radiotelefonu bazowego (o wartości księgowej brutto przekraczającej 1,2 tys. zł) odstąpiono od zamieszczania informacji w BIP z uwagi na jego spalanie w wyniku wyładowania atmosferycznego. Próba naprawy nie dała rezultatu;
- Komisję do oceny rzeczowych składników wyposażenia w postaci pojazdów służbowych, ponieważ jak wyjaśnił Dyrektor BL, Urząd oczekuje na zdanie dwóch pojazdów przez Wojewódzką Stację Sanitarno-Epidemiologiczną w Gdańsku, które również zostaną poddane ocenie. Po sporządzeniu dodatkowego protokołu ich oceny, w BIP ukaże się informacja o wszystkich zbędnych lub zużytych pojazdach służbowych.

(akta kontroli str. 1701-1706, 1756-1762, 1782, 1792, 2547)

3.3.8. W okresie od 23 października 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. w Urzędzie nie wystąpiły przypadki podejmowania decyzji o zagospodarowaniu składników rzeczowych majątku ruchomego o wartości przekraczającej 200,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1620-1621)

3.3.9. W okresie od 23 października 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. sprzedano czterem pracownikom Urzędu cztery telefony komórkowe o wartości rynkowej od 50 zł do 627 zł. Dwa telefony sprzedano po zakwalifikowaniu ich do kategorii

⁵³ Sprawy wszczęte przed 7 kwietnia 2021 r. tj. przed wejściem w życie zmian w rozporządzeniu w sprawie sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, wprowadzonych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 578).

majątku zbędnego lub zużytego, a dwa pozostałe⁵⁴ sprzedano bez uprzedniego zakwalifikowania do ww. kategorii, w związku z rozwiązaniem stosunku pracy z pracownikami – zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego.

(akta kontroli str. 1526, 1818-1856)

3.3.10. W okresie od 23 października 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. w Urzędzie, w zakresie sprzedaży, najmu lub dzierżawy zbędnych lub zużytych składników majątku ruchomego o wartości przekraczającej 1,2 tys. zł, przeznaczono do sprzedaży 13 pojazdów służbowych o wartości księgowej brutto 952,9 tys. zł (w tym dwa o znacznej wartości⁵⁵ – 40,0 tys. zł każdy). Do 30 czerwca 2021 r. procedura ich sprzedaży nie została rozpoczęta. Działań w zakresie oddania w najem albo dzierżawę opisanych wyżej składników majątku ruchomego nie podejmowano.

(akta kontroli str. 1620-1621, 1631-1633)

Dyrektor BL wyjaśnił, że procedury sprzedaży ww. 13 pojazdów nie rozpoczęto, ponieważ Urząd oczekuje na zdanie jeszcze dwóch innych pojazdów przez Wojewódzką Stację Sanitarno-Epidemiologiczną w Gdańsku, które zostaną poddane ocenie. Po dokonaniu niezbędnych czynności przez Komisję zostanie sporządzona zbiorcza informacja do BIP o wszystkich zbędnych lub zużytych pojazdach i zostanie podjęta próba ich sprzedaży.

(akta kontroli str. 2078-2082, 2547)

3.3.11. Badanie sposobu zagospodarowania rzeczowych składników majątku ruchomego o wartości poniżej 1,2 tys. zł, zakwalifikowanych do kategorii majątku zbędnego lub zużytego od 23 października 2019 r. do 6 kwietnia 2021 r. oraz o wartości poniżej 2,0 tys. zł, zakwalifikowanych do kategorii majątku zbędnego lub zużytego od 7 kwietnia do 30 czerwca 2021 r. wykazało, że:

- wszystkie składniki, zakwalifikowane do kategorii majątku zbędnego lub zużytego w wyniku oceny przez Komisję do oceny sprzętu, wyposażenia (za wyjątkiem sprzętu komputerowego) przeznaczono do nieodpłatnego przekazania, a informację o tym fakcie zamieszczono w BIP⁵⁶ (łącznie 555 sztuk, w tym meble, m.in. krzesła, fotele, biurka, stoły oraz sprzęt elektroniczny, m.in.: lampki, wentylatory, kalkulatory, niszczarki, aparaty fotograficzne, telefony bezprzewodowe). Wartość księgowa brutto tych składników wyniosła 118,1 tys. zł. Stopień ich zużycia określono na od 80% do 99%. W związku z brakiem zainteresowanych przeznaczono je do likwidacji;

Dyrektor BL wyjaśnił, że po zamieszczeniu informacji w BIP żaden podmiot zewnętrzny po dokonaniu oględzin nie był zainteresowany nabyciem ww. składników z zachowaniem formy przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego. Nie dokonywano zatem prób ich sprzedaży lub oddania w najem lub dzierżawę;

- wszystkie składniki zakwalifikowane do kategorii majątku zbędnego lub zużytego w wyniku oceny przez Komisję do oceny sprzętu i wyposażenia obrony cywilnej przeznaczono do likwidacji (łącznie 857 sztuk, w tym 140 opatrunków osobistych, 486 elementów umundurowania, 180 kasków ochronnych, pięć kompletów dozometrów, osiem kolorymetrów). Wartość księgowa brutto tych składników wyniosła 9,0 tys. zł. Stopień ich zużycia określono na 95%, 99% albo 100%.

⁵⁴ O wartości początkowej nieprzekraczającej 10 tys. zł i oddane do użytku służbowego pracownikom na okres co najmniej jednego roku.

⁵⁵ Określonej w § 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego.

⁵⁶ W BIP podawano wartość księgową brutto składników uwzględniającą stopień ich zużycia.

Z wyjaśnień Dyrektora WBiZK wynikało, że ww. sprzęt poddano likwidacji, bez próby innego sposobu zagospodarowania, ponieważ był to w większości sprzęt wojskowy przekazany Wojewodzie przez Ministerstwo Obrony Narodowej na wyposażenie formacji Obrony Cywilnej i należy domniemywać, że był objęty ograniczeniem jego zbywania lub przekazywania osobom trzecim, wynikającym z art. 42 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania składnikami majątku ruchomego. Ponadto sprzęt był zużyty w wyniku wieloletniej eksploatacji, nie posiadał wymaganych parametrów i nie nadawał się do użytku, a na rynku brak było komponentów do jego naprawy.

(akta kontroli str. 1645-1809, 2012-2100)

3.3.12. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie:

- nieodpłatnie przekazano trzem podmiotom 32 składniki majątku zakwalifikowane do kategorii majątku zbędnego lub zużytego⁵⁷ (dwie kuchnie polowe i 30 skrzyń do masek przeciwgazowych) o łącznej wartości księgowej brutto 18,3 tys. zł w 2020 r.⁵⁸;
- dokonano darowizny 28 składników majątku zakwalifikowanych do kategorii majątku zbędnego lub zużytego⁵⁹ o łącznej wartości księgowej brutto 117,3 tys. zł⁶⁰, z tego:
 - jednemu podmiotowi 27 składników (kuchnia polowa, 16 termosów i 10 menażek) o łącznej wartości 7,6 tys. zł w 2020 r.;
 - jednemu podmiotowi (gminie na potrzeby instytucji kultury) jeden składnik (samochód osobowy) o wartości 109,7 tys. zł (wartość rynkowa samochodu wynosiła 16,5 tys. zł) w I połowie 2021 r.

(akta kontroli str. 1620-1621, 1634-1644, 1962-1995)

3.3.13. W okresie od 23 października 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. w Urzędzie nie wystąpiły przypadki dokonania darowizny zbędnych lub zużytych składników majątku ruchomego o znacznej wartości⁶¹.

(akta kontroli str. 1620-1621, 1640-1642, 1962-1965)

3.3.14. Badanie nieodpłatnego przekazania dwóch składników majątku (kuchnie polowe)⁶² wykazało, że:

- składniki przekazano podmiotom wymienionym w § 38 ust. 1 rozporządzenia w sprawie gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa⁶³;
- nieodpłatne przekazanie nastąpiło na wnioski ww. podmiotów, które rozpatrzone w terminie określonym w § 38 ust. 5 ww. rozporządzenia;
- przekazanie nastąpiło protokołami zdawczo-odbiorczymi zawierającymi elementy wymienione w § 38 ust. 6 ww. rozporządzenia;
- informacje o nieodpłatnym przekazaniu zamieszczono w BIP;
- wartość przekazanych składników określono według ich wartości początkowej, co było zgodne z § 40 ust. 1 ww. rozporządzenia.

⁵⁷ W wyniku oceny Komisji do oceny sprzętu i wyposażenia obrony cywilnej dokonanej przed 23 października 2019 r.

⁵⁸ Dwie kuchnie polowe o wartości księgowej brutto powyżej 1,2 tys. zł (łącznie 18,1 tys. zł) i 30 skrzyń poniżej tej wartości (łącznie 0,2 tys. zł).

⁵⁹ W wyniku oceny 27 składników majątku przez Komisję do oceny sprzętu i wyposażenia obrony cywilnej dokonanej przed 23 października 2019 r. i jednego składnika przez Komisję do oceny rzeczowych składników wyposażenia w postaci pojazdów służbowych dokonanej po 23 października 2019 r.

⁶⁰ Dwa składniki o wartości księgowej brutto powyżej 1,2 tys. zł (łącznie 116,9 tys. zł) i 26 składników poniżej tej wartości (łącznie 0,4 tys. zł).

⁶¹ Powyżej 24,0 tys. zł.

⁶² Sprawy wszczęte i niezakończone przed 23 października 2019 r. tj. przed wejściem w życie rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, do których zgodnie z § 44 ww. rozporządzenia stosuje się przepisy dotychczasowe.

⁶³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 729).

Badanie darowizny dwóch składników majątku (kuchnia polowa⁶⁴ i samochód osobowy) wykazało, że:

- darowizny dokonano na rzecz podmiotów wymienionych w § 39 ust. 1 rozporządzenia w sprawie gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa albo rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego;
- darowizny dokonano na wnioski ww. podmiotów, na podstawie zawartych z nimi umów darowizny, a przekazanie składników majątku nastąpiło protokołami zdawczo-odbiorczymi;
- informacje o darowiznach zamieszczono w BIP.

(akta kontroli str. 1634-1644, 1962-1995)

3.3.15. W okresie objętym kontrolą zlikwidowano łącznie 205 zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego, których wartość księgowa brutto przekraczała 1,2 tys. zł. Łączna wartość tych składników wyniosła 745,0 tys. zł. W poszczególnych latach zlikwidowano:

- w 2019 r.: 150 składników o łącznej wartości 502,1 tys. zł;
- w 2020r.: 42 składniki o łącznej wartości 165,7 tys. zł;
- w I połowie 2021 r.: 13 składników o łącznej wartości 77,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 1620-1621)

3.3.16. Badanie likwidacji czterech zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego (dokonanych po 23 października 2019 r.) o łącznej wartości księgowej brutto 48,4 tys. zł – komplet dozymetrów, radiotelefon bazowy, klaser paszportowy i kserokopiarka⁶⁵ wykazało, że:

- likwidacja kserokopiarki i klasera paszportowego, zgodnie z § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, nastąpiła po uprzedniej próbie zagospodarowania poprzez nieodpłatne przekazanie. Likwidacja kompletu dozymetrów i radiotelefonu bazowego nastąpiła bez podjęcia próby zagospodarowania w inny sposób;
- czynności mających na celu zniszczenie kompletu dozymetrów, klasera paszportowego i kserokopiarki, zgodnie z § 42 ust. 3 ww. rozporządzenia, dokonały Komisje likwidacyjne⁶⁶ w składzie trzyosobowym, natomiast czynności zniszczenia radiotelefonu dokonała Komisja likwidacyjna⁶⁷ w składzie dwuosobowym;
- likwidacji dokonano przez przekazanie przedmiotów do utylizacji. Ze sprzedaży złomu z klasera paszportowego (obejmującej również złom z innego zlikwidowanego klasera) uzyskano 1,3 tys. zł;
- z czynności zniszczenia sporządzono protokoły zgodnie z § 42 ust. 5 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 1763-1780, 1784-1788, 2027-2034, 2063-2069)

Z wyjaśnień Dyrektora WBiZK i Zastępcy Dyrektora WBiZK (pełniącego funkcję Przewodniczącego Komisji do oceny sprzętu i wyposażenia obrony cywilnej) wynikało, że komplet dozymetrów i radiotelefon przeznaczono do likwidacji bez próby zagospodarowania w inny sposób, ponieważ:

- w przypadku kompletu dozymetrów zastosowano wyłączenie określone w § 42 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania

⁶⁴ Sprawa wszczęta i niezakończona przed 23 października 2019 r. tj. przed wejściem w życie rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, do której zgodnie z § 44 ww. rozporządzenia stosuje się przepisy dotychczasowe.

⁶⁵ Nr inwentarzowe odpowiednio: SRP-719, T-3919, ŚRT-758, ŚRT-3127.

⁶⁶ Powołane zarządzeniami Dyrektora Generalnego Urzędu opisanymi w przypisach nr 49 i nr 50 wystąpienia pokontrolnego.

⁶⁷ Powołana zarządzeniem Dyrektora Generalnego opisanym w przypisie nr 50 wystąpienia pokontrolnego.

składnikami rzeczowymi majątku ruchomego. Dozymetry były sprzętem pochodzenia wojskowego i zostały przekazane w latach 80-tych przez jednostki MON Wojewódzkiemu Inspektoratowi Obrony Cywilnej, w celu wyposażenia formacji Obrony Cywilnej. Takie formacje mogły i mogą być tworzone jedynie przez urzędy wojewódzkie i jednostki samorządu terytorialnego. Komisja przyjęła więc, że sprzęt ten podlega wyłączeniu określonymu w ww. przepisie, tj. że został dostarczony urzędowi wojewódzkiemu pod warunkiem jego niezbywania lub nieprzekazywania podmiotom trzecim;

- stopień zniszczenia spalonego podczas wyładowania atmosferycznego radiotelefonu uniemożliwiał zagospodarowanie go w inny sposób. Koszt naprawy przekraczał znacząco wartość urządzenia;
- istniało ryzyko nieodpowiedniego wykorzystania sprzętu zagrażające życiu lub zdrowiu osób.

(akta kontroli str. 2083-2104)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie od 23 października 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. decyzje w sprawie zakwalifikowania składników rzeczowych majątku ruchomego stanowiących sprzęt i wyposażenie obrony cywilnej do kategorii majątku zbędnego lub zużytego oraz o sposobie ich zagospodarowania podejmował Dyrektor WBiZK bez upoważnienia do tego rodzaju czynności, co naruszało § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, zgodnie z którym ww. decyzje podejmuje organ administracji publicznej albo kierownik jednostki.

(akta kontroli str. 2012, 2020, 2027, 2035, 2041, 2046-2047, 2053, 2057, 2063, 2070-2077, 2548-2550)

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego Urzędu wynikało, że:

- decyzje o zakwalifikowaniu składników rzeczowych majątku ruchomego stanowiących sprzęt i wyposażenie obrony cywilnej do kategorii majątku zbędnego lub zużytego oraz o sposobie ich zagospodarowania podejmowane były przez Dyrektora WBiZK w oparciu o instytucję tzw. upoważnienia administracyjnego, określonej przepisami art. 268 a Kpa⁶⁸;
- ww. upoważnienie wynika z § 19 ust. 1 regulaminu organizacyjnego Urzędu, zgodnie z którym dyrektorzy wydziałów podejmują decyzje i podpisują pisma w sprawach określonych zakresem działania wydziału, a zgodnie z § 5 ust. 1 regulaminu organizacyjnego WBiZK⁶⁹, realizacja zadań w zakresie m.in. obrony cywilnej zastrzeżona została dla Dyrektora WBiZK;
- upoważnienie, wynikające z delegacji wewnętrznej, znalazło odzworowanie także w treści zarządzenia Dyrektora Generalnego Urzędu w sprawie powołania Komisji do oceny sprzętu i wyposażenia obrony cywilnej. Zarządzenie to w § 5 zawiera zapis upoważniający Dyrektora WBiZK do nadzorowania całego procesu wybrakowania zbędnych i zużytych składników majątku obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego. Nadzór, zgodnie z poglądem doktryny, polega na możliwości władczego ingerowania w działalność podmiotu nadzorowanego.

(akta kontroli str. 2548-2550)

NIK nie podziela ww. stanowiska, bowiem do spraw gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, należącymi do spraw związanych z zarządzaniem

⁶⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).

⁶⁹ Stanowiącego załącznik do Zarządzenia Dyrektora Generalnego Urzędu z 8 października 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego WBiZK.

mieniem państwowym, nie mają zastosowania przepisy Kpa. Sposób prowadzenia tych spraw uregulowano w rozporządzeniu, wydanym na podstawie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Nie można również przyjąć, że upoważnienie dla Dyrektora WBiZK do podejmowania decyzji określonych w § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia wynika z regulaminu WBiZK, bowiem nie wymieniono w nim, w szczególności w jego § 5 ust. 2, zadań związanych z gospodarowaniem majątkiem. Powierzenia nadzoru nad realizacją zarządzenia w sprawie powołania komisji do oceny sprzętu i wyposażenia obrony cywilnej także nie można uznać za upoważnienie do podejmowania ww. decyzji. W przypadku bowiem gospodarowania majątkiem innym niż wyposażenie i sprzęt obrony cywilnej należącym do kompetencji BL, Dyrektor BL, któremu również powierzono nadzór nad realizacją zarządzeń powołujących komisje do oceny majątku, dysponował odrębnym upoważnieniem do reprezentowania Skarbu Państwa w odniesieniu do mienia Urzędu, wydanym m.in. na podstawie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

2. Czynności związane ze zniszczeniem radiotelefonu bazowego (protokół zniszczenia nr 5/2021) dokonała Komisja likwidacyjna zbędnych lub zużytych składników sprzętu i wyposażenia w składzie dwuosobowym, co stanowiło naruszenie § 42 ust. 3 rozporządzenia w sprawie sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, zgodnie z którym czynności mających na celu zniszczenie dokonuje komisja likwidacyjna w składzie co najmniej trzyosobowym.

(akta kontroli str. 2066-2069)

Z wyjaśnień Dyrektora WBiZK wynikało, że:

- przyczyną dokonania czynności zniszczenia przez Komisję w dwuosobowym składzie było przejście jednego jej członka na emeryturę. Składu Komisji nie uzupełniono z powodu braku pracowników w WBiZK z odpowiednimi kwalifikacjami. Do obecnej chwili pracownicy Wydziału są bardzo mocno zaangażowani w zadania związane z COVID-19;
- wadliwość polegająca na niepełnym składzie osobowym Komisji w rozumieniu § 42 ust. 3 ww. rozporządzenia ma charakter marginalny lub nieistniejący, gdyż zawarta w tym przepisie norma, w przypadku niepowołania trzyosobowej komisji likwidacyjnej, pozwala na samodzielne podejmowanie czynności przewidzianych dla tej komisji przez kierownika jednostki. Należy uznać, że kompetencja komisji automatycznie przeszła na kierownika jednostki, który wystosowując zarządzenie z dnia 21 czerwca 2017 r. upoważnił do działania w swoim imieniu dwie osoby, członków komisji likwidacyjnej. Rozstrzygnięcie nawet niepełnego składu komisji likwidacyjnej, działającej w oparciu o upoważnienie wynikające z ww. zarządzenia, należy więc utożsamiać z rozstrzygnięciem kierownika jednostki.

(akta kontroli str. 2083-2100)

NIK nie podziela ww. stanowiska, bowiem samodzielne podejmowanie przez kierownika jednostki czynności przewidzianych dla komisji likwidacyjnej możliwe jest tylko w przypadku niepowołania trzyosobowej komisji, a w Urzędzie – zgodnie z obowiązującym od 2017 r. zarządzeniem Dyrektora Generalnego Urzędu – komisja została powołana i dokonuje czynności likwidacji zbędnych lub zużytych składników majątku.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą ewidencja na koncie 080 prowadzona była prawidłowo. W celu dokumentowania zmian związanych ze środkami trwałymi stosowano odpowiednie druki. Przy przeprowadzaniu inwentaryzacji za lata 2019 i 2020 przestrzegano zasad określonych w przepisach ustawy o rachunkowości. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku

ruchomego na bieżąco i systematycznie weryfikowano stan majątku ruchomego i oceniano go pod kątem przydatności. Oceny w ww. zakresie dokonywane były przez powołane Komisje, które dokumentowały prace w formie protokołów. Prawidłowo dokonano nieodpłatnego przekazania, darowizny i likwidacji objętych kontrolą składników majątku, a także ich sprzedaży pracownikom. Stwierdzone w ww. zakresie nieprawidłowości polegały na:

- podejmowaniu decyzji w sprawie zakwalifikowania sprzętu i wyposażenia obrony cywilnej do kategorii majątku zbędnego lub zużytego oraz sposobu ich zagospodarowania przez osobę nieupoważnioną;
- przeprowadzeniu czynności likwidacji składnika majątku przez komisję likwidacyjną w niepełnym składzie.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

- wnosi o:
 1. podjęcie działań organizacyjnych (wprowadzenie mechanizmów kontrolnych) w celu:
 - wyeliminowania przypadków nierzetelnego dokonywania klasyfikacji wydatków majątkowych w procesie planowania budżetu,
 - zapewnienia niezwłocznego informowania WFiB przez komórki organizacyjne Urzędu o braku możliwości wykorzystania środków przeznaczonych na inwestycje,
 - wyeliminowania przypadków przeprowadzania czynności likwidacji składników rzeczowych majątku ruchomego przez komisję w niepełnym składzie,
 - zapewnienia podejmowania decyzji w sprawie zakwalifikowania składników majątku do kategorii majątku zbędnego lub zużytego przez upoważnione osoby,
 2. skorygowanie naliczonej amortyzacji od 20 radiowych punktów dostępowych za okres od przyjęcia sprzętu do magazynu do jego instalacji,
 3. skorygowanie w ewidencji środków trwałych kategorii, do której zaliczono 20 radiowych punktów dostępowych, wózek paletowy i detektor przemytu, zgodnie z KŚT.

Uwagi

- nie formułuje uwag pokontrolnych.

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 Gdańsku. 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

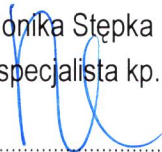
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, 15 października 2021 r.

Kontrolerzy
Jacek Żmurko
główny specjalista kp.


.....
podpis

Monika Stępa
specjalista kp.


.....
podpis

Elżbieta Gębal
starszy inspektor kp.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor
WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

2 up.


.....
Ewa Duszka
podpis

