



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.022.01.2021

Pan
Michał Zieliński
Wojewoda Wielkopolski
Wielkopolski Urząd Wojewódzki
w Poznaniu
al. Niepodległości 16/18
61-713 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wielkopolski Urząd Wojewódzki, al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań (dalej: Urząd, WUW)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Zieliński, Wojewoda Wielkopolski (od 29 stycznia 2021 r.) W okresie objętym kontrolą Wojewodą Wielkopolskim poprzednio byli Zbigniew Hoffmann (od 8 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r.) oraz Łukasz Mikołajczyk (od 25 listopada 2019 r. do 15 grudnia 2020 r.).
Zakres przedmiotowy kontroli	Planowanie i wykonanie planu wydatków majątkowych. Wydatkowanie środków na inwestycje. Zarządzanie majątkiem jednostki.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 (I połowa roku), dla celów porównawczych planu wydatków majątkowych na 2019 r. wykorzystany zostanie plan wydatków majątkowych na 2018 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Przemysław Grad, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/91/2021 z 28 maja 2021 r.

(akta kontroli str.1)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w latach 2019-2021 (I połowa) rzetelnie planowano i realizowano wydatki majątkowe. Plany wydatków majątkowych przygotowano po dokonaniu analizy konieczności ich zakupu oraz po rzetelnym oszacowaniu ich wartości. Wprowadzone w trakcie roku zmiany w planie wydatków majątkowych były celowe. Ich realizacja w latach 2019 – 2020 wyniosła odpowiednio 93% i 98%. W wyniku badania wydatków majątkowych Urzędu w kwocie 8 793,1 tys. zł stwierdzono, że wydatki majątkowe dokonywano z zachowaniem zasad ich ponoszenia określonych w art. 44 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (dalej ufp). Poniesienie tych wydatków majątkowych było celowe i doprowadziło do realizacji zaplanowanych efektów.

Nabyte środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne prawidłowo ewidencjonowano, kwalifikowano i wyceniano, stosując przyjęte zasady ich amortyzacji określone w ustawie z 29 września 1994 r. o rachunkowości (uor)⁴ oraz w polityce rachunkowości obowiązującej w Urzędzie. Wystąpiły natomiast przypadki wprowadzania środków trwałych powstałych w wyniku realizacji inwestycji na stan majątku z naruszeniem zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych, określonych w art. 20 ust. 1 i 24 ust. 2 uor. W efekcie, dane wykazywane w sprawozdaniach finansowych za 2019 i 2020 r. w zakresie rzeczowych aktywów trwałych nie odzwierciedlały w pełni stanu faktycznego.

W Urzędzie, efektywnie zarządzano majątkiem pozostającym do dyspozycji, nie wykorzystywano w sposób nieuzasadniony ekonomicznie alternatywnych wobec zakupu form użytkowania środków trwałych. Rzeczowymi składnikami majątku ruchomego gospodarowano zasadniczo w sposób zgodny z przepisami prawa. Wyjątek stanowiły nieprawidłowość dotycząca nieprzestrzegania ograniczeń sprzedaży składników rzeczowych majątku ruchomego, określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa⁵ oraz nieprawidłowość dotycząca efektywności zarządzania niektórymi składnikami majątkowymi jednostki.

Terminy i częstotliwość przeprowadzenia inwentaryzacji zostały dotrzymane, a jej wyniki ujęto i rozliczono w księgach rachunkowych. Inwentaryzacją objęto rzeczowe składniki mienia z zachowaniem sposobu jej przeprowadzania oraz rzetelnie ją udokumentowano.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i wykonanie planu wydatków majątkowych.

Opis stanu faktycznego

1.1. W ramach opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na lata 2019, 2020 i 2021 Minister Finansów przekazywał Wojewodzie Wielkopolskiemu

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

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 305.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 217

⁵ Dz. U. poz. 2004 ze zm. (dalej, również w skrócie: rozporządzenie)

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

(jako dysponentowi części budżetowej 85/30) wstępne kwoty. Wojewoda Wielkopolski, w okresie poprzedzającym przekazanie przez Ministra Finansów pisma informującego o wstępnej kwocie wydatków na dany rok budżetowy, występuje do podległych jednostek organizacyjnych o zgłoszenie potrzeb w zakresie wydatków inwestycyjnych. Pozyskane materiały stanowią podstawę do podziału środków na inwestycje w granicach kwoty wydatków pozostającej po zabezpieczeniu środków na wydatki prawnie zdeterminowane o charakterze zobowiązaniowym oraz środków na wydatki bieżące rzeczowe. Przyznane wstępne kwoty wydatków (obejmujące zarówno wydatki bieżące jak i majątkowe) stanowiły podstawę do opracowania przez Urząd projektu planu finansowego na lata 2019, 2020 i 2021. Uwzględniono w nich wydatki majątkowe planowane przez WUW (jako dysponenta III stopnia) wynikające z przyznanych kwot wstępnych. Projekty planów finansowych na lata 2019, 2020 i 2021 przewidywały limit wydatków majątkowych odpowiednio w wysokości 5 330,0 tys. zł, 5 260,0 tys. zł i 5 303 tys. zł na realizację odpowiednio 9, 10 i 15 zadań inwestycyjnych.

Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu podział środków, w ramach ustalonej przez Ministra Finansów wstępnej kwoty, dokonywany jest zgodnie z utrwaloną praktyką. Dokonując wyboru zadań, na które planuje się przeznaczyć środki budżetu państwa, w pierwszej kolejności uwzględnia się inwestycje kontynuowane o charakterze budowlanym, biorąc pod uwagę analizę dotychczasowej realizacji danej inwestycji pod kątem możliwości wydatkowania planowanych środków; inwestycje zakwalifikowane do dofinansowania ze środków Narodowego oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej a następnie inwestycje wynikające z zaleceń pokontrolnych. W dalszej kolejności bierze się pod uwagę hierarchię ważności zadań wskazaną przez poszczególne jednostki.

Na podstawie analizy realizacji planu rzeczowo-finansowego przyznane przez Ministra Finansów limity na 2019 i 2020 r. były wystarczające do zapewnienia środków na realizację planowanych pierwotnie zadań inwestycyjnych. Natomiast limit przyznany na 2021 nie odpowiedni do zapewnienia środków na realizację planowanych pierwotnie zadań inwestycyjnych na utworzenie dyspozytorni medycznej i III etapu budowy wojewódzkiego magazynu przeciwpowodziowego, co skutkowało koniecznością zwiększenia środków na te zadania z rezerwy wojewody
(akta kontroli str. 2-50, 1666-1672)

W Urzędzie, nie przyjęto sformalizowanych procedur zgłaszania zapotrzebowania do planu finansowego przez komórki organizacyjne. Przy tworzeniu planu rzeczowo-finansowego wydatków majątkowych, dyrektorzy poszczególnych wydziałów, jak również pracownicy WUW zgłaszali potrzeby w zakresie sprzętu komputerowego, informatycznego, innych zakupów inwestycyjnych oraz niezbędnych zadań inwestycyjnych. Analiza potrzeb inwestycyjnych (budowlanych) wraz z ustaleniem ich priorytetów dokonywana była przez Biuro Obsługi i Informatyki (dalej: BOiI), zgodnie z regulaminem organizacyjnym BOiI⁷. Corocznie BOiI przygotowywało propozycje zadań inwestycyjnych z uwzględnieniem ich kosztów oraz stopnia ważności w obiektach Urzędu, które przekazywano do akceptacji Dyrektorowi Generalnemu Urzędu. W wyjaśnieniach Dyrektora BOiI podał, że przedstawiając propozycje zadań inwestycyjnych do realizacji w Urzędzie bierze się pod uwagę m.in. takie kryteria jak wielkość zadania ze względu na finansowanie (w tym możliwość pozyskania dodatkowego finansowania), konieczność pozyskania wymaganych dokumentów i pozwoleń, zakres prac wynikających z przeglądów

⁷ Przyjęte zarządzeniem nr 40/17 Dyrektora Generalnego Wielkopolskiego Urzędu z 11 września 2017 r., zmienione zarządzeniem nr 27/18 z 31 sierpnia 2018 r. Nowy regulamin organizacyjny przyjęty został zarządzenia nr 24/21 Dyrektora Generalnego WUW z 18 maja 2021 r.

budynków, a także ocenę i uwagi Państwowej Straży Pożarnej. Ponadto podczas spotkań roboczych kierownicy komórek organizacyjnych zgłaszają potrzeby inwestycyjne, które następnie są weryfikowane na podstawie kryteriów możliwości i konieczności ich zrealizowania. Zgłaszając swoje potrzeby, kierownicy komórek organizacyjnych biorą także pod uwagę wyniki ankiet prowadzonych w ramach systemu kontroli zarządczej i wyniki badania satysfakcji pracy pracowników.

(akta kontroli str. 51-65, 1663-1664, 1673-1684)

Plany finansowe na lata 2019, 2020 i 2021 zostały sporządzone na podstawie otrzymanych z Ministerstwa Finansów informacji o kwotach wydatków wynikających z ustaw budżetowych przyjętych na ww. lata. Zgodnie z planem finansowym na 2019 r. zaplanowano środki na wydatki majątkowe w wysokości 5 330,0 tys. zł na realizację 9 zadań inwestycyjnych, a po zmianach wprowadzonych w trakcie roku zmniejszone planowane środki na wydatki majątkowe do wysokości 5 245,8 tys. zł, pomimo zwiększenia realizowanych zadań inwestycyjnych do 18. Z kolei, w planie finansowym na 2020 r. zaplanowano wydatki majątkowe w wysokości 5 260,0 tys. zł na realizację 10 zadań inwestycyjnych, a po zmianach wprowadzonych w trakcie roku zwiększono planowane wydatki majątkowe do wysokości 7 406,5 tys. zł na realizację 15 zadań inwestycyjnych. Plan wydatków majątkowych na 2021 r. przewidywał limit wydatków majątkowych w wysokości 5 303,0 tys. zł na realizację 15 zadań inwestycyjnych, który w trakcie roku (do 30 czerwca 2021 r.) został zwiększony do wysokości 7 961,4 tys. zł na realizację 14 zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 49-50, 66-144, 1712-1748)

W planie wydatków majątkowych na lata 2019-2021⁸ zrezygnowano z realizacji czterech zadań ujętych w pierwotnych planach rzeczowo-finansowych. Rezygnacja z zadania w 2020 r. na wykonanie zabezpieczenia ppoż. oraz BHP w budynku A i B WUW (zaplanowano 100,0 tys. zł) spowodowana była, jak wyjaśniła Dyrektor Biura Organizacyjno-Administracyjnego (dalej: BOA), sytuacją epidemiczną w kraju wskutek utrudnionego kontaktu z potencjalnymi wykonawcami nowej koncepcji (o szerokim i skomplikowanym zakresie pod względem technicznym). Zadanie to w wysokości 80,0 tys. zł ponownie ujęto w planie rzeczowo-finansowym na 2021 r. (co stanowiło 1,6% planu).

Z kolei, rezygnacja w 2021 r. z zadań polegających na wykonaniu instalacji elektrycznej wraz z wykonaniem oświetlenia awaryjnego w budynku Delegatury WUW w Koninie (zaplanowano 45,0 tys. zł), budowie punktów PEL⁹ w budynku WUW (zaplanowano 100,0 tys. zł) oraz budowie parkingu w Delegaturze WUW w Kaliszu (zaplanowano 200,0 tys. zł) związana była z koniecznością przeniesienia środków z tych zadań na realizację bardziej priorytetowego zadania inwestycyjnego w zakresie termomodernizacji budynku Delegatury WUW w Pile. Z wyjaśnienia Dyrektora BOil wynika, że zmian dokonano ze względu na stan techniczny elewacji budynku oraz w związku z zaplanowaną partycypacją w tych kosztach drugiego właściciela budynku. Podkreślił jednocześnie, że zadania inwestycyjne polegające na wykonaniu instalacji elektrycznej wraz z wykonaniem oświetlenia awaryjnego w budynku Delegatury WUW w Koninie oraz budowie punktów PEL w budynku WUW zostały wznowione po przesunięciu środków na te inwestycje. Ponadto ustalono, że w pierwotnym planie rzeczowo-finansowym na 2021 r. ujęto zadanie inwestycyjne w zakresie termomodernizacji budynku Centrum Powiadomienia Ratunkowego w wysokości 105,0 tys. zł przeniesione z planu na 2018 r.¹⁰ (co stanowiło 2,1% planu).

(akta kontroli str. 145-164, 1663-1664, 1712-1748)

⁸ Wg stanu na 30 czerwca.

⁹ Punkt Elektryczno-Logiczny - zespół gniazd w okablowaniu strukturalnym.

¹⁰ W planie po zmianach na 2019 r nie ujmowano zadań, z których zrezygnowano w 2018 r.

W badanym okresie plan wydatków majątkowych na lata 2019-2021 zmniejszono o 2 224,9 tys. zł bez zmian zakresu rzeczowego. Zmniejszenia planu wydatków majątkowych, dokonywano na podstawie art. 171 ufp, polegało ono na przeniesieniu środków z wydatków majątkowych na wydatki bieżące w celu prawidłowego sklasyfikowania wydatków z tytułu zakupu usług remontowych oraz wyposażenia¹¹. Zmiany planu wydatków były celowe i nie wpłynęły na realizację zaplanowanego rezultatu.

W latach 2019-2021 (I półrocze) wprowadzono do planu rzeczowo-finansowego 17 nowych zadań na łączną kwotę 3 042,1 tys. zł, w związku z ze zwiększeniem środków z rezerwy ogólnej Wojewody, o której mowa w art. 140 ust. 4 ufp. Realizacja nowych zadań była konieczna, co spowodowane było modernizacją systemów łączności radiowej i rozbudowy systemu ostrzegania i alarmowania w ramach wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, konieczności doposażenia Urzędu w sprzęt w związku z realizacją zadań z zakresu zwalczaniem skutków choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2 czy wyposażenia wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych w sprzęt w ramach zarządzania kryzysowego, jak również budowy magazynu w celu zagospodarowania składników majątku, przeznaczonego do przeciwdziałania COVID-19, po likwidacji szpitala tymczasowego

(akta kontroli str. 66-92, 165-173, 1712-1748)

Plan wydatków majątkowych na lata 2019-2021 został zwiększony łącznie o kwotę 4 492,7 tys. zł (wskutek zmian zakresu rzeczowego planu inwestycyjnego). Zwiększeń planu dokonano środkami z rezerw celowych, na realizację projektu współfinansowanego w ramach Programu Krajowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz rezerwy Wojewody. Zwiększenie środkami z rezerw były celowe, a środki zwiększające plan zostały wykorzystane.

(akta kontroli str. 66-92, 1685-1711)

W badanym okresie Wojewoda Wielkopolski występował do Ministra Finansów o zgodę na zmniejszenie wydatków inwestycyjnych w 2019 r. o kwotę 1 300,0 tys. zł w celu zwiększenia zakupów usług remontowych niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania Urzędu. Uzyskano zgodę Ministra Finansów¹² na dokonanie zmian w planie wydatków majątkowych. W pozostałych skontrolowanych latach nie występowano do Ministra Finansów o zgodę na zmniejszenie lub zwiększenie wydatków majątkowych. Natomiast w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 dokonano przeniesień polegających na zwiększeniu wydatków inwestycyjnych o 120,0 tys. zł bez konieczności uprzedniego uzyskania zgody Ministra Finansów, stosownie do art. 15zi pkt 4 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹³. O przeniesieniu tych wydatków poinformowano niezwłocznie Ministra Finansów. Przeniesienia dotyczyły wydatków poniesionych na budowę wojewódzkiego magazynu przeciwpowodziowego w miejscowości Borki, wykorzystywanego w czasie pandemii również dla działań określonych w ustawie o COVID-19.

W latach 2019-2021 (I półrocze) w Urzędzie nie dokonywano przeniesień wydatków polegających na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych (niebudowlanych) jednorazowo o kwotę powyżej 100,0 tys. zł. Natomiast stosowano

¹¹ Tj. głównie zakup sprzętu komputerowego i licencji oprogramowania biurowego, których jednostkowa wartość początkowa jest niższa od kwoty określonej w art. 16f ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

¹² Pismo nr FG6.4142.6.2019.105.MSO z 19 kwietnia 2019 r.

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm., dalej: ustawa o COVID-19.

praktykę polegającą na wprowadzaniu zmian planu poszczególnych wydatków majątkowych na kwoty poniżej 100,0 tys. zł bez konieczności uzyskania zgody Ministra Finansów. W 2019 i 2020 r. dokonano odpowiednio dwóch i jednej zmiany¹⁴ w planie wydatków majątkowych Urzędu polegających na zmniejszeniu wydatków na zakupy inwestycyjne (§ 6060) o kwotę 99,0 tys. zł przy jednoczesnym zwiększeniu wydatków bieżących. Dotyczyły one zakupów sprzętu komputerowego i informatycznego oraz licencji oprogramowania biurowego, których jednostkowa wartość początkowa była niższa od kwoty określonej w art. 16f ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. W związku z realizacją zadania w zakresie montażu systemu masztowego na potrzeby systemu łączności zarządzania kryzysowego Wojewody Wielkopolskiego w 2019 r. dokonano również zmiany¹⁵ w planie wydatków majątkowych Urzędu polegających na zwiększeniu wydatków na zakupy inwestycyjne (§ 6060) jednorazowo o kwotę 100,0 tys. zł, przy jednoczesnym zmniejszeniu wydatków bieżących. Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu podał, że dokonywane ww. zmiany planu wydatków służyły wyłącznie dopuszczalnemu przepisami art. 171 ufp uelastycznieniu procesu planowania budżetowego. Podkreślił, że nie dokonano „dzielenia” zmian w planie wydatków w celu uniknięcia uzyskania zgody Ministra Finansów, gdyż dokonane przeniesienia planowanych wydatków różniły się w zakresie przedmiotu zmian, podjęte zostały w dłuższym odstępie czasu i przyczyniły się do zapewnienia niezakłóconego funkcjonowania Urzędu.

(akta kontroli str. 66-92,1666)

Po wprowadzonych zmianach w planach finansowych na lata 2019 - 2021 (I półrocze) zaplanowano wydatki majątkowe na łączną kwotę 20 084,5 tys. zł¹⁶ na realizację 47 zadań inwestycyjnych. W tym okresie 34 zadania zostały ujęte w pierwotnych planach rzeczowo-finansowych (w tym cztery zadania kontynuowane w latach następnych), 17 nowych zadań inwestycyjnych wprowadzono do planu finansowego w trakcie roku budżetowego (sfinansowanych z rezerw celowych i rezerwy wojewody) a z czterech zadań zrezygnowano.

(akta kontroli str. 66-144, 1712-1748)

1.2. W latach 2019 – 2020 wydatki majątkowe Urzędu zostały zrealizowane w wysokości odpowiednio 4 824,5 tys. zł i 7 298,1 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 92% i 98,5% planu po zmianach. W tym okresie Urząd z 33 zadań ujętych w planie inwestycyjnym, w tym dwóch sfinansowanych z rezerw celowych, zrealizował 32 zadania inwestycyjne, w tym dwa sfinansowane z rezerw celowych. Nie zrealizowano zadania ujętego w planie rzeczowo-finansowym na 2020 r. dotyczącego kontynuacji modernizacji Systemu Wykrywania i Alarmowania Ludności (o wartości 30,0 tys. zł), co spowodowane było sytuacją epidemiczną w kraju. Założone na lata 2019 i 2020 r. efekty rzeczowe w ramach wydatków majątkowych zostały osiągnięte. Przykładowo w wyniku wykonania realizacji inwestycji w zakresie zabezpieczenie ppoż. oraz BHP w budynku A i B Urzędu podłączono do uruchomionej centrali ppoż. posiadanych czujek ppoż., co w efekcie spowodowało zminimalizowanie ryzyka wystąpienia pożaru oraz ewentualnych kosztów związanych z jego usuwaniem. Z kolei przebudowa instalacji centralnego ogrzewania w delegaturze Urzędu pozwoliła na uzyskanie stabilnego źródła ogrzewania, tym samym zminimalizowano ryzyko wystąpienia awarii ogrzewania. Kompleksowa zaś przebudowa Sali obsługi cudzoziemców wpłynęła – z uwagi na unowocześnienie Sali - na sprawniejszą ich obsługę. Na koniec I półrocza 2021 r.

¹⁴ Zarządzenia Wojewody Wielkopolskiego: nr 200/19 z 29 maja 2019 r., nr 397/19 z 30 września 2019 r. i nr 491/20 z 28 października 2020 r.

¹⁵ Zarządzenie Wojewody Wielkopolskiego: nr 62/19 z 11 lutego 2019 r.

¹⁶ Z tego 5 245,8 tys. zł na 2019 r., 7 298,1 tys. zł na 2020 r. oraz 7 962,0 tys. zł na 2021 r. (na 30 czerwca).

Urząd zrealizował zaplanowane wydatki majątkowe na poziomie 1,6%, tj. na kwotę 127,4 tys. zł, będące efektem rozpoczętych trzech zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 174-261, 1712-1748)

W latach 2019 – 2020 Wojewoda Wielkopolski, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp zablokował planowane wydatki majątkowe Urzędu w kwocie 39,9 tys. zł. Na podstawie decyzji Nr 579/19 z 30 grudnia 2019 r. zablokowano wydatki inwestycyjne w kwocie 9,9 tys. zł przeznaczone na realizację zadania inwestycyjnego „Projekt: Kierunek Wielkopolska Sprawny urząd bliżej migranta realizowany w ramach Programu Krajowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji” a na podstawie decyzji nr 592/21 z 22 grudnia 2020 r. zablokowano wydatki na zakupy inwestycyjne w kwocie 30,0 tys. zł przeznaczone na kontynuację modernizacji Systemu Wykrywania i Alarmowania Ludności. Stwierdzony nadmiar posiadanych środków budżetowych, będący podstawą decyzji o zablokowaniu planowanych wydatków, był wynikiem braku możliwości wykorzystania środków w bieżącym roku budżetowym.

(akta kontroli str. 262-290)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie planu wydatków majątkowych. Plany wydatków majątkowych w latach 2019-2021 przygotowano rzetelnie, a wprowadzone w trakcie roku zmiany były celowe.

OBSZAR

2. Wydatkowanie środków na inwestycje

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie poniesiono wydatki inwestycyjne w łącznej wysokości 7 889,1 tys. zł na realizację 14 inwestycji budowlanych (w tym siedmiu wieloletnich) a wydatki na zakupy inwestycyjne w wysokości 4 180,1 tys. zł związane z nabyciem środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Na podstawie badania 48 zrealizowanych wydatków majątkowych Urzędu w kwocie 8 561,0 tys. zł¹⁷ (71,0% ogółu) stwierdzono, że dokonywano ich w terminach i wysokościach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz z zastosowaniem zasad wydatkowania środków publicznych określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 i 2 ufp. Wydatki na realizację zadań inwestycyjnych rzetelnie oszacowano, bez konieczności zmian zakresu rzeczowego i technologicznego i zostały one zrealizowane zgodnie z planem rzeczowo-finansowym.

Realizacja w latach 2019-2020 wydatków majątkowych pozwoliła na osiągnięcie wszystkich założonych efektów. W większości, realizowane w Urzędzie inwestycje budowlane, miały charakter odtworzeniowy, a ich efektywność ekonomiczna przejawiała się w powstaniu oszczędności związanych ze zmniejszonymi kosztami utrzymania nieruchomości. Natomiast inwestycje budowlane związane z wykonaniem klimatyzacji czy budową dodatkowego źródła zasilania serwerowni pozwoliły na osiągnięcie dodatkowych korzyści związanych z poprawą komfortu pracy. Z kolei, budowa wojewódzkiego magazynu przeciwpowodziowego przyniosła korzyści związane z potencjalną redukcją strat powodziowych w majątku publicznym i prywatnym oraz obniżeniem zagrożenia życia i zdrowia mieszkańców.

(akta kontroli str. 174-226, 1749-2171)

¹⁷ Wyboru dokonano w sposób losowy, z uwzględnieniem wydatków ponoszonych w grudniu 2019 r. i 2020 r.

W badanym okresie Urząd nie realizował wydatków majątkowych na rzecz innych jednostek podległych. Natomiast Urząd, w ramach wspólnej realizacji inwestycji (polegających na modernizacji i remontach na wspólnych nieruchomościach¹⁸), dokonywał rozliczeń nakładów inwestycyjnych ze współinwestorem – Urzędem Marszałkowskim) i otrzymał od współinwestora, po zakończeniu inwestycji, refundację poniesionych wydatków majątkowych w wysokości 166,8 tys. zł z tytułu partycypacji.

(akta kontroli str. 218-226)

W wyniku analizy wydatków poniesionych w latach 2019 - 2020¹⁹ na zakup materiałów i wyposażenia oraz usług pozostałych stwierdzono, że zakupy środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, których wartość początkowa przekraczała 10,0 tys. zł finansowano wyłącznie z wydatków majątkowych. Nie ujawniono, bowiem przypadków ich sfinansowania ze środków zaplanowanych na wydatki bieżące.

(akta kontroli str. 291-345)

2.2. Na podstawie badania 39 wydatków majątkowych Urzędu związanych z nabyciem środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych w kwocie 2 976,2 tys. zł stwierdzono, że nabyte składniki mienia ruchomego były kompletne i zgodne z wymaganiami zawartymi w umowie. Każdorazowo bowiem, przed dokonaniem odbioru, sprawdzano ich kompletność i zgodność z wymaganiami zawartymi w umowie. Z dokonanego odbioru przedmiotu umowy sporządzono protokoły odbioru stanowiące podstawę rozliczenia zakupu środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. W przypadku trzech zamówień, Urząd naliczył kary umowne na łączną kwotę 73,1 tys. zł za opóźnienie w realizacji. Kary te potrącono z płatności za zrealizowane zamówienia. Po dokonaniu protokolarnego odbioru od dostawcy sporządzono dokument OT i wprowadzono środek trwały do ewidencji. Na podstawie ewidencji księgowej oraz kart inwentarzowych zbadanych środków trwałych i licencji komputerowych ustalono, że nabyte środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne zostały niezwłocznie przekazane do użytkowania. W przypadku nabycia nowego oprogramowania komputerowego jego użytkownicy zostali każdorazowo przeszkoleni w zakresie jego funkcjonalności.

W wyniku oględzin wybranych 21 środków trwałych²⁰ o wartości 223,4 tys. zł stwierdzono, że nabyte składniki mienia ruchomego były faktycznie użytkowane, znajdowały się w miejscach użytkowania wynikających z kart inwentarzowych poszczególnych środków trwałych oraz były zdadne do użytkowania i wykorzystywane w bieżącej działalności WUW.

(akta kontroli str. 584-741, 790-791, 1749-2099)

2.3. W badanym okresie w Urzędzie stosowano zasady ewidencji, klasyfikacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych określone w polityce rachunkowości²¹ oraz instrukcji gospodarowania składnikami majątkowymi²². Zgodnie z tymi zasadami ewidencjonowanie majątku będącego w użytkowaniu urzędu należało do zadań oddziału administracyjnego i zamówień publicznych²³ a zadania finansowo-księgowe z zakresu gospodarowania majątkiem realizował

¹⁸ W części stanowiących własność samorządu województwa wielkopolskiego.

¹⁹ Sklasyfikowanych w § 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia oraz w § 4300 – Zakup usług pozostałych.

²⁰ Wybranych spośród wydatków na zakupy inwestycyjne objętych badaniem, z uwzględnieniem miejsca ich użytkowania (z wyłączeniem środków znajdujących się poza siedzibą WUW w Poznaniu).

²¹ Przyjętej zarządzeniem nr 438/16 Wojewody Wielkopolskiego z 3 sierpnia 2016 r.

²² Wprowadzonej zarządzeniem nr 13/18 Dyrektora Generalnego WUW z 23 kwietnia 2018 r.

²³ M.in. nadawanie numerów inwentarzowych umożliwiających identyfikację składników majątkowych wydanych do użytkowania; bieżące dokonywanie zmian w ewidencji majątku w związku z zakupem nowych składników majątkowych, zmianą miejsca użytkowania, likwidacją lub przekazaniem.

oddział obsługi finansowo-księgowej. Ewidencję majątku²⁴ prowadzono w sposób zapewniający zaspokojenie zarówno potrzeb zarządczych, jak i sprawozdawczych Urzędu, zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale 2 uor.

(akta kontroli str. 1537-1616)

Na podstawie zbadanych 52 operacji gospodarczych związanych z wytworzeniem i nabyciem środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych na łączną kwotę 4 744,2 tys. zł, stwierdzono, że środki trwałe i wartości niematerialne i prawne ujmowano prawidłowo w księgach rachunkowych Urzędu, zgodnie z planem kont, stanowiącym załącznik nr 2 do polityki rachunkowości. Na stan majątku przyjęto środki trwałe o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby Urzędu a na stan wartości niematerialnych i prawnych (amortyzowanych stopniowo) przyjęto nabyte prawa majątkowe nadające się do gospodarczego wykorzystania, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, zgodnie z art. 3 ust.1 pkt 14 uor. Nabyte składniki majątku wyceniono w Urzędzie wg ceny nabycia wynikającej z otrzymanych faktur (w przypadku gotowych środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych) a w przypadku środków trwałych powstałych w wyniku realizowanej inwestycji, wg kosztów wytworzenia obejmujących wartość (w cenie nabycia) wszystkich rzeczowych składników zużytych do wytworzenia oraz wykonanych robót i usług obcych. Zapisy ujęte w kartach środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, prowadzonych odrębnie dla każdego obiektu inwentarzowego i prawa majątkowego były zgodne z dokumentami finansowo-księgowymi²⁵ stanowiącymi podstawę ich ewidencji.

(akta kontroli str. 510-741, 1537-1616, 1749-2099)

Wprowadzenie zbadanych składników majątku do ksiąg rachunkowych każdorazowo następowało na podstawie sporządzonego dokumentu OT²⁶, zawierającego m.in. wartość początkową i datę przyjęcia do używania. W ewidencji szczegółowej (pomocniczej²⁷) zaewidencjonowanie środka trwałego oraz wartości niematerialnych i prawnych odbywało się na podstawie dokumentów zakupu (wraz z załącznikami), zawierających wskazanie miejsca użytkowania oraz użytkownika bezpośredniego. Dokumenty te przekazywane były przez osoby realizujące procedurę zakupu/przyjęcia składnika majątkowego, do komórki ds. ewidencji majątku w BOA, w której potwierdzano na ww. dokumencie wprowadzenie składnika majątkowego do ewidencji środków trwałych. Przyjęcia składnika majątkowego do eksploatacji (użytkowania) w przypadku: środków trwałych sfinansowanych z wydatków na zakupy inwestycyjne dokonywano w dacie ich protokolarnego odbioru od dostawcy; środków trwałych powstałych w wyniku realizacji inwestycji (w tym polegających na ich ulepszeniu) – z dniem protokolarnego rozliczenia zadania inwestycyjnego lub jego części a pozostałych składników majątkowych, nie wymagających montażu lub zainstalowania, (polegających wyłącznie na zakupach) z dniem ich zakupu. W wyniku kontroli ujawniono przypadki naruszenia zasady bieżącego ujmowania na stan majątku środków trwałych powstałych w wyniku realizacji inwestycji wskutek zbyt późnego sporządzania protokołów z rozliczenia

²⁴W ewidencji majątku (księgach inwentarzowych) ujmowano poszczególne obiekty inwentarzowe w przekrojach klasyfikacyjnych wg grup KST.

²⁵Np. faktur, protokołów odbioru.

²⁶OT – przyjęcie środka trwałego do użytkowania.

²⁷ Ewidencję szczegółową środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych prowadziła komórka ds. ewidencji majątku, w Biurze Organizacyjno-Administracyjnym, zgodnie z polityką rachunkowości przyjętą w Urzędzie. Księgi pomocnicze do ewidencjonowania środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych prowadzone były w systemie informatycznym – oprogramowanie „Środki Trwałe STW” (do 30 czerwca 2020 r.) a następnie „OPTtest” (od 1 lipca 2020 r.

kosztów sześciu zadań inwestycyjnych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 510-741, 1617-1658, 1749-2099)

Nabyte środki trwałe objęte badaniem zostały prawidłowo zaliczone do właściwej kategorii środków trwałych (wg grup, podgrup i rodzaju), zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych²⁸ (KŚT). Na podstawie zbadanych przypadków umorzeń środków trwałych ustalono, że środki te amortyzowano stopniowo z zastosowaniem stawek amortyzacyjnych wynikających z załącznika nr 1 do ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych²⁹ (dalej uopdp), stosownie do zasad określonych w polityce rachunkowości.

W wyniku badania poprawności przyjętych stawek amortyzacji dla objętych badaniem 9 wartości niematerialnych i prawnych³⁰ na łączną kwotę 432,2 tys. zł, stwierdzono, że stosowano jednolite stawki amortyzacji dla licencji i programów komputerowych, określone przez Urząd³¹ stosownie do dyspozycji § 7 rozporządzenia 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 Polskiej³². Odpisów amortyzacyjnych zbadanych wartości niematerialnych i prawnych dokonywano stopniowo (miesięcznie)³³ z zastosowaniem stawek amortyzacyjnych nieprzekraczających 50%, czym spełniono wymogi dokonywania odpisów amortyzacyjnych określone w art. 16m ust. 1 uopdp.

Odpisów amortyzacyjnych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych dokonywano wg metody liniowej³⁴, począwszy od miesiąca następującego po miesiącu przyjęcia środka trwałego do używania, stosownie do zasad przyjętych w polityce rachunkowości. Wartość odpisów środków trwałych ewidencjonowano na koncie 071 *Umorzenie środków trwałych i wnip*.

(akta kontroli str. 510-741, 1537-1616)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W Urzędzie dokonywano z opóźnieniem rozliczenia kosztów inwestycji, stanowiących podstawę do przyjmowania na stan majątku środków trwałych wytworzonych w wyniku inwestycji. Rozliczenia kosztów sześciu zadań inwestycyjnych dokonano bowiem w następnym roku od zakończenia inwestycji i uregulowania płatności w terminie uniemożliwiającym ich zakwalifikowanie w księgach rachunkowych do właściwego roku obrotowego. Ustalono, że w 2020 r. zadanie inwestycyjne dotyczące wykonania klimatyzacji na sali obsługi w budynku Urzędu przy. ul. Wolności (którego koszty inwestycyjne wyniosły 322,3 tys. zł) zakończono w listopadzie a protokół z rozliczenia kosztów inwestycji sporządzono w styczniu 2021 r. i przyjęto na stan majątku (pod datą 30 kwietnia). Analogicznie, zadania inwestycyjne w 2020 r., dotyczące przebudowy instalacji centralnego ogrzewania w Delegaturze WUW w Kaliszu (którego koszty inwestycyjne wyniosły

²⁸ Dz. U. poz. 1864.

²⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1406 ze zm.

³⁰ O wartości początkowej wyższej od wartości ustalonej w przepisach uopdp.

³¹ W załączniku nr 3 do polityki rachunkowości.

³² Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

³³ z zastosowaniem metody liniowej (miesięcznie).

³⁴ Charakteryzuje się równomiernym rozłożeniem odpisów amortyzacyjnych przez cały okres użytkowania środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych.

28,2 tys. zł) oraz budowy – doposażenia pomieszczenia serwerowni npc1 w bud C Urzędu w redundantne zasilanie i dostosowanie instalacji elektrycznej Urzędu (którego koszty inwestycyjne wyniosły 34,3 tys. zł) zakończono odpowiednio w październiku i listopadzie a protokoły z rozliczenia kosztów inwestycji sporządzono w lutym 2021 r. i przyjęto na stan majątku (pod datą 30 kwietnia). Z kolei, w 2019 r. zadania inwestycyjne dotyczące zabezpieczenie ppoż. i bhp w budynku A i B WUW³⁵ (którego koszty inwestycyjne wyniosły 1 155,3 tys. zł) oraz budowy instalacji wody hydrantowej PPOŻ w budynku delegatury WUW w Koninie (którego koszty inwestycyjne wyniosły 30,7 tys. zł) zakończono odpowiednio we wrześniu i grudniu a protokoły z rozliczenia kosztów inwestycji sporządzono odpowiednio w sierpniu i lutym 2020 r. i przyjęto na stan majątku (pod datą 30 września i 30 kwietnia). Działanie takie naruszało zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych określone w art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 2 uor. Spowodowało to ten skutek, że dane w zakresie stanu wartości środków trwałych oraz środków trwałych w budowie wykazywane w sprawozdaniu finansowym za 2019 r. i 2020 r. nie odzwierciedlają w pełni stanu rzeczywistego. W wyjaśnieniu, Dyrektor BOil podał, że zadania inwestycyjne zostały zrealizowane i odebrane zgodnie z zawartymi umowami i wskazał, że do zadań BOil nie należy prowadzenie ksiąg rachunkowych.

NIK wskazuje, że zapewnienie niezwłocznego sporządzania i przekazywania do oddziału właściwego w sprawach finansowo – księgowych i komórki ds. ewidencjonowania majątku, dokumentów podlegających księgowaniu jest niezbędne w celu wywiązania się przez Urząd z obowiązków sprawozdawczych określonych w uor i z rozporządzenia w sprawie planu kont. Sporządzanie i przekazywanie protokołów z rozliczenia inwestycji w odpowiednim terminie ma istotne znaczenie ze względu na nadrzędną zasadę rachunkowości – oddania w księgach rachunkowych rzetelnego obrazu sytuacji majątkowej i finansowej jednostki tak, aby sprawozdanie finansowe zapewniało realistyczne przedstawienie tej sytuacji oraz wyniku finansowego Urzędu.

(akta kontroli str. 227-244, 1644-1660)

OCENA CZĄSTKOWA

Wydatki majątkowe były celowe i dokonywano ich z zachowaniem zasad ich ponoszenia określonych w ufp, co doprowadziło do realizacji zaplanowanych efektów. Nabyte środki trwale prawidłowo ewidencjonowano, kwalifikowano i wyceniano, stosując przyjęte zasady amortyzacji środków trwałych. Stwierdzono jednakże naruszenia zasad bieżącego ujmowania na stan majątku powstałego w wyniku realizacji inwestycji, co skutkowało zniekształceniem obrazu sytuacji majątkowej Urzędu w sprawozdaniu finansowym za 2019 r. i 2020 r.

OBSZAR

3. Zarządzanie majątkiem jednostki.

Opis stanu faktycznego

3.1. Na dzień 31 grudnia 2020 r. stan majątku rzeczowego i wartości niematerialnych i prawnych (netto) Urzędu wyniósł 101 792,7 tys. zł, w tym stan środków trwałych – 101 322,4 tys. zł a stan wartości niematerialnych i prawnych – 470,3 tys. zł. W porównaniu do 2018 i 2019 r. wartość tego majątku na koniec 2020 r. wzrosła odpowiednio o 0,5% i 2,5%³⁶. W ramach składników rzeczowych majątku (netto) Urzędu na koniec 2020 r. wartość gruntów wyniosła 50 881,1 tys. zł, budynków i lokali – 42 683,9 tys. zł, urządzeń technicznych i maszyn – 5 084,6 zł, środków transportu – 1 744,0 tys. zł a pozostałych środków trwałych – 928,9 tys. zł. Spośród tych składników rzeczowych majątku wartość bilansowa na koniec 2020 r. budynków i lokali wzrosła odpowiednio o 3,5% i 7,3% w porównaniu do 2018

³⁵ Inwestycja wieloletnia – kontynuowana w 2019 r.

³⁶ Tj. odpowiednio o 467,5 tys. zł i 2 464,3 tys. zł.

i 2019 r. a wartość pozostałych środków trwałych wzrosła odpowiednio o 258,7% i 269,0%³⁷. Natomiast na koniec 2020 r. w głównej mierze na skutek odpisów amortyzacyjnych ulegała zmniejszeniu wartość bilansowa urządzeń technicznych i maszyn³⁸ oraz środków transportu³⁹ w porównaniu do 2019 r. odpowiednio o 19,1% i o 2,9%. amortyzacyjnych.

(akta kontroli str. 346-351, 1101, 1503-1516)

W Urzędzie, w badanym okresie, prowadzono odpowiednią ewidencję analityczną (do konta 080 „Środki trwałe w budowie”) pozwalającą na wyodrębnienie kosztów inwestycji na poszczególne rodzaje obiektów środków trwałych i umożliwiającą wycenę poszczególnych obiektów środków trwałych, stosownie do § 19 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia 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 oraz przyjętej w Urzędzie polityki rachunkowości. Na koncie 080 ewidencjonowano również rozliczenie kosztów dotyczących zakupu nowych/gotowych środków trwałych.

Na koniec 2019 i 2020 r. stan środków trwałych w budowie w Urzędzie wyniósł odpowiednio 4 769,3 tys. zł i 5 161,3 tys. zł i wynikał z niezakończonych 8⁴⁰ zadań inwestycyjnych realizowanych w WUW. Analiza kosztów inwestycyjnych zaewidencjonowanych na kontach analitycznych (do konta 080) w latach 2019 – 2021 (I półrocze) wykazała, że w tym czasie kontynuowano realizację inwestycji wieloletnich i nie zaniechano realizacji żadnych zadań inwestycyjnych. W Urzędzie nie dokonywano zatem odpisów aktualizujących z tytułu trwałej utraty wartości wynikającej z zaniechanych zadań inwestycyjnych. Ustalono natomiast, że zadanie inwestycyjne dotyczące montażu systemu masztowego na potrzeby zarządzania kryzysowego zostało przejściowo wstrzymane. Na realizację ww. inwestycji poniesiono w grudniu 2019 r. wydatek w wysokości 8,5 tys. zł (na wykonanie projektu systemu masztowego) a w 2020 r. nie ponoszono żadnych kosztów świadczących o postępach prac montażowych ani kosztów na utrzymanie inwestycji wstrzymanych. Zadanie zostało wznowione do realizacji w 2021 r.

(akta kontroli str. 227-244)

Analiza 20 zadań inwestycyjnych realizowanych w latach 2019 – 2021 (I półrocze) wykazała, że wyceniono je w wysokości ogółu kosztów pozostałych w bezpośrednim związku z ich nabyciem lub wytworzeniem, stosownie do art. 28 uor. Inwestycje te finansowane były ze środków planowanych na wydatki majątkowe. Zgodnie z § 44 pkt 2 instrukcji gospodarowania składnikami majątkowymi w WUW⁴¹ składniki majątkowe w przypadku środków trwałych powstałych w wyniku realizacji inwestycji (w tym polegających na ich ulepszeniu) przyjmowano do eksploatacji w dniu protokolarnego rozliczenia zadania inwestycyjnego lub jego części.

(akta kontroli str. 227-244, 742-769, 1617-1658)

³⁷ Tj. odpowiednio o 1 445,4 tys. zł i 2 889,4 tys. zł oraz o 670,0 tys. zł i 677,2 tys. zł.

³⁸ W porównaniu do 2018 r. spadła o 29,1%.

³⁹ W porównaniu do 2018 r. wzrosła o 0,9%.

⁴⁰ Odpowiednio 4 i 4.

⁴¹ Przyjętej zarządzeniem nr 13/18 Dyrektora Generalnego WUW z 23 kwietnia 2018 r. (dalej: instrukcja gospodarowania z 2018 r.).

W latach 2019 – 2020 w Urzędzie nastąpiły zmiany stanu środków trwałych⁴² wskutek zmniejszenia ich wartości (brutto) na łączną kwotę 3 830,0 tys. zł, z tego z tytułu likwidacji na kwotę 2 945,0 tys. zł, sprzedaży na kwotę 114,0 tys. zł a przekazania innym podmiotom na kwotę 771,0 tys. zł oraz zwiększenia ich wartości (brutto) o łączną wysokość 15 389,0 tys. zł, z tego z tytułu zakupu bądź ulepszenia obiektów majątkowych na kwotę 13 820,0 tys. zł i otrzymania od innych podmiotów – 1 569,0 tys. zł. Tym samym w tym okresie wartość środków trwałych (brutto) wzrosła o 11 559,0 tys. zł (*per saldo*).

Wzrost wartości (brutto) środków trwałych z tytułu otrzymania od innych podmiotów wynikał przede wszystkim z przekazania składników majątku ruchomego (z grupy 4 Maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego zastosowania i 6 Urządzenia techniczne wg KŚT) w wysokości 614,0 tys. zł z Agencji Rezerw Materiałowych) na realizację przez wojewodów zadań związanych z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19 oraz przekazania przez jednostki samorządu terytorialnego nieruchomości o łącznej wartości 845,0 tys. zł (w tym udziału w gruncie i obiektów inżynierii lądowej sklasyfikowanych do grupy 0, 1 i 2 KŚT).

Z kolei, zmniejszenie wartości środków trwałych na skutek przekazania do innych podmiotów spowodowane było w głównej mierze przekazaniem jednostkom samorządu terytorialnego nieruchomości gruntowej bądź zabudowanej wraz z obiektami inżynierii lądowej o łącznej wartości 632,0 tys. zł (w tym wynikających z partycypacji w kosztach ulepszenia środków trwałych sklasyfikowanych w grupie 0, 1 i 2 KŚT).

Stan wartości niematerialnych i prawnych (brutto) na koniec 2019 i 2020 r. w Urzędzie wyniósł odpowiednio 9 100,0 tys. zł i 10 192,0 tys.⁴³, co spowodowane było nabyciem nowych licencji i oprogramowania komputerowego w tych latach odpowiednio na kwotę 575,0 tys. zł i 1 092,0 tys. zł. W tym okresie dokonano likwidacji wartości niematerialnych i prawnych na kwotę 2,0 tys. zł ze względu na ich nieprzydatność wobec utraty wartości użytkowej.

(akta kontroli str. 352-490, 510-583)

W wyniku badania 30 zmian środków trwałych w zakresie nieodpłatnego przekazania, likwidacji i zmiany miejsca użytkowania wewnątrz jednostki ustalono, że w celu udokumentowania obrotu składnikami majątkowymi zastosowano odpowiednie druki potwierdzające ich obrót, określone w § 43 pkt 2-4 instrukcji gospodarowania z 2018 r.

(akta kontroli str. 491-509, 742-769)

W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie nie prowadzono gospodarki magazynowej w celu przechowywania w magazynie zapasów materiałów biurowych, artykułów gospodarczych czy sprzętu komputerowego. Zrezygnowano bowiem z ewidencjonowania wartościowo-ilościowego takich materiałów podczas ich składowania, przyjmując w polityce rachunkowości zasadę odpisywania wartości tych materiałów w koszty w momencie ich zakupu. Na podstawie analizy zapisów ksiąg rachunkowych i dokumentacji zakupu materiałów ustalono, że zakupione materiały (materiały biurowe, materiały do bieżących napraw, paliwo do środków transportu, artykuły gospodarcze itp.) w dacie ich zakupu przekazywano do zużycia i obciążano koszty działalności bieżącej wartością wyrażoną w cenach zakupu lub nabycia a na koniec roku obrotowego dokonywano rozliczania niezaużytych materiałów (poprzez skorygowanie kosztów o wartość tego stanu materiałów

⁴² Na podstawie sprawozdań F-03 o stanie i ruchu środków trwałych za 2019 i 2020 przekazywanych do Głównego Urzędu Statystycznego.

⁴³ Tj. odpowiednio o 12,0% i 6,7% w porównaniu do roku ubiegłego

ustalonego w drodze spisu z natury i ich wyceny), stosownie do zasad wyceny składników rzeczowych określonych w art. 17 ust. 2 pkt 4 uor.

Ewidencjonowano natomiast w WUW materiały przeciwpowodziowe służące akcji przeciwpowodziowej (odzież ochronna, worki na piaski, maski itp.) stanowiące zapas zgromadzony w magazynie przeciwpowodziowym, co związane było z realizacją przez wojewodów zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, o których mowa w art. 165 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁴⁴. Na 31 grudnia 2020 r. stan zapasów materiałów przeciwpowodziowych wyniósł 2 651,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1525-1534, 1537-1616)

W kontrolowanym okresie, w Urzędzie nie przyjmowano do odpłatnego użytkowania składników majątku ruchomego lub wartości niematerialnych i prawnych na podstawie umów leasingowych lub najmu długoterminowego. Zawierano natomiast umowy na świadczenie usług drukowania i skanowania na dostarczonych przez wykonawcę urządzeniach wielofunkcyjnych wraz z aplikacją do zarządzania i monitoringu tych urządzeń („dzierżawy urządzeń”)⁴⁵ zamiast ich odpłatnego użytkowania, co jak wynika z analizy dostępnych na rynku rozwiązań, było opłacalną formą korzystania z urządzeń wielofunkcyjnych.

(akta kontroli str. 1230-1237)

3.2. Szczegółowe zasady przeprowadzenia inwentaryzacji w kontrolowanej jednostce określała instrukcja inwentaryzacyjna. Przyjęte rozwiązania były adekwatne do charakteru działalności Urzędu z zachowaniem wszystkich wymogów określonych w ustawie o rachunkowości.

Inwentaryzacja roczna w WUW na ostatni dzień roku obrotowego 2019 i 2020 została przeprowadzona na podstawie zarządzeń Dyrektora Generalnego Urzędu odpowiednio nr 32/19 z 30 września 2019 r.⁴⁶ i nr 23/20 z 30 września 2020 r.⁴⁷. W ww. zarządzeniach określono harmonogram czynności inwentaryzacyjnych i wyznaczono komisję inwentaryzacyjną wraz z zespołami spisowymi oraz osoby odpowiedzialne za poszczególne etapy inwentaryzacji.

W ramach ww. inwentaryzacji rocznych w Urzędzie i delegaturach objęto m.in.: w drodze spisu z natury środki trwale użytkowane poza terenem strzeżonym⁴⁸ oraz składniki aktywów będących własnością innych jednostek (według stanu odpowiednio na dzień 31 października 2019 r. i 2020 r.) oraz materiały, których wartość odpisuje się w koszty na dzień zakupu (na dzień 31 grudnia 2019 i 2020 r.) Pozostałe rzeczowe aktywa trwale oraz wartości niematerialne i prawne zinwentaryzowano w drodze porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji ich wartości: (według stanu na dzień 31 grudnia 2019 i 2020 r.). Na podstawie badania wybranych arkuszy spisowych oraz protokołów z weryfikacji stwierdzono, że terminy i częstotliwość przeprowadzenia inwentaryzacji, określone w art. 26 ust. 1 i 3 uor zostały zachowane, a sposób jej przeprowadzenia zgodny był ze sposobem określonym w art. 26 ust.1 uor. Objęto nią wszystkie składniki i rzetelnie udokumentowano. W wyniku przeprowadzenia inwentaryzacji rocznych ujawniono różnice inwentaryzacyjne, które zostały rozliczone. Niedobory dwóch składników majątkowych (telefonu komórkowego) o wartości 0,3 tys. zł uznano za niedobory pozorne, a niedobór składnika majątkowego (notebooka) na kwotę 4,3 tys. zł jako

⁴⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 624

⁴⁵ Umowa nr OA-VII.273.28.2019.4 z 19.07.2019 r.

⁴⁶ Zmienionego zarządzeniem Dyrektora Generalnego Urzędu nr 35/19 z 28 października 2018 r. i nr 38/19 z 29 listopada 2019 r.

⁴⁷ Zmienionego zarządzeniem nr 34/20 Dyrektora Generalnego Urzędu z 24 listopada 2020 r.

⁴⁸ tj. samochody, notebooki i telefony komórkowe.

niedobór zawiniony z uwagi na rozliczenie się pracownika (doradcy wicewojewody) z powierzonego mienia po rozwiązaniu umowy o pracę. Po sporządzeniu wyceny wartości tego składnika majątkowego dokonano obciążenia byłego pracownika z tego tytułu. Należność w wysokości 1,5 tys. zł została uiszczona przez byłego pracownika.

Na podstawie zarządzenia Nr 15/21 Dyrektora Generalnego z 28 kwietnia 2021 r. przeprowadzono inwentaryzację okresową w drodze spisu z natury środków trwałych znajdujących się na terenie strzeżonym w WUW oraz w delegaturach. Zgodnie z harmonogramem, czynności spisowe zakończono do dnia 30 czerwca 2021 r. Do dnia zakończenia kontroli NIK⁴⁹ nie sporządzono sprawozdania końcowego z przebiegu inwentaryzacji (termin w harmonogramie ustalony został na 15 października 2021 r.).

(akta kontroli str. 1447-1502, 1517-1524, 1535-1536)

3.3. W okresie objętym kontrolą zasady gospodarowania rzeczowymi składnikami majątku ruchomego w Urzędzie zostały określone w instrukcji gospodarowania składnikami majątkowymi. Ustalone w niej zasady ewidencji, klasyfikacji i gospodarowania składnikami majątkowymi, sporządzania dokumentacji oraz odpowiedzialności za powierzone mienie nie skutkowały koniecznością dokonania zmian w związku z ogłoszeniem 22 października 2019 r. rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa dotyczących gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego. Nie zawierały bowiem odmiennych zasad w zakresie gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Urzędu aniżeli określone w ww. rozporządzeniu, w szczególności w zakresie kwestii nabywania składników rzeczowych majątku ruchomego czy spraw związanych z likwidacją zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego.

Zarządzeniem nr 40/21 Dyrektora Generalnego z 22 czerwca 2021 r. wprowadzono do stosowania nową instrukcję gospodarowania składnikami majątkowymi w celu dostosowania zasad gospodarowania do aktualnych potrzeb wynikających z wdrożenia w dniu 30 czerwca 2020 r. w WUW nowego systemu informatycznego do ewidencjonowania składników majątkowych.

(akta kontroli str. 742-789)

Dyrektor⁵⁰ i Z-ca Dyrektora⁵¹ BOil oraz kierownicy delegatur⁵² (dalej: użytkownicy główni) sprawowali nadzór nad prawidłowym i zgodnym z przeznaczeniem użytkowaniem składników majątkowych przez pracowników Urzędu i na bieżąco analizowali stan i wykorzystanie składników majątkowych, z uwzględnieniem ich stanu technicznego oraz przydatności do dalszego użytkowania, stosownie do obowiązków wynikających z § 26 ust. 1 pkt 5-7 w związku z § 25 ww. instrukcji. Z kolei, do obowiązków kierowników komórek organizacyjnych Urzędu należało wykonywanie ww. zadań z zakresu nadzoru oraz analizy stanu i wykorzystania składników majątkowych zakupionych ze środków budżetowych (z wyłączeniem sklasyfikowanych w rozdz. 75011 Urzędy wojewódzkie).

⁴⁹ Do 30 września 2021 r.

⁵⁰ Do obowiązków Dyrektora należał m.in.: nadzór nad prawidłowym użytkowaniem składników majątkowych zakupionych na realizację zadań statutowych jednostki, ze środków pochodzących z rozdz. 75011, i środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, z wyjątkiem sprzętu komputerowego oraz oprogramowania i licencji a także analiza stanu wykorzystania tych składników.

⁵¹ Do obowiązków Z-cy Dyrektora należał m.in.: nadzór nad prawidłowym użytkowaniem sprzętu komputerowego oraz oprogramowania i licencji zakupionych na realizację zadań statutowych jednostki ze środków pochodzących z rozdz. 75011 oraz ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i analiza stanu sprzętu komputerowego oraz oprogramowania i licencji.

⁵² Do obowiązków kierowników delegatur należał m.in.: nadzór nad prawidłowym użytkowaniem składników majątkowych zakupionych na realizację zadań delegatury ze środków pochodzących z rozdz. 75011.

W ramach ww. obowiązków, użytkownicy główni, w toku bieżącej działalności (bez określonej częstotliwości), po dokonaniu oceny stanu technicznego oraz przydatności do dalszego użytkowania poszczególnych składników majątkowych, zgłaszali w formie pisemnej potrzebę wycofania ich z użytkowania, podając każdorazowo przyczynę (zbędność, zużycie bądź uszkodzenie). Badanie ośmiu przypadków działań podejmowanych w celu wycofania z użytkowania składników majątkowych wykazało, że realizowano je na bieżąco i każdorazowo do komisji ds. oceny przydatności tych składników kierowane były przez Dyrektora lub Z-cę Dyrektora BOil oraz kierowników delegatur wnioski o zakwalifikowanie wycofanych z użytkowania składników majątkowych do kategorii zbędnych, zużytych lub uszkodzonych. W wyniku tych działań w Urzędzie corocznie dokonywano wymiany zużytego sprzętu komputerowego i biurowego.

(akta kontroli str. 742-769, 1408-1446)

Zarządzeniem nr 29/18 Dyrektora Generalnego Urzędu z 20 września 2018 r.⁵³ powołano stałą komisję do oceny przydatności składników majątku ruchomego oraz praw na dobrach niematerialnych w WUW oraz w delegaturach Urzędu (dalej: komisja). W zarządzeniu określono szczegółowe zasady działania komisji oraz wyznaczono składy osobowe spośród pracowników (pięcioosobowe bądź czteroosobowe) odrębnie dla Urzędu i dla poszczególnych delegatur Urzędu. W okresie objętym kontrolą składy osobowe poszczególnych komisji były czterokrotnie zmieniane⁵⁴.

W celu właściwego zagospodarowania składników majątkowych wycofanych z użytkowania, w okresie objętym kontrolą, komisja dokonała systematycznie ocen przydatności rzeczowych składników majątku ruchomego. Z dokonanych ocen każdorazowo sporządzono protokoły oceny przydatności składników majątku ruchomego, do których załączono wykazy zużytych i zbędnych składników rzeczowych majątku ruchomego, z propozycją sposobu ich zagospodarowania, stosownie do § 5 ust. 5 i 6 rozporządzenia. Podstawę sporządzenia wykazów zużytych i zbędnych składników rzeczowych majątku ruchomego stanowiły przede wszystkim dane wynikające z ewidencji księgowej⁵⁵. Zgodnie z polityką rachunkowości przyjętą w Urzędzie, ewidencji ilościowo-wartościowej podlegały składniki o wartości powyżej 100 zł oraz pewna grupa składników rzeczowych majątku ruchomego⁵⁶ bez względu na wartość. W pozostałych przypadkach w odniesieniu do składników majątkowych o wartości poniżej 100 zł, źródłem danych były arkusze spisu z natury. Na podstawie 10 wykazów zużytych i zbędnych składników rzeczowych majątku ruchomego stwierdzono, że zostały one sporządzone rzetelnie.

(akta kontroli str. 987-1005, 1537-1616)

W badanym okresie Dyrektor Generalny Urzędu każdorazowo podejmował decyzje o zakwalifikowaniu składników rzeczowych majątku ruchomego do kategorii majątku zbędnego lub zużytego oraz o sposobie ich zagospodarowania na podstawie

⁵³ Poprzednio działa komisja powołana na podstawie zarządzenia nr 16/17 Dyrektora Generalnego WUW z 27 kwietnia 2017 r.

⁵⁴ Zmieniony zarządzeniami Dyrektora Generalnego WUW : nr 15/19 z dnia 23 kwietnia 2019 r., nr 12/20 z dnia 22 czerwca 2020 r., nr 21/20 z dnia 31 sierpnia 2020 r. oraz nr 3/21 z dnia 19 stycznia 2021 r.

⁵⁵ Ewidencji nie podlegały, bez względu na wartość, składniki majątkowe połączone w sposób trwały z budynkiem bądź stanowiące części składów środków trwałych lub ich standardowe, niezbędne wyposażenie: zabudowy ścian, dekoracje pomieszczeń (np. dywany, lustra, zegary), wieszaki, gaśnice, wentylatory, wycieraczki, agregaty, akumulatory, przedłużacze, listwy przepięciowa, ładowarki, głośniki, słuchawki, armatura łazienkowa i kuchenna, suszarki do rąk, wykładzina, kwietniki i donice z kwiatami, popielniczki, kubły, dozowniki do mydła, kosze na śmieci, zasłony, żaluzje, rolety, czajniki, pendrive'y, kalkulatory, podstawki pod nogi, lampki biurkowe.

⁵⁶ Dotyczyło to mebli, aparatów telefonicznych, aparatów fotograficznych, sprzętu rtv, audio-video. AGD, maszyn liczących z taśmą, wózków transportowych, UPS-ow. switczy oraz wartości niematerialnych i prawnych.

propozycji przedstawionych przez komisję. Nie stwierdzono bowiem przypadków odmiennego zakwalifikowania i sposobu zagospodarowania przez Dyrektora Generalnego Urzędu niż zaproponowany przez komisję. Na podstawie decyzji Dyrektora Generalnego zagospodarowanie składników majątkowych zakwalifikowanych do kategorii zbędnych (do nieodpłatnego przekazania lub likwidacji) a w przypadku majątku zużytego kwalifikowano do likwidacji poprzez utylizację bądź fizyczne zniszczenie. Procedurę związaną z zagospodarowaniem zbędnych składników majątkowych przeprowadzał Oddział Administracyjny i Zamówień Publicznych w BOA, stosownie do § 49 ust. 2 instrukcji.

Zgodnie z § 6 ww. rozporządzenia, Dyrektor Generalny Urzędu, w okresie 2019 – 2021 (do 6 kwietnia) nie zamieszczał w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu informacji o każdym zbędnym lub zużytym składniku rzeczowym majątku ruchomego, gdyż w tym okresie wartość żadnego z tych składników majątkowych nie przekraczała 1.200 zł. Potwierdzeniem braku obowiązku zamieszczenia w BIP tego rodzaju informacji były wyceny wartości rynkowej zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego sporządzone przez komisję w trakcie dokonywania bieżącej analizy przydatności składników majątku ruchomego. Po 6 kwietnia 2021 r., do dnia zakończenia kontroli NIK, Dyrektor Generalny jeden raz zamieścił w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu⁵⁷ informacje o zbędnych składnikach rzeczowych majątku ruchomego (bez względu na ich wartość).

(akta kontroli str. 1238-1240)

W latach 2019 – 2021 (I półrocze) Dyrektor Generalny nie podejmował decyzji o zagospodarowaniu składników rzeczowych majątku ruchomego WUW o wartości rynkowej przekraczającej 200,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1238)

W badanym okresie, w Urzędzie, 73 pracownikom sprzedano składniki rzeczowego majątku ruchomego (telefony komórkowe i notebooki)⁵⁸ o łącznej wartości początkowej 79,6 tys. zł, w tym 67 pracownikom pozostającym w trakcie trwania stosunku pracy powyżej roku sprzedano składniki zakwalifikowane do kategorii majątku zbędnego z przeznaczeniem do zagospodarowania w drodze sprzedaży na rzecz pracowników i w sytuacji gdy były one oddane do ich użytku służbowego na okres co najmniej jednego roku, a pozostałym 6 pracownikom - w związku z rozwiązaniem stosunku pracy. Na podstawie dwóch umów sprzedaży, składniki majątkowe o wartości rynkowej 7,3 tys. zł (tj. 3 notebooki i 2 telefony komórkowe oraz tablety) zostały nabyte również przez dwóch wojewodów⁵⁹ w związku zaprzestaniem pełnienia przez nich funkcji, stosownie do § 8 ust. 4 rozporządzenia. Ze sprzedaży tych składników osiągnięto dochody w tym okresie w łącznej wysokości 25,2 tys. zł. W okresie od pierwszej sprzedaży, do dnia zakończenia kontroli łączna wartość sprzedanych składników rzeczowych majątku ruchomego jednemu pracownikowi nie przekroczyła 10,0 tys. zł, zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia.

Sprawdzono 50 umów sprzedaży na łączną kwotę 10,6 tys. zł zawartych z pracownikami na nabycie składników majątkowych Urzędu. Badanie wykazało, że w ośmiu przypadkach przekazywano pracownikom kolejne telefony komórkowe bez określenia przydatności poprzednich składników rzeczowych majątku ruchomego oraz dokonano sprzedaży składnika majątku ruchomego na rzecz osoby odpowiedzialnej za gospodarkę majątkową, pomimo jej wyłączenia z możliwości jego nabywania, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁵⁷ Ogłoszenie o zużytych składnikach majątku ruchomego Urzędu z 15 września 2021 r.

⁵⁸Tj. 86 sztuk telefonów komórkowych oraz trzy notebooki.

⁵⁹Tj. osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe w rozumieniu art. 2 ustawy z 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1637)

(akta kontroli str. 1269-1284, 1296-1407)

W latach 2019-2021 (I półrocze) w Urzędzie nie dokonano sprzedaży zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego o wartości przekraczającej 1 200 zł⁶⁰. Natomiast w 2019 r. ujawniono w ewidencji środków trwałych zdarzenia związane ze sprzedażą w 2018 r. centrali telefonicznej⁶¹. Na podstawie „protokołu sprzedaży” z 18 stycznia 2019 r. dokonano wyksięgowania zbytego składnika majątku ruchomego z ksiąg rachunkowych w 2019 r., czym wobec faktu, że zdarzenie gospodarcze miało miejsce w roku poprzednim, naruszono zasady bieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*

(akta kontroli str. 1238, 1285-1290)

W latach 2019-2021 (I półrocze) w Urzędzie nie dokonywano sprzedaży zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego o wartości poniżej 1200 zł⁶². Podjęte w 2019 r. działania zmierzające do sprzedaży aparatów telefonicznych zakwalifikowanych do kategorii zbędnych okazały się nieskuteczne. Na ogłoszenie o sprzedaży składników majątku ruchomego (wycenionych na 300 zł wg ceny rynkowej) nie wpłynęła żadna oferta zakupu, w efekcie postępowanie zostało unieważnione.

(akta kontroli str. 1238, 1241-1242)

W badanym okresie, w Urzędzie nie wynajmowano ani nie wydierżawiano zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego o wartości zarówno niższej niż 1200 zł, jak i o wartości przekraczającej 1200 zł. Natomiast w ramach umowy najmu⁶³ lokalu o powierzchni 156,6 m² z przeznaczeniem na prowadzenie działalności gastronomicznej w Urzędzie, oddano najemcy do użytkowania wyposażenie stanowiące składniki majątku ruchomego WUW o łącznej wartości początkowej 230,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 1238, 1243-1268)

W 2019 r. Urząd, nieodpłatnie przekazał zbędne składniki rzeczowe majątku ruchomego o łącznej wartości początkowej 18,5 tys. zł. Nieodpłatnego przekazania dokonywano na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego PT, spełniającego wymagania określone w § 38 ust. 6 rozporządzenia. W przypadku przekazania do starostwa powiatowego sprzętu o wartości 13,4 tys. zł na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego nieodpłatne jego przekazanie nastąpiło bez wcześniejszego wnioskowania, stosownie do § 38 ust. 7 rozporządzenia. Pozostałe składniki majątku o niskiej wartości przekazano do ochotniczej straży pożarnej i urzędu gminy w ramach zadań z zakresu obrony cywilnej (radiowe urządzenie sterujące syrenami, szafki o łącznej wartości 4,8 tys. zł) oraz inspekcji handlowej (meble o wartości 0,3 tys. zł). W pozostałych kontrolowanych latach nie przekazywano nieodpłatnie rzeczowych składników majątku ruchomego.

(akta kontroli str. 506-509, 1749-1755)

W tym okresie, Urząd, nie dokonywał darowizny składnika rzeczowego majątku ruchomego na rzecz jednostek, o których mowa w § 39 ust. 1 ww. rozporządzenia

(akta kontroli str. 1238)

W badanym okresie, w Urzędzie przeprowadzono likwidację 3 424 składników rzeczowych majątku ruchomego, zakwalifikowanych do zbędnych lub zużytych

⁶⁰ O wartości przekraczającej 2 000 zł w okresie 7 kwietnia 2021 r. do 30 czerwca 2021 r.

⁶¹ Na podstawie umowy sprzedaży z 3 sierpnia 2018 r.

⁶² O wartości przekraczającej 2 000 zł w okresie 7 kwietnia 2021 r. do 30 czerwca 2021 r.

⁶³ Umowa najmu nr 4/2020/POZ-N z 9 października 2020 r. zawarta na okres 5 listopada 2020 r. - 5 listopada 2025 r.

o łącznej wartości początkowej 3 363,1 tys. zł (przy ich całkowitym umorzeniu), z tego w 2019 r. – zlikwidowano 1 819 ww. składników o wartości 2 462,9 tys. zł, w 2020 r. – zlikwidowano 1 289 ww. składników o wartości 838,4 tys. zł, a w I półroczu 2021 r. – likwidacją objęto 447 ww. składników o wartości 423,0 tys. zł.
(akta kontroli str. 1112-1229)

Badaniem likwidacji składników rzeczowego majątku ruchomego objęto składniki o wartości początkowej 1 439,3 tys. zł ujęte w 16 protokołach LT. W wyniku kontroli stwierdzono, że wszystkie składniki wykazane w protokołach LT zostały zakwalifikowane do kategorii majątku zużytego lub zbędnego na podstawie uprzednio dokonanych ocen przydatności rzeczowych składników majątku ruchomego przez ww. komisję ds. oceny przydatności. Z dokonanych ocen każdorazowo sporządzono protokoły oceny przydatności składników majątku ruchomego, do których załączono wykazy zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego, zawierające przyczynę zakwalifikowania ich do likwidacji wraz z określoną wartością rynkową. Z analizy tych protokołów wynikało, że zakwalifikowane składniki do likwidacji spełniały kryteria majątku zużytego (90% przypadków) albo kryteria majątku zbędnego (10% przypadków) określone w § 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia. Na podstawie 16 protokołów z likwidacji ustalono, że Dyrektor Generalny Urzędu podjął decyzję o ich likwidacji poprzez utylizację bądź fizyczne zniszczenie. Przed ich likwidacją nie podjęto próby zagospodarowania ich w inny sposób. Dyrektor BOil wyjaśnił, że po uznaniu tych składników przez ww. komisję jako składników podlegających likwidacji zostały one przekazane profesjonalnym podmiotom zajmującym się odbiorem odpadów.

Procedurę związaną z likwidacją zbędnych i zużytych składników majątku ruchomego w WUW oraz delegaturach przeprowadzała komisja likwidacyjna (w składzie trzyosobowym) powołana przez Dyrektora Generalnego Urzędu⁶⁴, stosownie do § 42 ust. 3-4 ww. rozporządzenia. Z czynności zniszczenia, komisja likwidacyjna sporządzała każdorazowo protokoły, spełniające wymagania określone w § 42 ust. 5 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 692-979, 1006-1100, 1663-1664)

Ponadto, ustalono, że w Urzędzie w badanym okresie dokonano likwidacji składników majątku ruchomego wskutek wystąpienia zdarzeń nieoczekiwanych. W jednym przypadku wyksięgowano z ewidencji majątku składnik majątkowy (expres ciśnieniowy) o wartości 2,2 tys. zł, wskutek ujawnienia jego kradzieży. W związku z kradzieżą niezwłocznie złożone zostało zawiadomienie o przestępstwie. Postanowieniem Prokuratury Rejonowej Poznań Stare Miasto z 20 listopada 2020 r. dochodzenie w sprawie kradzieży składnika majątkowego na szkodę WUW zostało umorzone wskutek niewykrycia sprawców przestępstwa.

Z kolei, w drugim przypadku, wyksięgowano z ewidencji majątku składnik majątkowy (notebook) o wartości początkowej 4,3 tys. zł wskutek ujawnienia zawinionego niedoboru tego składnika w wyniku przeprowadzonej rocznej inwentaryzacji składników znajdujących się poza terenem strzeżonym na koniec 2019 r. Na podstawie wyceny składnika majątkowego na kwotę 1,5 tys. zł (trzyletni okres użytkowania notebooka) wystawiono w dniu 23 stycznia 2020 r. notę księgową obciążającą kosztami za zawiniony niedobór byłego asystenta Wojewody Wielkopolskiego. Dokonał on w dniu 28 stycznia 2020 r. wpłaty należności z tego tytułu w wysokości 1,5 tys. zł

(akta kontroli str. 972-986, 1517-1520)

⁶⁴ Powołana zarządzeniem Dyrektora Generalnego nr 17/17 z 27 kwietnia 2017 r.

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

1. W wyniku zawarcia umowy sprzedaży nr 52/2020 z 25 maja 2020 r. przez Z-cę Dyrektora BOA reprezentującego WUW (jako sprzedającego) i Dyrektorem Generalnym Urzędu (jako kupującym) dokonano sprzedaży na rzecz nabywcy składnika majątku ruchomego⁶⁵ oddanego do jego użytku za kwotę 300,0 zł pomimo, że § 9 ust. 2 pkt 1 i 3 rozporządzenia wskazuje, iż zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego nie mogą nabywać na podstawie § 8 ust. 1 pkt 1 oraz w trybach określonych w art. 9 ust. 1 kierownik jednostki i osoby odpowiedzialne za gospodarkę majątkową w jednostce. Stosownie zaś do art. 25 ust. 4 pkt 1 lit. e ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁶⁶, dyrektor generalny urzędu zapewnia funkcjonowanie i ciągłość pracy urzędu, warunki jego działania, a także organizację pracy, w szczególności przez gospodarowanie mieniem urzędu a więc jest osoba odpowiedzialną za gospodarkę majątkową w jednostce.

Z-ca Dyrektora BOA wyraził stanowisko, że w przypadku zbycia składnika majątku ruchomego na rzecz dyrektora generalnego, który użytkowany był przez niego przez okres 4 lat i 5 miesięcy, nie znajduje zastosowania § 9 ust. 2 pkt 1 i 3 rozporządzenia ponieważ zbycia telefonu nie dokonano w trybach określonych w § 9 ust. 1 rozporządzenia. Spójnik „oraz” użyty w § 9 ust. 2 rozporządzenia - zdaniem składającego wyjaśnienia - oznacza, że zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego, osoby w nim wymienione w punktach 1-5, nie mogą nabywać na podstawie § 8 ust. 1 pkt 1 (w trakcie trwania stosunku pracy, w przypadku zakwalifikowania tych składników do kategorii majątku zbędnego lub zużytego z przeznaczeniem do zagospodarowania w drodze sprzedaży pracownikowi) oraz w trybach określonych w ust. 1, czyli przetargu publicznego; publicznego zaproszenia do negocjacji; aukcji. Słownik języka polskiego definiuje spójnik oraz jako «spójnik używany do łączenia zdań lub innych wyrażań, które odnoszą się do tych samych przedmiotów, osób lub faktów. Wyłączenie dotyczy zatem w sposób nie budzący wątpliwości łącznego spełnienia przesłanek z § 8 ust. 1 pkt 1 oraz (i) § 9 ust. 1 pkt 1-3. Nie ma przy tym wyłączenia w innym zakresie. Zatem, pomiędzy regulacjami § 9 ust. 2 a § 8 ust. 2 nie ma żadnego powiązania, co stanowiło o możliwości zbycia mienia ruchomego na rzecz dyrektora generalnego. Dyrektor generalny nie mógłby nabyć jedynie zbędnego lub zużytego mienia w ramach trybu przetargu publicznego, publicznego zaproszenia do negocjacji lub aukcji.

NIK nie podziela przedstawionej przez kontrolowanego interpretacji. Sposób zbycia składnika majątkowego określony w § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa (na rzecz konkretnego pracownika, z pominięciem szerszego grona potencjalnie zainteresowanych) i w § 9 ust. 1 rozporządzenia (tryby skierowane do szerokiego grona zainteresowanych) to dwa odrębne i wzajemnie wykluczające się sposoby zbycia zbędnych składników majątkowych⁶⁷ i każdy z nich, z osobna, jest objęty ograniczeniem, o którym mowa w ust. 2 § 9.

(akta kontroli str. 1293-1294, 1296-1301)

⁶⁵ tj. telefonu komórkowego Apple iPhone 6s .

⁶⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 1233.

⁶⁷ Zgodnie z dyspozycją § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia, zbycie na rzecz konkretnego pracownika składnika majątku ruchomego oddanego mu do użytkowania po roku od oddania do użytkowania odbywa się właśnie „z pominięciem trybów określonych w § 9 ust. 1”, co wyklucza zastosowanie sugerowanej przez kontrolowanego koniunkcji.

2. W wyniku zawarcia umów sprzedaży dokonano zbycia na rzecz 8 pracowników w tym samym okresie dwóch lub trzech telefonów komórkowych (w zależności od przypadku) w łącznej wysokości 2,4 tys. zł, w trybie § 8 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia, za cenę odpowiadającą wartości ustalonej zgodnie z § 3 rozporządzenia. Ustalono, że tym pracownikom, w poprzedzającym datę nabycia okresie, przekazywano do użytkowania kolejne telefony komórkowe bez określenia przydatności (zbędności) poprzednich urządzeń, co w ocenie NIK, nie było zgodne z zasadą efektywnego gospodarowania mieniem jednostki. W rezultacie, długookresowo (od ponad roku do ponad dwóch lat), do czasu odkupu, korzystali oni w ramach służbowego użytku jednocześnie z dwóch lub trzech aparatów. Przykładowo, pracownikowi z obsługi sekretariatu wojewody przekazano do użytkowania telefon komórkowy 31 grudnia 2015 r., następny 31 maja 2017 r. a kolejny 10 listopada 2017 r. – w wyniku umowy sprzedaży z 10 stycznia 2019 r. zbyto temu pracownikowi trzy telefony za łączną kwotę 160 zł. Z kolei, asystentowi wojewody przekazano do użytkowania telefon komórkowy 31 grudnia 2015 r., następny 30 czerwca 2017 r. a kolejny 10 listopada 2017 r. – w wyniku umowy sprzedaży z 8 stycznia 2020 r. zbyto temu pracownikowi trzy telefony za łączną kwotę 450 zł. W przypadku dwóch pracowników BOiI przekazano im do użytkowania telefony komórkowe 31 maja 2017 r. a następne 8 listopada 2017 r. lub 20 sierpnia 2018 r. – w wyniku umów sprzedaży z 26 lutego 2020 r. zbyto każdemu po dwa telefony za 350 zł.

W wyjaśnieniu Z-ca Dyrektora BOA podał, że zbycia składników majątku ruchomego 8 pracownikom WUW w postaci użytkowanych przez nich telefonów komórkowych dokonano zgodnie z przesłankami zawartymi w § 8 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia. Liczba telefonów użytkowanych przez poszczególne osoby wynikała przede wszystkim z charakteru pracy na zajmowanym stanowisku i związana była ze zwiększoną mobilnością oraz nierzadko niestacjonarną, całodniową formą pracy w terenie, wymagającą stałej łączności z urzędem: główna księgowia urzędu telefon wykorzystywała jako zapasowe narzędzie pracy - modem (router); dyrektor największej komórki organizacyjnej w urzędzie - Wydziału Spraw Cudzoziemców, w czasie dysponowania dwoma telefonami, przygotowywał, organizował i nadzorował przeprowadzkę swojego wydziału do innej lokalizacji oraz często wizytował sposób realizacji zadań w delegaturach urzędu; główni informatycy urzędu odpowiedzialni byli za funkcjonowanie systemów informatycznych w trybie 24h. Pozostałe osoby były najbliższymi współpracownikami wojewody i wicewojewody (m.in. doradcy i asystenci). Charakter pracy tych osób, związany często z całodniowym przebywaniem z wojewodą lub wicewojewodą w terenie, w tym w soboty i niedziele, wymuszał zapewnienie adekwatnych narzędzi pracy nie tylko do zapewnienia ciągłości komunikacji, ale także do dokumentowania w formie zdjęć lub nagrań krótkich filmów z uroczystości, które umieszczane były na stronie internetowej urzędu albo na twitterze jako element polityki komunikacyjnej urzędu. Urządzenia te wykorzystywane były przez te osoby jako zapasowe narzędzie pracy - starsze egzemplarze spełniały przede wszystkim funkcje modemu (router), zapewniając stały dostęp do sieci internetowej.

NIK wskazuje, że prawidłowa gospodarka składnikami majątkowymi polega na zapewnieniu pracownikom, użytkowaniu i posiadaniu przez nich tylko takich składników i w takiej liczbie, w jakiej są one niezbędne do wykonywania zadań. Ostateczna odsprzedaż sprzętu stoi w sprzeczności z przywołanymi wyżej argumentami kontrolowanego.

(akta kontroli str. 1293-1294, 1302-1379)

3. Umową z 3 sierpnia 2018 r. dokonano sprzedaży składnika majątku w postaci centrali telefonicznej (za cenę 1,5 tys. zł) a dopiero w dniu 18 stycznia 2019 r. sporządzono protokół sprzedaży środka trwałego ST stanowiący podstawę wyksięgowania składnika majątku ruchomego z ewidencji środków trwałych. W efekcie, zdarzenie gospodarcze związane ze zdjęciem z ewidencji księgowej zbytego składnika (o wartości początkowej 34,8 tys. zł) ujęto w księgach rachunkowych 2019 roku. Działanie takie naruszało zasady bieżącego i rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych określone w art. 20 i 24 ust. 2 uor. W konsekwencji, dane w zakresie stanu wartości środków trwałych wykazywane w sprawozdaniu finansowym za 2018 r. nie odzwierciedlały w pełni stanu rzeczywistego, aczkolwiek nie przekraczały ustalonego w polityce rachunkowości⁶⁸ progu istotności sporządzania sprawozdań finansowych⁶⁹.

W wyjaśnieniach, Z-ca Dyrektora BOA podał, że składnik majątku w postaci centrali telefonicznej zaewidencjonowany był na stanie delegatury WUW w Pile. W związku z zakończeniem procedury i sprzedażą środka trwałego, Delegatura w Pile miała dokonać czynności wyksięgowania centrali z systemu ewidencji środków trwałych. W trakcie uzgodnień stanu kont wykryto różnicę, wynikającą z braku wyksięgowania ww. centrali. Tym samym, komórka ds. ewidencji w Poznaniu niezwłocznie dokonała odpowiedniego wyksięgowania. Podjęto również działania zapobiegawcze, tj.: przeprowadzono rozmowę z osobą zajmującą się sprawami ewidencji w delegaturze WUW w Pile, przypominającą o konieczności niezwłocznego wyksięgowania składników majątkowych z systemu ewidencji Urzędu.

(akta kontroli str. 1285-1290, 1295)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie efektywnie zarządzano pozostającym do dyspozycji majątkiem. Rzeczywymi składnikami majątku ruchomego gospodarowano w sposób zgodny z przepisami prawa. Wyjątek stanowiły wyżej omówione nieprawidłowości dotyczące gospodarowania składnikami mienia w postaci telefonów służbowych. Terminy i częstotliwość przeprowadzenia inwentaryzacji zostały dotrzymane a jej wyniki ujęto i rozliczono w księgach rachunkowych. Inwentaryzacją objęto rzeczowe składniki mienia z zachowaniem sposobu jej przeprowadzania i rzetelnego dokumentowania.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

- 1) zapewnienie sporządzania protokołów rozliczenia kosztów inwestycji w terminach umożliwiających ich ujmowanie w ewidencji księgowej w okresach sprawozdawczych, w których nastąpiło zakończenie inwestycji,
- 2) wdrożenie procedur zapewniających przestrzeganie określonych przepisami prawa zasad zbywania składników rzeczowych majątku ruchomego w drodze sprzedaży pracownikom, z uwzględnieniem wymogów efektywnego gospodarowania mieniem jednostki,
- 3) podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków niebieżącego ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych z zakresu gospodarowania składnikami majątku ruchomego.

⁶⁸ Załącznik 3 do polityki rachunkowości – pkt. 39 zasad wyceny aktywów i pasywów.

⁶⁹ Określonego na poziomie 0,5% sumy bilansowej, wg danych ze sprawozdania finansowego za rok poprzedni.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Poznaniu. 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
wykorzystania uwag
i 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 zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 15 października 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Przemysław Grad
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
p.o. Wicedyrektora

.....
Podpis

.....
Podpis