



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.001.14.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony, uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą nr KPK-KPO.443.094.2018
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 11 maja 2018 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
Jednostka kontrolowana	Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu (dalej także: „RIO” lub „Izba”), ul. Ofiar Oświęcimskich 5, 50-069 Wrocław
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lucyna Elżbieta Hanus, Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu ¹ (dalej: „Prezes RIO”). <i>(dowody: akta kontroli str. 3-9)</i>
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² (dalej: „ustawa o NIK”).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Renata Połatajko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/50/2018 z dnia 24 stycznia 2018 r. 2. Marcin Kaliński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/51/2018 z dnia 24 stycznia 2018 r. 3. Grzegorz Fikus, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/61/2018 z dnia 8 lutego 2018 r. <i>(dowody: akta kontroli str. 1-2, 266-267, 1004-1005)</i>

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2017 r. Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- dokonanie analizy wykonania planu dochodów,
- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w trakcie roku budżetowego,
- kontrola przestrzegania ustalonych limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,

¹ Od dnia 6 grudnia 2010 r.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
 - dokonanie analizy stanu zobowiązań,
 - analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
 - oględziny pomieszczeń zajmowanych przez Zespół Zamiejscowy RIO w Legnicy.
- Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Izba funkcjonowała w ramach części 80 budżetu państwa – „Regionalne izby obrachunkowe”, w formie jednostki budżetowej wykazanej w załączniku nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania³. Izba działała na terenie województwa dolnośląskiego przy pomocy trzech zespołów zamiejscowych z siedzibą w Jeleniej Górze, Legnicy i Wałbrzychu. Liczba członków kolegium została ustalona na 17 osób. Prezes RIO jest dysponentem trzeciego stopnia środków budżetu państwa.

Zrealizowane przez RIO w 2017 r. dochody budżetowe wyniosły 245,5 tys. zł, natomiast wydatki budżetu zrealizowano w wysokości 8.592,9 tys. zł. RIO nie realizowała wydatków budżetu środków europejskich.

IV. Ocena⁴

W wyniku opisanych powyżej działań kontrolnych stwierdzono, że objęte badaniem wydatki RIO w łącznej kwocie 432,5 tys. zł, stanowiące 5,03% wydatków Izby ogółem w 2017 r., zostały zrealizowane w granicach limitów określonych planem finansowym. W rezultacie wydatkowania ww. środków Izba osiągnęła cele prowadzonej działalności, zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków.

Roczne sprawozdania budżetowe Rb-23⁵, Rb-27⁶, Rb-28⁷, Rb-BZ1⁸ oraz w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. Rb-N⁹ i Rb-Z¹⁰ - zostały sporządzone w terminach określonych w obowiązujących w 2017 r. rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹¹ oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹². Kwoty wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Obowiązujący w RIO system kontroli zarządczej i funkcjonujące w jego ramach mechanizmy kontroli w zakresie finansowym nie zapobiegły jednak wystąpieniu nieprawidłowości polegających w szczególności na: **[1]** wydatkowaniu środków w kwocie **43,0 tys. zł** na podstawie umowy zawartej z naruszeniem przepisów art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*¹³ (dalej: „ustawa Pzp”) w związku z art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.

³ Dz. U. z 2004 r. Nr 167 poz. 1747.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę opisową.

⁵ O stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych.

⁶ Z wykonania planu dochodów budżetowych.

⁷ Z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

⁸ Z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

⁹ O stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

¹⁰ O stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.

¹² Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

¹³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579.

o finansach publicznych¹⁴ (dalej: „ufp”), gdyż wykonawcę zamówienia wyłoniono z pominięciem przepisów ustawy Pzp mimo podstaw do jej zastosowania, [2] wydatkowaniu środków w kwocie 9,1 tys. zł niezgodnie z postanowieniami art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, według którego wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości wynikającej z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, [3] zakwalifikowaniu czterech wydatków na łączną kwotę 1,8 tys. zł do nieprawidłowych paragrafów klasyfikacji budżetowej, przy czym nie miało to istotnego wpływu na rzetelność sporządzenia rocznego sprawozdania budżetowego Rb-28, wskutek zawyżenia lub zaniżenia kwot wykazanych w tym sprawozdaniu w §§ 426, 427 i 430, [4] ujęciu pięciu operacji gospodarczych na łączną kwotę 14,6 tys. zł w innych okresach sprawozdawczych niż faktycznie wystąpiły, co miało wpływ na rzetelność sporządzania sprawozdawczości bieżącej RIO, [5] niestosowaniu uregulowań wewnętrznych określonych w *Regulaminie zamówień publicznych*, przyjętym zarządzeniem nr 14/13 Prezesa RIO we Wrocławiu z dnia 30 września 2013 r., [6] nieuprawnionym różnicowaniu wysokości dodatku służbowego za prowadzenie samochodu służbowego, w zależności od zajmowanego stanowiska służbowego, co było niezgodne (nie korespondowało) z treścią § 7 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, zasad wynagradzania pracowników regionalnych izb obrachunkowych, wymaganych kwalifikacji oraz zasad ustalania ryczałtu, diet i zwrotu kosztów podróży pozaetatowych członków kolegiów izb¹⁵ (dalej: „rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania”), [7] wyrażeniu przez Prezes RIO zgody na rozwiązanie za porozumieniem stron czterech umów o pracę z pracownikami Izby z uwagi na przejście na emeryturę, a następnie ponowne zatrudnienie tych pracowników na te same stanowiska pracy po okresie od jednego do dwóch dni roboczych, licząc od dnia rozwiązania stosunku pracy, bez przeprowadzenia otwartego postępowania kwalifikacyjnego, co było działaniem niegospodarnym, gdyż doprowadziło do wypłacenia jednej z tych osób ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w kwocie 5,9 tys. zł, a także działaniem niecelowym, [8] niezamieszczaniu w Biuletynie Informacji Publicznej RIO, wymaganej przepisami prawa, dokumentacji przeprowadzonych w Izbie kontroli.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. RIO zrealizowała dochody budżetowe w rozdziale 75015 – „Regionalne izby obrachunkowe” w wysokości 245,5 tys. zł¹⁶, tj. 156,4% planu (157,0 tys. zł). Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, dochody uzyskane w 2017 r. ogółem, były wyższe o 0,5%, tj. 1,3 tys. zł od dochodów uzyskanych przez RIO w 2016 r. (244,2 tys. zł).

Najwyższe dochody, bo w kwocie 222,8 tys. zł, uzyskano z tytułu odpłatnej działalności szkoleniowej (§ 083). Dochody te były wyższe od planowanych na 2017 r. o 48,5%, tj. 72,8 tys. zł oraz o 0,81%, tj. 1,8 tys. zł od uzyskanych w 2016 r.

Prezes RIO wskazała, że podstawą planowania dochodów Izby z tytułu działalności szkoleniowej jest wstępnie określana liczba i tematyka szkoleń oraz szacowana liczba uczestników. Liczba osób zainteresowanych szkoleniem znacznie wzrasta, gdy zmianie ulegają przepisy istotne dla służb finansowo-księgowych

¹⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 2077.

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1284.

¹⁶ W: § 057 (wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych) na kwotę 5,0 tys. zł; § 069 (wpływy z różnych opłat) na kwotę 15,9 tys. zł; § 083 (wpływy z usług) na kwotę 222,8 tys. zł; § 087 (wpływy ze sprzedaży składników majątkowych) na kwotę 0,3 tys. zł; § 094 (wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych) na kwotę 1,3 tys. zł; § 097 (wpływy z różnych dochodów) na kwotę 0,2 tys. zł.

samorządowych jednostek organizacyjnych, a taka sytuacja miała miejsce w 2017 r. Z powodu zapowiadanej zmiany przepisów dotyczących rachunkowości jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹⁷ oraz zmiany przepisów dotyczących podatku od towarów i usług¹⁸, zorganizowano szkolenia dla większej niż planowano liczby osób. Dochody planowano z trzech¹⁹ szkoleń zorganizowanych dla 750 osób, natomiast faktycznie z tych szkoleń odpłatnie skorzystało 1 114 osób.

Na koniec 2017 r. wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 19,1 tys. zł, przy czym były one wyższe o 122,1% od należności pozostałych do zapłaty na koniec 2016 r. (8,6 tys. zł). Zaległości netto stanowiły 100 % należności pozostałych do zapłaty i były wyższe o 172% od zaległości występujących na koniec 2016 r. (wynoszących 7,0 tys. zł). Zaległości dotyczyły niezyskanych kar pieniężnych oraz zwrotów kosztów postępowań prowadzonych w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wzrost zaległości wynikał z nieuregulowanych przez trzy osoby należności z 2016 r. (kwota 8,0 tys. zł) oraz nieuregulowanych przez dwie osoby kar pieniężnych z 2017 r. w kwocie 10,5 tys. zł²⁰ i kosztów postępowania w kwocie 0,6 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 139, 149-150, 222-234, 420-432)

Ustalone
nieprawidłowości

Analiza porównawcza dochodów budżetowych nie wykazała nieprawidłowości w działalności RIO.

2. Wydatki

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2017²¹ wydatki RIO zaplanowano w kwocie 8.593,0 tys. zł, przy czym w ciągu roku budżetowego nie dokonywano zwiększeń planu. Przyjęty plan wydatków był wyższy o 160,0 tys. zł w odniesieniu do planu na 2016 r. (8.433,0 tys. zł). Planowane wydatki zrealizowano prawie w 100%, tj. w kwocie 8.592,9 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. zrealizowane wydatki były wyższe o 160,9 tys. zł, tj. o 1,9%.

W ciągu roku budżetowego, na podstawie upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 kwietnia 2017 r., Prezes RIO wydała 15 decyzji wprowadzając w obrębie planu finansowego Izby przeniesienia wydatków budżetu państwa między paragrafami rozdziału 75015 – „Regionalne izby obrachunkowe”. W wyniku dokonanych przeniesień zmniejszono m.in. o 6,0 tys. zł plan wydatków w § 606 – „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych” (na rzecz wydatków w § 417 – „Wynagrodzenia bezosobowe”) oraz o kwotę 43,7 tys. zł zmniejszono plan wydatków w § 404 – „Dodatkowe wynagrodzenie roczne” (na rzecz wydatków w § 401 – „Wynagrodzenia osobowe pracowników”).

(dowody: akta kontroli str. 127-138, 140, 444-450, 458-460, 524-526, 860)

W 2017 r. dominującą pozycję w wydatkach Izby stanowiły wynagrodzenia osobowe pracowników wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym i pochodnymi od wynagrodzeń (7.101,3 tys. zł²²), tj. 82,6% wydatków ogółem. W odniesieniu do 2016 r. wydatki te były wyższe o 2,3% (158,1 tys. zł). Wydatki na świadczenia na

¹⁷ Projekt stosownego rozporządzenia z dnia 16 października 2016 r.

¹⁸ Tzw. ustawa centralizacyjna z dnia 5 września 2016 r. i wytyczne Ministerstwa Finansów z dnia 11 stycznia 2017 r.

¹⁹ [1] Zmiany w rachunkowości budżetowej jednostek organizacyjnych JST; [2] Wybrane zagadnienia rachunkowości budżetu i sporządzania sprawozdań finansowych w świetle zmiany przepisów; [3] Planowanie finansowe w JST z uwzględnieniem zmian w systemie finansów publicznych.

²⁰ Jedną osobę ukarano kwotą w wysokości 9,5 tys. zł w dniu 13 lipca 2017 r. i wobec niej złożono wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego do właściwego naczelnika urzędu skarbowego w dniu 13 października 2017 r., natomiast wobec drugiej orzeczono karę w kwocie 3,0 tys. zł, z czego obwiniona wpłaciła 2,0 tys. zł w 2017 r. i 1,0 tys. zł w dniu 16 stycznia 2018 r.

²¹ Z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

²² § 401 – 5.594,7 tys. zł; § 404 – 421,3 tys. zł; § 411 – 1.001,3 tys. zł; § 412 – 84,0 tys. zł.

rzecz osób fizycznych zrealizowano w kwocie 11,5 tys. zł, wydatki bieżące w kwocie 1.466,1 tys. zł, natomiast wydatki majątkowe w kwocie 14,0 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 140, 145-146)

Według ustawy budżetowej na rok 2017, plan wydatków RIO na wynagrodzenia osobowe pracowników (§ 401), został przyjęty w kwocie 5.566,0 tys. zł, wyższej o 71,0 tys. zł niż na 2016 r. (5.495,0 tys. zł). W wyniku dokonanych w ciągu roku budżetowego przeniesień pomiędzy paragrafami wydatków, plan po zmianach uległ zwiększeniu do kwoty 5.594,7 tys. zł. Plan po zmianach zrealizowano w 100%. Wydatki poniesiono z tytułu wynagrodzeń wynikających z umów o pracę (4.952,9 tys. zł²³), odpraw emerytalnych (232,2 tys. zł), ekwiwalentów za urlop (29,6 tys. zł), nagród jubileuszowych (171,8 tys. zł) oraz nagród uznaniowych (208,2 tys. zł).

Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w 2017 r. przeciętne zatrudnienie²⁴ w RIO (92 etaty, w tym 79 etatów nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń i 13 etatów członków kolegium RIO) było niższe o cztery etaty w odniesieniu do 2016 r.²⁵. Przeciętne wynagrodzenie przypadające na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 5,0 tys. zł w 2017 r. i w porównaniu do 2016 r. (4,7 tys. zł) było wyższe o 0,3 tys. zł.

W 2017 r. na emeryturę odeszło ośmiu pracowników Izby, przy czym cztery osoby zostały zatrudnione ponownie na te same stanowiska pracy po okresie od jednego do dwóch dni roboczych, licząc od dnia rozwiązania stosunku pracy z tytułu przejścia na emeryturę. Rozwiązanie umów o pracę we wszystkich czterech przypadkach nastąpiło za porozumieniem stron, w przeciągu od 13 dni do trzech miesięcy i ośmiu dni od złożenia wniosku.

(dowody: akta kontroli str. 140, 142, 145-146, 153-168, 246-248, 499-507, 606-611, 642-694, 774-777, 779-789)

Wydatki bieżące stanowiły 17,1% wydatków ogółem i w odniesieniu do 2016 r. były wyższe o 4,0% (56,7 tys. zł). Najwyższą pozycję w wydatkach bieżących stanowiły wydatki poniesione w kwocie 355,1 tys. zł na wynagrodzenia bezosobowe (§ 417), w tym w szczególności na wynagrodzenia komisji orzekającej w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz na wypłatę ryczałtów dla pozaetatowych członków Kolegium RIO. Kolejną pozycję stanowiły wydatki w kwocie 273,1 tys. zł poniesione z tytułu zakupu usług pozostałych (§ 430) i wydatki w kwocie 198,6 tys. zł poniesione z tytułu zakupu materiałów i wyposażenia (§ 421). Wydatki na zakup usług remontowych (§ 427) poniesiono w kwocie 48,2 tys. zł.

W 2017 r. Izba nie ponosiła wydatków z tytułu zapłaty odsetek od nieterminowych płatności.

(dowody: akta kontroli str. 140, 145-146, 246-248, 499-507)

Wydatki majątkowe na 2017 r. Izba zaplanowała w kwocie 20 tys. zł (§ 606) na zakup sprzętu informatycznego (komputery stacjonarne i przenośne dla inspektorów kontroli) oraz sprzętu biurowego (kserokopiarki, faksy, urządzenia wielofunkcyjne). W wyniku dokonanych w ciągu roku budżetowego przeniesień pomiędzy paragrafami wydatków, plan po zmianach uległ zmniejszeniu do kwoty 14,0 tys. zł, tj. 0,2% wydatków Izby ogółem. Plan po zmianach zrealizowano w 100%. Wydatki poniesiono na zakup trzech laptopów.

(dowody: akta kontroli str. 140, 145-148, 260, 467-469, 860, 933-942)

Zobowiązania na koniec 2017 r. wyniosły 505,0 tys. zł i były niższe od stanu zobowiązań na koniec roku poprzedniego (581,1 tys. zł). Główną pozycję zobowiązań stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego

²³ W tym 76,3 tys. zł - wynagrodzenie wynikające z regulacji/podwyżek płac.

²⁴ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

²⁵ Przeciętne zatrudnienie w 2016 r. wynosiło 96 etatów, w tym 83 etaty nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń i 13 etatów członków Kolegium RIO.

wraz z pochodnymi (489,8 tys. zł²⁶). W 2017 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowody: akta kontroli str. 145-148)

W wyniku przeprowadzonych badań wydatków na kwotę 432,5 tys. zł²⁷ (bieżących – 418,5 tys. zł i majątkowych – 14,0 tys. zł), stanowiących 5,03% wydatków ogółem stwierdzono, że wydatki dokonywane były zgodnie z planem finansowym i służyły realizacji zadań, którym przyporządkowane zostały w układzie budżetu zadaniowego a wydatki majątkowe zostały prawidłowo ujęte w ewidencji środków trwałych i zaliczone do właściwej kategorii środków trwałych, natomiast zakupione środki trwałe zostały przekazane do użytkowania. Jednocześnie stwierdzono, że

- w jednym przypadku wydatki poniesiono niezgodnie z postanowieniami art. 44 ust. 3 pkt 3 upf, według którego wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości wynikającej z wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
- w jednym przypadku nie zastosowano przepisów ustawy Pzp, pomimo takiego obowiązku,
- regulowanie zobowiązań następowało terminowo, przy czym:
 - cztery płatności (podatek od czterech nieruchomości) na łączną kwotę 8,0 tys. zł dokonano z wyprzedzeniem od jednego do 11 miesięcy w stosunku do wymogu ustawowego, określonego w art. 6 ust. 9 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²⁸,
 - jednej płatności (opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi²⁹) na łączną kwotę 11,0 tys. zł dokonano z wyprzedzeniem od jednego do 11 miesięcy w stosunku do określonego comiesięcznym terminu,
 - jednej płatności na kwotę 30,3 tys. zł dokonano z 29-dniowym wyprzedzeniem w stosunku do określonego terminu;

o czym w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowody: akta kontroli str. 471-486, 559-582, 612-613)

W 2017 r. Izba nie prowadziła postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości przekraczającej równowartość kwoty 30 tys. euro. Sposób postępowania w sprawie udzielania zamówień publicznych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Pzp, został uregulowany w regulaminie wprowadzonym zarządzeniem nr 14/13 Prezesa RIO z dnia 30 września 2013 r.

Szczegółowym badaniem objęto dwa postępowania, dotyczące wyboru wykonawcy usługi ochrony osób i mienia oraz wykonawcy usługi sprzątnięcia powierzchni biurowej – w nieruchomości przy ul. Ofiar Oświęcimskich 5 we Wrocławiu. Wniosek o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia publicznego został sporządzony w przypadku jednego z ww. postępowań, tj. w przedmiocie zamówienia usług porządkowych dla RIO na 2017 r. W obu przypadkach, przed wyborem wykonawcy, zostały złożone zapytania ofertowe do wybranych podmiotów.

W związku z realizacją przedmiotowych zamówień (umowa nr 1/RIO/2016 z dnia 8 grudnia 2016 r. i umowa nr 1/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r.) Izba poniosła w 2017 r. wydatki w kwocie odpowiednio 43,0 tys. zł i 41,6 tys. zł³⁰.

(dowody: akta kontroli str. 108-114, 377-411)

²⁶ § 404 – dodatkowe wynagrodzenie roczne w wysokości 413,1 tys. zł; § 411 – 70,7 tys. zł; § 412 – 6,0 tys. zł.

²⁷ Badanie dokonane na podstawie 79 dowodów księgowych dobranych: losowo z zastosowaniem metody monetarnej MUS (metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji – założono próg istotności 2,0% wydatków pozapłatowych i ryzyko statystyczne 50%) z zapisów strony Ma konta 130 (46 dowodów na kwotę 289,7 tys. zł) oraz celowo (33 dowody na kwotę 142,8 tys. zł) – z populacji wydatków RIO w kwocie 887,1 tys. zł (wydatki RIO po ich pomniejszeniu o wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi, wpłaty na PFRON, odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz wydatki o wartości poniżej 500 zł).

²⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1785, ze zm.

²⁹ Dotyczy nieruchomości przy ul. Ofiar Oświęcimskich 5 we Wrocławiu.

³⁰ W tym: 32,5 tys. zł – sprzątnięcie; 7,5 tys. zł – dostarczenie środków higienicznych, 1,6 tys. zł – mycie okien.

W 2017 r. Izba nie ponosiła wydatków z budżetu środków europejskich.

(dowody: akta kontroli str. 145-146)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W 2017 r. RIO wydatkowała 43,0 tys. zł na usługi ochrony osób i mienia w budynku biurowym mieszczącym się przy ul. Ofiar Oświęcimskich 5 we Wrocławiu, świadczone na podstawie umowy nr 1/RIO/2016 z dnia 8 grudnia 2016 r. Umowa ta została zawarta na czas nieoznaczony w wyniku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego w oparciu o obowiązujący w Izbie *Regulaminu zamówień publicznych*.

W ocenie NIK w przedmiotowej sprawie RIO zobowiązana była do udzielenia zamówienia publicznego wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy Pzp, stosownie do jej art. 7 ust. 3 w związku z art. 44 ust. 4 up, gdyż szacunkowa wartość zamówienia przekraczała równowartość kwoty 30 tys. euro, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp.

Zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy Pzp, jeżeli umowę zawiera się na czas nieoznaczony, to wartością zamówienia jest wartość ustalona z uwzględnieniem okresu 48 miesięcy wykonywania zamówienia.

Określony przez Izbę w zapytaniach ofertowych czas świadczenia usługi wynosił 8 godzin dziennie (od 7.00 do 15.00) w dni robocze, wolne od pracy i świąteczne. W zestawieniu porównania dwóch otrzymanych ofert, wartość zamówienia wyliczono w odniesieniu do okresu miesięcznego, w tym w zakresie wynagrodzenia ochrony za 22 dni licząc po 10 godzin dziennie.

Zgodnie z umową nr 1/RIO/2016 z dnia 8 grudnia 2016 r., na wynagrodzenie wykonawcy składało się miesięczne wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 50 zł netto za całodobowe monitorowanie systemu alarmowego w obiekcie i podjazdy grupy interwencyjnej, jak też wynagrodzenie za pracę pracownika ochrony, świadczoną przez 10 godzin dziennie w dni robocze, ze stawką 13,60 zł netto za godzinę. Ponadto, za drugi i kolejne w ciągu miesiąca nieuzasadnione przyjazdy grupy interwencyjnej po włączeniu się systemu alarmowego ustalono kwotę 50 zł netto, zaś w przypadku ochrony przez grupę interwencyjną obiektu do czasu przyjazdu osoby upoważnionej ustalono opłatę w wysokości 21 zł netto. Od dnia 1 stycznia 2018 r., na podstawie aneksu nr 3/RIO/2017 z dnia 3 stycznia 2018 r., wynagrodzenie pracownika ochrony zwiększono do kwoty 15,10 zł netto za godzinę.

Zgodnie z § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. *w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych*³¹, w latach 2016-2017 średni kurs złotego w stosunku do euro wynosił 4,1749 zł. Równowartość 30 tys. euro stanowiła zatem kwotę 125.247 zł.

W ocenie NIK, w powyższym przypadku zamawiający powinien przyjąć wartość zamówienia w kwocie co najmniej 139.352 zł, w tym: 2.400 zł z tytułu wynagrodzenia ryczałtowego i 136.952 zł (1007 dni³² roboczych x 10 godzin dziennie x 13,60 zł) z tytułu wynagrodzenia pracownika ochrony, co stanowiło równowartość 33.378,52 euro. Obligowało to Izbę do zastosowania do zamówienia ustawy Pzp.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., w związku z realizacją umowy nr 1/RIO/2016 z dnia 8 grudnia 2016 r., Izba wydatkowała środki w kwocie 38.746,00 zł netto, w tym 3.817,00 zł³³ w 2016 r. oraz 34.929,00 w 2017 r. Na lata 2018-2020 przypadało 757 dni roboczych, zatem do końca 2020 r. łączne

³¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 2254.

³² 2017 r. – 250 dni; 2018 r. – 251 dni; 2019 r. – 251 dni; 2020 r. – 255 dni.

³³ Z tytułu montażu i programowania systemu alarmowego.

wynagrodzenie z tytułu realizacji przedmiotowej umowy wyniosłoby co najmniej 154.853,00 zł³⁴.

(dowody: akta kontroli str. 345-354, 366-376)

Prezes RIO wyjaśniła, że przy wstępnym założeniu, że przedmiotowe zamówienie zostanie udzielone na maksymalny okres, do jakiego uprawniają przepisy ustawy Pzp, tj. 4 lat, łączna szacunkowa wartość zamówień jakie miałyby być udzielone w tym okresie wyniosła 124,8 tys. zł³⁵. Zamówienia, których wartość nie przekracza 30 tys. euro, są zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, wyłączone spod obowiązku stosowania wszystkich przepisów tej ustawy ze względu na wartość, a zatem również przepisów działu IV ustawy, dotyczących umów w sprawach zamówień publicznych, w tym także art. 142 ust. 1 stanowiącego o zasadzie zawierania umów na czas oznaczony. Udzielając w grudniu 2016 r. zamówienia na ochronę mienia w budynku przy ul. Ofiar Oświęcimskich 5 we Wrocławiu, zamawiający uwzględnił przepisy ufp (w szczególności art. 44) i dokonał oceny racjonalności zawarcia umowy na czas nieoznaczony z punktu widzenia efektywności i oszczędności wydatkowania środków publicznych. W wyniku przeprowadzonych z wykonawcą negocjacji ustalono, że w przypadku zawarcia umowy na czas nieokreślony, zamontowany przez wykonawcę system alarmowy nie będzie demontowany, a zostanie przekazany na własność RIO.

(dowody: akta kontroli str. 420-431)

Z uwagi na przedstawione powyżej wyliczenia, NIK nie uwzględniła wyjaśnień dotyczących przyjętej przez RIO szacunkowej wartości zamówienia. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w postępowaniu o udzielenie ww. zamówienia, prowadzonym w przyjęty przez RIO sposób, nie sporządzono wniosku o udzielenie zamówienia, o którym mowa w § 4 pkt 2 *Regulaminu zamówień publicznych*, wprowadzonego zarządzeniem nr 14/13 Prezesa RIO z dnia 30 września 2013 r. We wniosku tym należało natomiast wskazać m.in. przewidywany termin realizacji zamówienia, wartość szacunkową zamówienia, jak też uzasadnienie zakupu.

W dniu 5 lutego 2018 r. do umowy nr 1/RIO/2016 z dnia 8 grudnia 2016 r. wprowadzono aneks, zmieniając termin realizacji umowy na czas określony, tj. do dnia 31 grudnia 2019 r.

Prezes RIO wyjaśniła, że biorąc pod uwagę fakt zmiany pierwotnych warunków finansowych zawartej umowy, w tym podwyższenie aneksem nr 3/RIO/2017 z dnia 3 stycznia 2018 r. stawki godzinowej, zamawiający – w celu uniknięcia jakichkolwiek wątpliwości dotyczących różnic między szacowaną i faktyczną wartością realizowanego zamówienia – zdecydował o ograniczeniu czasowym zawartej umowy.

(dowody: akta kontroli str. 369, 420-431)

2. Środki finansowe w kwocie 9,1 tys. zł Izba wydatkowała niezgodnie z postanowieniami art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, według którego wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości wynikającej z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Przedmiotowe wydatki poniesiono w kwocie 1,6 tys. zł z tytułu mycia okien oraz 7,5 tys. zł z tytułu dostawy środków higienicznych (papieru toaletowego, ręczników papierowych, mydła w płynie), na podstawie miesięcznych faktur wystawionych w ramach realizacji umowy nr 1/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r., zawartej na świadczenie usług sprzątnięcia w budynku przy ul. Ofiar Oświęcimskich 5 we Wrocławiu. Zgodnie z § 1 ww. umowy, przedmiotem umowy było wykonywanie usługi sprzątnięcia powierzchni biurowej, za co w § 6 umowy określono wynagrodzenie miesięczne w kwocie 2,2 tys. zł netto. Podstawa naliczenia zobowiązań z tytułu mycia okien, jak i dostawy środków higienicznych nie wynikała

³⁴ 38.746,00 zł + 114.307,00 zł (15,10 zł x 10 godzin dziennie x 757 dni) + 1800,00 zł (ryczałt).

³⁵ Roczne wynagrodzenie ryczałtowe w kwocie 600,00 zł i wynagrodzenie pracownika ochrony 30.600,00 zł (250 dni roboczych x 9 godzin dziennie x 13,60 zł), co za cztery lata daje kwotę 124.800 zł.

z zawartej umowy, natomiast w ramach sprzątnia pomieszczeń sanitarnych wykonawca usługi zobowiązany był do uzupełniania mydła w płynie, papieru toaletowego i ręczników papierowych według potrzeb. W konsekwencji, zawarta umowa nie stanowiła podstawy weryfikacji, czy ceny podane na fakturach w zakresie mycia okien i dostawy środków higienicznych nie są zawyżone.

Prezes RIO wyjaśniła, że w zapytaniu cenowym dotyczącym sprzątnia powierzchni biurowej w siedzibie RIO określono, że „zleceniobiorca wykonywać będzie usługę (...) dostarczania i uzupełniania środków higienicznych (papier toaletowy, ręczniki papierowe, mydło w płynie), będą one rozliczane oddzielną pozycją na fakturze, według miesięcznego zużycia”. Ponadto przyznała, że w umowie nie zawarto zapisu o oddzielnej fakturze, wyjaśniając jednocześnie, że jakość jak i ilość dostarczanych środków higienicznych jest na bieżąco monitorowana przez pracownika Izby.

NIK zauważa, że oferta wykonawcy nie stanowiła integralnej części umowy, przy czym nie zawierała ceny mycia okien, jak i wykazu oraz cen jednostkowych środków higienicznych, które miałyby być dostarczane do Izby.

(dowody: akta kontroli str. 373-397, 508-519)

3. W Izbie nie zawsze stosowano uregulowania wewnętrzne określone w *Regulaminie zamówień publicznych*, przyjętym zarządzeniem nr 14/13 Prezesa RIO z dnia 30 września 2013 r.:

3.1. Zgodnie z zapisem § 2 pkt 2 *Regulaminu zamówień publicznych*, podstawą do podjęcia działań związanych z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest plan finansowy na dany rok budżetowy. Tymczasem, w *Planie zamówień publicznych* na 2017 rok ujęto zamówienia, których łączna wartość szacunkowa przekraczała kwoty określone w planie finansowym RIO na 2017 r., tj. dla których nie posiadano zabezpieczenia finansowego. Według *Planu zamówień publicznych*, w § 427 – „Zakup usług remontowych” zamierzano udzielić pięciu zamówień³⁶, których wartość oszacowano na kwotę 151,0 tys. zł, przewyższającą planowane w § 427 wydatki (40,0 tys. zł) o kwotę 111,0 tys. zł, tj. o 277,5%. Ostatecznie, przy zwiększeniu planu wydatków remontowych do kwoty 48,2 tys. zł Izba przeprowadziła w ramach ww. klasyfikacji budżetowej dwa z pięciu planowanych postępowań o udzielenie zamówienia. W wyniku przeprowadzonych postępowań udzielono jednego³⁷ zamówienia, natomiast w przypadku drugiego³⁸, nie znaleziono wykonawcy.

Prezes RIO wyjaśniła, że *Plan zamówień publicznych* wstępnie definiuje potrzeby jednostki w zakresie zamówień publicznych w danym roku budżetowym, przy czym faktu zamieszczenia w nim planowanych zadań nie należy wiązać z potrzebą zapewnienia – na tym etapie – zabezpieczenia finansowego. Zamawiający w momencie przygotowania planu postępowań, co do zasady nie zna szacunkowej wartości zamówienia, ani kwoty przeznaczonej na jego sfinansowanie. W konsekwencji, wskazana uprzednio w planie kwota nie musi pokrywać się z szacowaną wartością zamówienia, ustalaną zgodnie z art. 32-35 ustawy Pzp. Etap wstępnego planowania na początku roku budżetowego należy również wyraźnie oddzielić od – bezpośrednio poprzedzającego udzielenie zamówienia – etapu podejmowania działań związanych z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

NIK wskazuje, że dobrą praktykę mogłoby stanowić upublicznianie takich *Planów zamówień publicznych*, gdyż mogłoby to zwiększyć liczbę potencjalnych oferentów i wyeliminować przypadki braku znalezienia wykonawców planowanych zadań.

³⁶ [1] wymiana dwóch szt. drzwi wejściowych w siedzibie RIO; [2] remont pokrycia dachowego i rynien; [3] wymiana paneli podłogowych w dwóch pokojach w siedzibie RIO; [4] remont dwóch toalet w Zespole Zamiejscowym RIO w Legnicy; [5] remont sześciu toalet w siedzibie RIO.

³⁷ Wymiana paneli podłogowych w dwóch pokojach w nieruchomości we Wrocławiu.

³⁸ Remont toalet w Zespole Zamiejscowym w Legnicy.

Dzięki zamieszczeniu takiego planu na stronie internetowej zamawiającego, wykonawcy uzyskaliby wiedzę na temat interesujących ich zamówień, w tym: rodzaju zamówienia, wartości szacunkowej, jak też planowanego terminu realizacji.

Ponadto NIK zauważa, iż opracowanie *Planu zamówień publicznych*, rzetelnie, w oparciu o plan finansowy przyjęty na dany rok budżetowy, pozwoliłoby zamawiającemu na ocenę, jeszcze przed wszczęciem jakiegokolwiek postępowania, realności realizacji istniejących potrzeb, jak też ocenę czy planowane zadania nie stanowią zamówień tego samego rodzaju, co z kolei determinuje konieczność stosowania właściwej procedury – w zależności od wartości zamówienia. W ocenie NIK, opracowany na 2017 r. *Plan zamówień publicznych* nie spełniał swojej roli w zakresie usystematyzowania prowadzonych przez zamawiającego postępowań, a także zachowania spójności podejmowanych w tym celu działań.

(dowody: akta kontroli str. 108-114, 137, 140, 145-146, 250-260, 328, 508-519, 900-914, 929-944)

3.2. Zgodnie z zapisem § 4 pkt 2 *Regulaminu zamówień publicznych*, pracownik Biura Izby odpowiedzialny za zakupy i gospodarowanie składnikami majątkowymi, informatyk, koordynator Zespołu Zamiejscowego lub naczelnik wydziału, dokonują wstępnej oceny celowości udzielenia zamówienia z punktu widzenia potrzeb Izby i realizowanych przez nią zadań i kierują wnioski o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia do Prezesa Izby lub osoby przez niego upoważnionej.

Zamówienia na ochronę w 2017 r. nieruchomości przy ul. Ofiar Oświęcimskich 5 we Wrocławiu, udzielono bez stosowania procedury określonej w *Regulaminie zamówień publicznych* w zakresie sporządzenia wniosku o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia publicznego, który winien wskazywać m.in. przedmiot zamówienia, przewidywany termin realizacji zamówienia, szacunkową wartość zamówienia i uzasadnienie zakupu.

Prezes RIO wyjaśniła, że istota złożenia wniosku sprowadza się do wyrażenia przez Prezesa Izby (lub osobę upoważnioną) zgody na udzielenie zamówienia, po ostatecznym uznaniu jego celowości i zapewnieniu finansowania. W przypadku ochrony mienia Izby nie było takiej potrzeby, bowiem zlecenie tej usługi nie było efektem zdefiniowania nowych potrzeb, a jedynie zmianą sposobu jej świadczenia (zmiana umów zleceń zawartych z dozorcami na usługę świadczoną przez firmę zewnętrzną), wynikającą z konieczności wprowadzenia znaczących oszczędności w tym zakresie. Z uwagi na pilną potrzebę udzielenia zamówienia, wynikającą z konieczności zapewnienia ochrony mienia Izby z końcem 2016 r., odstąpiono w tym przypadku od standardowej procedury przewidzianej regulaminem. Jednocześnie Prezes wskazała, że przy ustalaniu szacunkowej wartości przedmiotowego zamówienia przeprowadzono analizę rynku wypełniając wszystkie wymogi proceduralne określone w regulaminie zamówień publicznych dla zamówień o wartości szacunkowej przekraczającej 10 tys. zł brutto.

NIK nie uwzględniła tych wyjaśnień. Z uwagi na fakt, że zamówienie na usługi ochrony nie kreowało nowych, a jedynie zmianę sposobu znanych już potrzeb, zamawiający tym bardziej miał możliwość odpowiedniego przygotowania się do przeprowadzenia określonego postępowania i zapewnienia spełnienia w nim wszystkich wymogów proceduralnych.

(dowody: akta kontroli str. 108-114, 328-376, 470, 508-519)

3.3. Zgodnie z zapisem § 5 ust. 1 *Regulaminu zamówień publicznych*, przed udzieleniem zamówienia należało skierować pisemne zapytanie cenowe do minimum trzech wykonawców usług będących przedmiotem zamówienia. Zapytanie powinno zawierać precyzyjny i jednoznaczny opis przedmiotu zamówienia.

- Zapytania ofertowe skierowane do dwóch firm e-mailem z dnia 15 czerwca 2016 r. oraz do dwóch firm e-mailem z dnia 20 czerwca 2016 r. dotyczyły zatrudnienia pracownika ochrony z orzeczeniem o niepełnosprawności przez 8 godzin dziennie oraz utrzymania w czystości chodnika przed wejściem do

budynku w okresie letnim, a odśnieżania w okresie zimowym. Na przesłane zapytania, jedna firma złożyła (w dniu 22 czerwca 2016 r.) ofertę. Dwie firmy nie posiadały statusu Zakładu Pracy Chronionej, jedna nie ustosunkowała się do przesłanego zapytania ofertowego. Dopiero w dniu 7 września 2016 r. Izba pozyskała kolejną ofertę na świadczenie usług ochrony. Z dwóch ww. ofert Izba wybrała ofertę firmy pierwszej.

Prezes RIO wyjaśniła, że z prośbą o przedstawienie ofert na wykonanie usługi ochrony mienia Izby zwrócono się do czterech firm świadczących usługi w tym zakresie na terenie miasta Wrocławia, czym wypełniono dyspozycję § 5 ust. 1 regulaminu. W czasie kierowania ww. zapytań Izba nie dysponowała wiedzą, które z tych podmiotów posiadają status Zakładu Pracy Chronionej. Niezależnie od powyższego, zgodnie z treścią § 5 ust. 5 regulaminu, w sytuacji, w której konieczna jest natychmiastowa realizacja zamówienia, Prezes Izby może podjąć decyzję o odstąpieniu od zasad określonych w ust. 1-4. Taka okoliczność wynikała z konieczności zapewnienia ochrony mienia Izby przed końcem 2016 r.

(dowody: akta kontroli str. 108-114, 328-376, 470, 508-519)

- Zapytania cenowe skierowane w dniu 22 listopada 2016 r. oraz w dniu 27 listopada 2017 r. dotyczące sprzątnięcia powierzchni biurowej w siedzibie RIO, nie zawierały precyzyjnego i jednoznacznego opisu przedmiotu zamówienia, w tym określenia czynności do wykonania i ich częstotliwości (harmonogramu prac), jak też wymogu podania przez oferenta jakości i cen środków higienicznych (papier toaletowy, ręczniki papierowe, mydło itp.). Według zapytania, wykonawca zobowiązany był wykonać usługę 5 razy w tygodniu, tj. od poniedziałku do piątku z wyłączeniem dni świątecznych, w godzinach przedpołudniowych. Zleceniobiorca miał wykonywać usługę własnym sprzętem i przy użyciu własnych środków chemicznych, posiadających atest Państwowego Zakładu Higieny. Do zapytania nie dołączono szczegółowego harmonogramu prac. Harmonogram taki pojawił się dopiero w umowie z wykonawcą.

W ocenie Prezes RIO, zapytania zawierały precyzyjny i jednoznaczny opis zamówienia, w szczególności: określono powierzchnię, opis budynku z podaniem liczby kondygnacji, liczby pomieszczeń, w tym liczby sanitariatów, częstotliwość wykonywania usługi, a także określono wymagania dotyczące jakości środków higienicznych (posiadanie atestu Państwowego Zakładu Higieny). Szczegółowy harmonogram prac stanowi załącznik nr 1 do umowy zawartej z wykonawcą usługi.

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień, gdyż powyżej precyzyjnie wskazano, jakich niezbędnych elementów nie zawierały zapytania cenowe.

(dowody: akta kontroli str. 377-411, 508-519)

4. W RIO dokonano zróżnicowania dodatku służbowego, o którym mowa w § 2 ust. 9 zarządzenia nr 2/2011 Prezesa RIO z dnia 1 marca 2011 r. w sprawie zasad korzystania ze służbowych samochodów osobowych (ze zm.), w zależności od zajmowanego stanowiska służbowego, bowiem za prowadzenie samochodu przysługiwał zwiększony dodatek służbowy w wysokości od 10% do 16% (im niższe stanowisko w hierarchii służbowej, tym wyższy dodatek). Tymczasem, zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania, wysokość dodatku służbowego uzależniona jest od charakteru, złożoności i efektów pracy. Zatem zróżnicowanie wysokości dodatku uzależniono w RIO od zajmowanego stanowiska służbowego, co było niezgodne z treścią przywołanej wyżej regulacji prawnej. Nadto, zróżnicowanie to mogło mieć charakter dyskryminacyjny, gdyż nie wystąpiły obiektywne przyczyny związane z charakterem, złożonością i efektami pracy, nadto miało wpływ na wysokość otrzymywanego miesięcznego wynagrodzenia za pracę.

Prezes RIO wyjaśniła, że zróżnicowanie procentowe ww. dodatku służbowego miało na celu zwiększenie wynagrodzenia każdego inspektora wykonującego dodatkowo

pracę kierowcy samochodu służbowego o porównywalną kwotę. Różnicowanie to nie miało charakteru dyskryminującego, bowiem dotyczyło tylko inspektorów wykonujących dodatkowo pracę kierowcy samochodu służbowego, w tym jego obsługi. Poinformowała także, że rozważy zmianę ww. zarządzenia w zakresie przyznania dodatku służbowego w formie kwotowej, a nie procentowej.

NIK wskazuje, że nie wystąpiły przesłanki do różnicowania wysokości ww. dodatku służbowego. Nadto, taki sposób ustalenia dodatku spowodowało różnicowanie jego wysokości, gdyż: młodszy inspektor otrzymywał je w wysokości 348,80 zł, inspektor w wysokości 340,20 zł, starszy inspektor w wysokości 305,80 zł, a główny inspektor w wysokości 328,00 zł.

(dowody: akta kontroli str. 1021, 1025)

5. Dwa urządzenia wielofunkcyjne HP Office Jet Pro 6830³⁹, będące na stanie Zespołu Zamiejscowego RIO w Legnicy⁴⁰ w dniu 13 marca 2018 r. nie posiadały nadanych numerów inwentarzowych. Tymczasem zgodnie z § 39 pkt 1 lit. c *Instrukcji inwentaryzacyjnej*⁴¹, do obowiązków osób odpowiedzialnych materialnie należy prawidłowe oznakowanie składników majątkowych zgodnie z numerami inwentarzowymi nadanymi w ewidencji ilościowo-wartościowej.

Prezes RIO wyjaśniła m.in., że dla tych urządzeń sporządzone zostały dokumenty OT (przyjęcie środka trwałego) i nadane numery ewidencyjne (inwentarzowe), a także, że urządzenia te zostały objęte spisem z natury. Nie były znane przyczyny braku w dniu 13 marca 2018 r. naklejek z numerami inwentarzowymi na ww. urządzeniach.

NIK wskazuje, że celem nadawania numerów inwentarzowych środkom trwałym, wprowadzania ich do ewidencji księgowej, jak i nanoszenia numerów na środki trwałe jest powiązanie fizycznych obiektów (środków trwałych) z zapisem w ewidencji, co umożliwia dokonanie spisu z natury i zidentyfikowanie każdego konkretnego środka trwałego.

(dowody: akta kontroli str. 1066, 1068-1069, 1072-1086)

6. Wyrażenie przez Prezesa RIO zgody na rozwiązanie za porozumieniem stron czterech umów o pracę pracowników Izby⁴² z uwagi na przejście na emeryturę, a następnie ponowne zatrudnienie tych pracowników na te same stanowiska pracy, bez przeprowadzenia otwartego postępowania kwalifikacyjnego, po okresie od jednego do dwóch dni roboczych, licząc od dnia rozwiązania stosunku pracy, było działaniem niegospodarnym, gdyż doprowadziło do wypłacenia jednej z tych osób ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w kwocie 5,9 tys. zł, a także działaniem niecelowym.

W ocenie NIK w przedmiotowej sprawie Prezes RIO, jako osoba reprezentująca pracodawcę będącego jednostką sektora finansów publicznych, kierując się dbałością o skrupulatne przestrzeganie zasad należytego zarządzania finansami publicznymi, powinna bezwzględnie respektować wynikającą z celów i charakteru urlopu wypoczynkowego zasadę udzielania go w naturze. Prezes RIO nie powinna zatem w ogóle wyrażać zgody na rozwiązanie stosunku pracy za porozumieniem stron i oczekiwać na wypowiedzenie złożone przez pracownika, gdyż zgodnie z art. 167¹ ustawy – *Kodeks pracy*⁴³ (dalej: „k.p.”) w okresie wypowiedzenia umowy o pracę pracownik jest obowiązany wykorzystać przysługujący mu urlop, jeżeli w tym okresie pracodawca udzieli mu urlopu. Prezes RIO mogła także wyrazić

³⁹ O numerach ewidencyjnych: TH57864040 i TH4BI6C12P.

⁴⁰ Znajdujące się odpowiednio w: drugim pomieszczeniu na parterze oraz pokoju nr 7 na I piętrze.

⁴¹ Załącznik do zarządzenia Prezesa RIO nr 18/17 z dnia 21 grudnia 2017 r.

⁴² W dniach 17 października 2017 r. – dla Kierownika Biura Izby i jego zastępcy oraz w dniu 19 lipca 2017 i 14 listopada 2017 r. – dla dwóch innych z pracowników.

⁴³ Ustawa z dnia z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 108 ze zm.).

zgodę na rozwiązanie stosunku pracy za porozumieniem stron po uprzednim wykorzystaniu przez pracowników urlopu wypoczynkowego.

Obowiązujące w RIO regulacje wewnętrzne⁴⁴ przewidywały wprawdzie, że w uzasadnionych przypadkach, w tym ze względu na szczególne kwalifikacje, umiejętności lub kompetencje pracownika Prezes Izby ma prawo do zatrudnienia na dane stanowisko w drodze bezpośredniej decyzji, bez obowiązku zamieszczania informacji o wolnych miejscach pracy. NIK stoi jednak na stanowisku, że zatrudnianie pracowników w regionalnych izbach obrachunkowych nie powinno w żadnym przypadku odbywać się bez przeprowadzania otwartego i konkurencyjnego naboru, gdyż ogranicza to konstytucyjne prawo obywateli do dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach⁴⁵. Zauważyć przy tym należy, że w „Sprawozdaniach z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego”, Krajowa Rada RIO wskazuje, że nabór pracowników izb odbywa się w drodze otwartego postępowania kwalifikacyjnego⁴⁶, bez wskazywania odstępstw od tej zasady. Nadto, Prezes RIO w sposób formalny nie uzasadniła szczególnych kwalifikacji, umiejętności lub kompetencji tych pracowników przy ponownym zatrudnieniu, co spowodowało brak przejrzystości i mogło wywoływać wątpliwości odnośnie zasadności dalszego zatrudnienia. Zdaniem NIK na rynku pracy możliwe było pozyskanie osób o kwalifikacjach lub kompetencjach wymaganych na stanowiskach pracy ponownie zajmowanych przez ww. pracowników Izby. Należy przy tym wskazać, że stwierdzone w wyniku niniejszej kontroli nieprawidłowości, w szczególności w obszarze przygotowania i realizacji zamówień publicznych, nie potwierdzają tezy o szczególnych kwalifikacjach, umiejętnościach lub kompetencjach przynajmniej dwóch pracowników, z którymi ponownie zawarto umowy bez zamieszczania informacji o wolnych miejscach pracy, gdyż nieprawidłowości te dotyczyły powierzonych im zadań. Dodatkowo warto podkreślić, że odejście pracownika na emeryturę trudno uznać za „uzasadniony przypadek”, gdyż jest to standardowa sytuacja w praktyce każdego pracodawcy, z którą należy się liczyć, z wyprzedzeniem podejmując odpowiednie działania przeciwdziałające negatywnym skutkom ubytków kadrowych.

W ocenie NIK celowe było zatem, aby w przedmiotowej sprawie przed odejściem pracowników na emeryturę, Prezes RIO zapewniła czas niezbędny do przeprowadzenia otwartego postępowania kwalifikacyjnego zmierzającego do obsadzenia zwalnianych stanowisk pracy. Byłoby to możliwe, gdyby do rozwiązania umów o pracę doszło za wypowiedzeniem lub za porozumieniem stron po uprzednim wykorzystaniu przez pracowników urlopu wypoczynkowego.

Niezależnie od powyższego NIK wskazuje, że Prezes RIO miała też możliwość uniknięcia wypłacenia ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy wykorzystując art. 171 § 3 k.p. Przepis ten daje bowiem możliwość podjęcia działań zmierzających do zawarcia postanowienia o wykorzystaniu urlopu w czasie pozostawania pracownika w stosunku pracy na podstawie kolejnej umowy o pracę, zawartej z tym samym pracodawcą bezpośrednio po rozwiązaniu lub wygaśnięciu poprzedniej umowy o pracę z tym pracodawcą.

Ponadto, rozwiązanie z pracownikami umów o pracę za porozumieniem stron w związku z przejściem na emeryturę spowodowało wypłatę dwóch nagród jubileuszowych w kwocie 32,0 tys. zł, do których pracownicy, nie przechodząc na

⁴⁴ Zgodnie z pkt 6 „Ogólnych zasad naboru pracowników na wolne miejsca pracy w RIO”, stanowiących załącznik do zarządzenia nr 5/12 Prezesa RIO z dnia 13 sierpnia 2012 r.

⁴⁵ Art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴⁶ Dokumenty dostępne pod adresem:

https://www.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=HTML&file=index&page=publ_sprawozdania

emeryturę, nabyliby prawo dopiero w sierpniu i we wrześniu 2018 r. W związku z przejściem na emeryturę pracownikom wypłacono też odprawy emerytalne.

Prezes RIO wyjaśniła m.in., że wyrażenie zgody na rozwiązanie umów o pracę za porozumieniem stron już w 2017 r. było możliwe, ponieważ możliwe było sfinansowanie w 2017 r. wydatków związanych z odejściem tych osób na emeryturę. Zastosowanie okresu wypowiedzenia, a tym samym przesunięcie wydatków na kolejny rok, spowodowałoby jedynie kumulację wydatków z tytułu odpraw emerytalnych i ewentualne trudności płatnicze w 2018 r. Prezes Izby, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, odpowiedzialny jest za całość gospodarki finansowej. Do jego obowiązków należy także zapewnienie w ramach kontroli zarządczej m.in. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań oraz ochrony mienia (art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp). Zgodnie ze standardem kontroli zarządczej „A. Środowisko wewnętrzne” pkt 2 „Kompetencje zawodowe”, o którym mowa w załączniku do komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴⁷, Prezes Izby powinien zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania a proces zatrudnienia powinien być prowadzony w sposób zapewniający wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko pracy. Jednocześnie wskazała, że z obowiązujących przepisów nie wynika zakaz zatrudniania osób, które posiadają uprawnienia do świadczeń emerytalnych. Ponieważ ww. osoby oprócz wniosków o rozwiązanie umowy o pracę w związku z przejściem na emeryturę złożyły również wnioski o ponowne zatrudnienie (na dotychczasowych warunkach), nie było konieczności zapewnienia nowej obsady kadrowej.

NIK nie uwzględniła tych wyjaśnień.

Poza przytoczonymi już powyżej argumentami, NIK wskazuje dodatkowo, że sam fakt możliwości poniesienia danego wydatku nie przesądza kompleksowo o zasadności jego dokonania. Przy dokonywaniu wydatków ze środków publicznych należy mieć na względzie całokształt zasad należytego zarządzania finansami publicznymi, w tym w szczególności zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, a także zasad planowania wydatków ze środków publicznych. W przedmiotowej sprawie nic nie stało na przeszkodzie, aby zaplanować wydatki związane z nagrodami jubileuszowymi i odprawami emerytalnymi na 2018 r. Jeżeli chodzi o ponowne zatrudnienie pracowników, którzy odeszli na emeryturę, bez przeprowadzenia otwartego postępowania kwalifikacyjnego, NIK dostrzega dodatkowo, że zagwarantowany konstytucyjnie równy dostęp do służby publicznej przesądza o tym, iż w otwartym postępowaniu kwalifikacyjnym mogliby bez przeszkód wziąć udział pracownicy, którzy wyrazili wolę przejścia na emeryturę.

NIK wskazuje ponadto, że sekwencja zdarzeń mających miejsce w przedmiotowej sprawie wskazuje, że w istocie prowadziły one jedynie do stworzenia formalnych podstaw do uzyskania przez pracowników określonych świadczeń, bez rzeczywistego zamiaru stron umowy o pracę zakończenia zatrudnienia, w tym w szczególności zmiany statusu pracownika na status wyłącznie emeryta. W tym miejscu odniesienia się wymagają zwłaszcza odprawy emerytalne. Jakkolwiek warunki formalne uprawniające pracowników do otrzymania tych świadczeń zostały spełnione, to ich istota nie została w pełni urzeczywistniona. Celem odprawy emerytalnej jest bowiem złagodzenie pracownikowi skutków definitywnego zakończenia kariery zawodowej. Według NIK całokształt okoliczności przedmiotowej sprawy wskazuje zatem na działania, które jakkolwiek były poprawne formalnie, to

⁴⁷ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

jednak odbiegały od ww. zasad, jakimi powinny kierować się w swej działalności jednostki sektora finansów publicznych. Zobowiązane są one bowiem do przestrzegania najwyższych standardów praworządności, dążąc do stosowania poszczególnych instytucji prawnych w sposób jak najpełniej urzeczywistniający ich cele i charakter, a zarazem unikając jakichkolwiek sytuacji mogących rodzić podejrzenia działań stanowiących nadużycie prawa.

(dowody: akta kontroli str. 652-694, 774-778, 953-954)

7. W Biuletynie Informacji Publicznej RIO nie były zamieszczane dokumenty dotyczące przeprowadzonych w RIO kontroli. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret 2, w związku z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴⁸, udostępnieniu podlega informacja publiczna, tj. dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających.

Prezes RIO wyjaśniła m.in. że Izba wypełnia ww. obowiązek udostępniając w BIP własne wystąpienia pokontrolne, tuż po skierowaniu ich do kontrolowanych jednostek. Podniosła, że przyjęty przez Izbę zakres informacji dotyczący wyników kontroli odpowiada ustaleniom Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, których dokonano w dniu 23 lutego 2012 r. w sprawie minimalnego zakresu danych, które winny być zamieszczone w BIP przez każdą regionalną izbę obrachunkową. Nadto podała, że w zakresie ww. danych publicznych, regionalne izby obrachunkowe powinny udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: „BIP”) dokumenty związane z własną działalnością.

NIK wskazuje, że przepis art. 6 ust. 1 pkt 4, w związku z art. 8 ust. 3 ww. ustawy, jest adresowany do wszystkich podmiotów zobowiązanych do udostępniania posiadanych przez siebie informacji publicznych. W tej sytuacji trzeba przyjąć, że również podmioty kontrolowane zobowiązane do utworzenia i prowadzenia BIP powinny udostępniać informacje dotyczące przeprowadzonych u nich kontroli przez organy (instytucje) zewnętrzne. Nadto, kwerenda informacji zawartych na stronach BIP innych regionalnych izb obrachunkowych wykazała, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku publikuje takie informacje na swojej stronie BIP (wyniki kontroli zewnętrznych).

(dowody: akta kontroli str. 1065, 1067)

8. W trakcie dokonanych w dniu 13 marca 2018 r. oględzin pomieszczeń zajmowanych przez Zespół Zamiejscowy RIO w Legnicy, w jednym pomieszczeniu⁴⁹ zajmowanym przez inspektorów kontroli, stwierdzono wiązkę niezabezpieczonych przewodów, luźno wystających ze ściany, mogących stanowić zagrożenie dla pracowników. W trakcie oględzin poinformowano, że są przewody te stanowią pozostałość po wyłączonej z użytkowania i zasilania instalacji (prawdopodobnie telekomunikacyjnej) i podjęto działania skutkujące zabezpieczeniem wolnego dostępu do tych przewodów.

(dowody: akta kontroli str. 1066-1020)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na:

1. Występowanie przypadków zapłaty zobowiązań z wyprzedzeniem od 29 dni do 11 miesięcy w stosunku do terminu płatności:
 - od jednego do jedenastu miesięcy – w zakresie zapłaty podatku od czterech nieruchomości, określonego na łączną kwotę 0,7 tys. zł miesięcznie,
 - od jednego do jedenastu miesięcy – w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (dotyczy nieruchomości przy ul. Ofiar Oświęcimskich 5 we Wrocławiu), określonej na kwotę 1,0 tys. zł miesięcznie,

⁴⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1764, ze zm.

⁴⁹ Na parterze, w pierwszym pomieszczeniu (przechodnim).

- 29 dni – w zakresie zapłaty za fakturę nr 1517097265 z dnia 30 maja 2017 r. na kwotę 30,3 tys. zł.

Prezes RIO wyjaśniła, że podstawą udostępnienia Izbie środków w danym miesiącu jest zapotrzebowanie składane do dysponenta części budżetowej ze znacznym wyprzedzeniem. W trakcie sporządzania harmonogramu wydatków (zapotrzebowania) nie jest możliwe określenie terminów i kwot wszystkich wydatków dokonywanych w kolejnych miesiącach, w szczególności, gdy dotyczą one zobowiązań o charakterze jednorazowym lub w kwotach zmiennych. Niewykorzystane środki finansowe, postawione do dyspozycji Izby w danym dniu, nie są dostępne w kolejnych dniach, ponieważ bank obniża kwotę dostępnych środków do limitu 5.000 zł (automatyczne przelewy). W związku z tym w nielicznych przypadkach konieczne jest dokonanie zapłaty przed umownym terminem w dniu, w którym Izba posiada odpowiednie środki na rachunku bankowym wydatków. Jednocześnie wskazała, że z obowiązujących przepisów prawa nie wynika zakaz regulowania zobowiązań przed terminem, o którym mowa w umowach, fakturach czy ogólnych przepisach. Nieterminowa zapłata zobowiązań stanowi natomiast naruszenie zasad gospodarki finansowej, o której mowa w art. 44 ust. 3 ufp.

W ocenie NIK regulowane zobowiązań ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do terminu płatności może nie korespondować z zasadą oszczędnego wydatkowania i racjonalnego planowania wydatków publicznych.

(dowody: akta kontroli str. 471-486, 612-613, 948-954)

2. Niestosowanie uregulowań określonych w przyjętej w RIO dokumentacji wewnętrznej, czego przejawem są ustalenia kontroli zawarte powyżej w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” w punkcie 4. Od wielu lat NIK stoi na stanowisku, że należy dążyć do ugruntowania zasady, że prawidłowe dokumentowanie przebiegu określonych procesów stanowi istotny czynnik przejrzystości i jawności działania administracji publicznej⁵⁰.

Ocena cząstkowa

Objęte badaniem wydatki RIO w łącznej kwocie 432,5 tys. zł, stanowiące 5,03% wydatków Izby ogółem, zostały zrealizowane w granicach limitów określonych planem finansowym. Izba osiągnęła cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków. Niemniej jednak w wyniku kontroli stwierdzono, iż w RIO dokonano wydatkowania środków w kwocie 43,0 tys. zł na podstawie umowy zawartej z pominięciem ustawy Pzp oraz kwoty 9,1 tys. zł, niewynikającej z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Wystąpiły również przypadki kwalifikowania wydatków do nieprawidłowych paragrafów klasyfikacji budżetowej oraz ujmowania operacji gospodarczych w innych okresach sprawozdawczych niż faktycznie wystąpiły. Stwierdzono również przypadki odstępstw od obowiązujących uregulowań wewnętrznych w zakresie realizacji zamówień publicznych. Za niegospodarne i niecelowe uznano wyrażenie przez Prezesa RIO zgody na rozwiązanie za porozumieniem stron czterech umów o pracę z pracownikami Izby z uwagi na przejście na emeryturę, a następnie ponowne zatrudnienie tych pracowników na te same stanowiska pracy, bez przeprowadzenia otwartego postępowania kwalifikacyjnego, po okresie od jednego do dwóch dni roboczych, licząc od dnia rozwiązania stosunku pracy.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez RIO rocznych sprawozdań budżetowych za 2017 r.:

- stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),

⁵⁰ „Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli”, Warszawa 2000 r., str. 65.

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Ponadto kontrolą objęto sporządzanie sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w obowiązujących w 2017 r. rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵¹ oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵². Kwoty wykazane w badanych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowody: akta kontroli str. 145-201)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie wszystkie wydatki RIO były kwalifikowane do prawidłowych (właściwych) paragrafów klasyfikacji budżetowej:

1.1. Trzy⁵³ wydatki na łączną kwotę **1,7 tys. zł**, z czterech dotyczących konserwacji (przeгляdu technicznego) systemu sygnalizacji pożaru i systemu oddymiania, zaksięgowano w § 427 – „Zakup usług remontowych”, zamiast w § 430 – „Zakup usług pozostałych”, klasyfikacji wydatków ustalonej w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁵⁴ (dalej: „rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji”). W powyższych przypadkach zakres prac obejmował bowiem wyłącznie przegląd urządzeń przedmiotowych systemów.

Prezes RIO podała, że według wyjaśnień Głównej Księgowej, przyczyną powyższego była zmiana sposobu klasyfikacji ww. wydatków związana z nieprawidłową interpretacją opisu do § 427 – „Zakup usług remontowych”, dokonana w związku z wyjaśnieniami zawartymi w komentarzu⁵⁵ „Klasyfikacja budżetowa 2015”⁵⁶. Ponadto wskazała, że ze względu na zastosowanie niejednolitej klasyfikacji takich samych kosztów i wydatków (ten sam zakres i ta sama treść ekonomiczna), w piśmie z dnia 12 marca 2018 r. zobowiązała Główną Księgową do prawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej.

(dowody: akta kontroli str. 711-714, 722-750, 948-955)

1.2. Wydatek dotyczący opłat w wysokości **0,1 tys. zł** za odbiór ścieków zaksięgowano w § 426 – „Zakup energii”, zamiast w § 430 – „Zakup usług pozostałych”. Tymczasem zgodnie z klasyfikacją paragrafów wydatków budżetowych, określoną w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji, wydatki dotyczące opłat za dostawę energii elektrycznej, ciepłej i innej, gazu oraz wody należy klasyfikować do § 426 – „Zakup energii”,

⁵¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.

⁵² Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

⁵³ Dotyczy przeglądów wykonanych w dniach: 26 czerwca 2017 r., 26 września 2017 r. i 13 grudnia 2017 r.

⁵⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

⁵⁵ Z komentarza wynika, że wydatki dotyczące konserwacji urządzeń przeciwpożarowych i sprzętu gaśniczego (serwis) należy klasyfikować do § 4270 – zakup usług remontowych, natomiast konserwację innych urządzeń (np. dźwigowych poprzez dokonywanie pomiarów), jeśli nie ma mowy o jakiegokolwiek naprawie w czasie przeglądu – do § 430 – zakup usług pozostałych.

⁵⁶ Pod red. W. Lachiewicza, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2015 (str. 108-109).

natomiast pozostałe usługi, w tym związane z odbiorem ścieków, do § 430 – „Zakup usług pozostałych”.

Prezes RIO podała, że według wyjaśnień Głównej Księgowej ww. opłatę pomyłkowo zaksięgowano w § 426, zamiast w § 430, bowiem podczas księgowania program finansowo-księgowy automatycznie wskazał klasyfikację wydatków na podstawie zapisów na koncie rozrachunkowym i kosztowym, natomiast wydatek ten został prawidłowo zakwalifikowany (zadekretowany) na fakturze.

NIK wskazuje, że niewłaściwe zakwalifikowanie wydatków do paragrafów klasyfikacji budżetowej w łącznej wysokości 1,8 tys. zł nie miało istotnego wpływu na rzetelność sporządzenia rocznego sprawozdania Rb-28, wskutek zawyżenia lub zaniżenia kwot wykazanych w tym sprawozdaniu w §§ 426, 427 i 430.

(dowody: akta kontroli str. 1023, 1028-1029, 1040-1048)

2. W wyniku określenia terminu do 26 dnia miesiąca dla przekazywania przez Przewodniczącego Regionalnej Komisji Orzekającej informacji o wynagrodzeniu należnym Członkom Regionalnej Komisji Orzekającej i Rzecznikowi Dyscypliny Finansów Publicznych oraz jego zastępcom – o którym mowa w art. 66 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵⁷ (dalej: „ustawa o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych”), w księgach rachunkowych Izby ujęto pięć zdarzeń gospodarczych na łączną kwotę **14,6 tys. zł** w innych⁵⁸ okresach sprawozdawczych 2017 r. niż faktycznie wystąpiły.

Jednocześnie NIK wskazuje, że informacja o ww. wynagrodzeniach, stanowiąca podstawę sporządzenia listy płac wskazywała datę udziału w rozprawie, bez rozróżnienia daty sporządzenia uzasadnienia. W konsekwencji, wypłata wynagrodzenia za sporządzenie uzasadnienia odbywała się w oparciu o datę udziału w rozprawach, a nie o datę faktycznego sporządzenia uzasadnienia, które zgodnie z art. 137 ust. 1 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych sporządza się w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia orzeczenia.

O podjęcie działań w celu zapewnienia właściwego księgowania operacji gospodarczych dotyczących wynagrodzeń przysługujących za udział w rozprawach w danym okresie sprawozdawczym (członkom/ przewodniczącemu Regionalnej Komisji Orzekającej oraz Rzecznikowi Dyscypliny Finansów Publicznych i zastępcom), NIK skierowała wniosek już po kontroli przeprowadzonej w RIO w 2014 r.⁵⁹.

Zgodnie z art. 66 ust. 1 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, członkom składu orzekającego, oskarżycielowi i protokolantowi⁶⁰, przysługuje wynagrodzenie ryczałtowe za udział w rozprawie lub posiedzeniu. Ponadto, stosownie do postanowień art. 66 ust. 2 powyższej ustawy, osobne wynagrodzenie przysługuje w przypadku sporządzenia uzasadnienia orzeczenia lub postanowienia.

Prezes RIO wyjaśniła, że termin do 26 dnia miesiąca jest zgodny z przyjętą „Instrukcją obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w RIO”. Zgodnie z regulacjami przyjętymi w poz. 16 załącznika nr 1 do ww. dokumentu, dowody związane z wypłatą należnych wynagrodzeń winny być przekazywane do komórki księgowości do 26 dnia miesiąca. Informacja o wynagrodzeniu należnym za dni tego miesiąca następujące po tym dniu winna być natomiast ujmowana w informacji za następnym miesiącem. Podstawowa trudność związana z przekazywaniem do komórki

⁵⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1311, ze zm.

⁵⁸ Kwot: 3.225,02 zł (za rozprawy z dnia 28 lutego 2017 r.) w marcu zamiast w lutym; 3.414,73 zł (za rozprawy z dnia 28 marca 2017 r.) w kwietniu zamiast w marcu; 2.276,49 zł (za rozprawy z dnia 27 kwietnia 2017 r.) w maju zamiast w kwietniu, 3.414,73 zł (za rozprawy z dnia 29 czerwca 2017 r.) w lipcu zamiast w czerwcu oraz 2.276,49 zł (za rozprawy z dnia 30 listopada 2017 r.) w grudniu zamiast w listopadzie.

⁵⁹ Wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 7 kwietnia 2014 r., LWR-4100-001-02/2014, P/14/001.

⁶⁰ O ile protokolant nie wykonuje obowiązków wynikających z zatrudnienia.

księgowości informacji o należnych wynagrodzeniach polega na tym, że wynagrodzenie to przysługuje w chwili zakończenia sprawy w postaci wydania przez Komisję orzeczenia lub postanowienia kończącego sprawę. Innym praktycznym problemem jest wypłata podwyższonych wynagrodzeń członkom Komisji sporządzającym uzasadnienie orzeczenia lub postanowienia. Biorąc powyższe pod uwagę, określony na 26 dzień miesiąca termin przekazywania przez Przewodniczącą Regionalnej Komisji Orzekającej informacji o należnym wynagrodzeniu należy uznać za w pełni uzasadniony, bowiem rzetelna weryfikacja wynagrodzeń za udział w rozprawach odbywających się w ostatnich dniach miesiąca nie jest praktycznie możliwa.

NIK zauważa, iż przyjęty przez Izbę termin do 26 dnia miesiąca nie koresponduje z postanowieniami art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶¹ (dalej: „ustawa o rachunkowości”), jak też z § 23 pkt 1 Zasad (Polityki) rachunkowości, obowiązujących w RIO⁶². Zgodnie z § 23 pkt 1 Zasad (Polityki) rachunkowości, dowody księgowe dotyczące kosztów danego okresu sprawozdawczego (miesiąca) otrzymane⁶³ do 3 dnia następnego miesiąca, a wystawione z datą z poprzedniego miesiąca ujmowane są w koszty miesiąca, którego dotyczą⁶⁴. W ocenie NIK, zmiana ww. terminu na „do 3 dnia następnego miesiąca za miesiąc poprzedni” pozwoliłaby na wypełnienie postanowień art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

(dowody: akta kontroli str. 52-107, 583-601, 747-750, 751-773, 838-859, 948-954, 966-985)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych, jakkolwiek nie wszystkie wydatki RIO były kwalifikowane do prawidłowych (właściwych) paragrafów klasyfikacji budżetowej.

VI. Uwaga i wnioski

NIK zwraca uwagę, że opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym ustalenia, w szczególności nieprawidłowości i uwagi, związane z poddanymi kontroli obszarami wydatków budżetu państwa i sprawozdawczości, wskazują na potrzebę rozważenia przez Prezesa RIO podjęcia działań wzmacniających w Izbie kontrolę zarządczą, a to w celu urzeczywistnienia, określonego w art. 68 ust. 1 upf, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań kierowanej jednostki sektora finansów publicznych w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Ustalanie wartości szacunkowej zamówień publicznych z należytą starannością, w celu wyeliminowania przypadków nieuzasadnionego zlecenia usług z pominięciem stosowania przepisów ustawy Pzp.
2. Wprowadzenie mechanizmów kontrolnych zapobiegającym przypadkom:
 - braku stosowania uregulowań wewnętrznych określonych w *Regulaminie zamówień publicznych*,
 - dokonywania wydatków niewynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań,

⁶¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

⁶² Zarządzenie Prezesa RIO nr 8/15 z dnia 15 kwietnia 2015 r.

⁶³ Potwierdzeniem daty wpływu dowodu księgowego jest pieczęć z datą przyjęcia („Wpłynęło”) do komórki księgowości Izby. Po tej dacie dowody ujmuje się w księgach w dacie otrzymania.

⁶⁴ W ciężar kosztów roku ubiegłego, w przypadku ich wpływu do dnia 20 stycznia następnego roku.

- kwalifikowania wydatków w niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej,
 - ujmowania operacji gospodarczych w innym okresie sprawozdawczym, niż faktycznie nastąpiły.
3. Podjęcie działań mających na celu dostosowanie zarządzenia nr 2/2011 Prezesa RIO z dnia 1 marca 2011 r. w sprawie zasad korzystania ze służbowych samochodów osobowych (ze zm.), w zakresie zwiększonego dodatku służbowego za prowadzenie samochodu służbowego, do obowiązujących przepisów prawa dotyczących wysokości dodatku służbowego.
 4. Udzielanie urlopów wypoczynkowych w naturze i wypłacanie ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy tylko i wyłącznie w sytuacjach, w których nie jest możliwe udzielanie urlopu wypoczynkowego w naturze.
 5. Wyeliminowanie z „Ogólnych zasad naboru pracowników na wolne miejsca pracy w RIO” zapisów pkt 6, ograniczającego prawo obywateli do dostępu na jednakowych zasadach do pracy w RIO.
 6. Zamieszczanie w BIP RIO dokumentacji dotyczącej kontroli przeprowadzonych w Izbie, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.
 7. Oznakowanie składników majątkowych, tj. dwóch urządzeń wielofunkcyjnych, będących na stanie Zespołu Zamiejscowego w Legnicy, numerami inwentarzowymi.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania 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.

Wrocław, dnia 22 marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński

Radosław Kujawiński

.....
podpis

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK w powyższym tekście ujednocionym wystąpienia pokontrolnego, Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu dokonał w dniu 24 maja 2018 r. sprostowania oczywistych omyłek pisarskich:

- na str. 9, w wierszu 25 od góry, zamiast „§ 3” wprowadzono „§ 4”,
- na str. 11, w wierszach 14-19 od góry, zamiast „§ 3 pkt 2 *Regulaminu zamówień publicznych*, procedurę udzielenia zamówienia rozpoczyna, zaakceptowanie przez Głównego Księgowego lub osobę przez niego upoważnioną oraz Kierownika Biura lub osobę przez niego upoważnioną, wniosku sporządzonego przez pracownika Biura Izby odpowiedzialnego za zakupy i gospodarowanie składnikami majątkowymi, informatyka, koordynatora Zespołu Zamiejscowego lub naczelnika wydziału.” wprowadzono „§ 4 pkt 2 *Regulaminu zamówień publicznych*, pracownik Biura Izby odpowiedzialny za zakupy i gospodarowanie składnikami majątkowymi, informatyk, koordynator Zespołu Zamiejscowego lub naczelnik wydziału, dokonują wstępnej oceny celowości udzielenia zamówienia z punktu widzenia potrzeb Izby i realizowanych przez nią zadań i kierują wnioski o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia do Prezesa Izby lub osoby przez niego upoważnionej.”.

D.o. DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
Radosław Kujawiński
Radosław Kujawiński