

a/a

# PRIORYTET PRIORITAIRE POLECONY

MARSZAŁEK  
WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO  
w Białymstoku

BKF.1711.2.2012

WYŚŁANO  
Kancelaria Ogólna

Białystok, dnia 24 04.2012 r.

2012 -04- 27

ilość załączników .....  
podpis ..... *[signature]*

WPLYNĘŁO

Departament Infrastruktury i Ochrony Środowiska

2012 -04- 27

ilość załączników .....  
podpis ..... *[signature]*

Szanowny Pan

Andrzej Franciszek Daniszewski

Dyrektor

Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego

ul. Wiewiórcza 64

15-532 Białystok

Na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 6 Ustawy o samorządzie województwa (j.t. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.), w związku z art. 247 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240)) i § 148 ust. 3 i 4 Uchwały Nr 171/2565/09 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku oraz na podstawie rocznego planu kontroli zewnętrznej w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego w Białymstoku, przeprowadzono kontrolę z zakresu prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej oraz działania kontroli wewnętrznej za okres 2010-2011 roku. Wyniki kontroli opisano w protokole z dnia 07.03.2012 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w Jednostce.

Na podstawie § 17 Uchwały Nr 209/3184/10 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 26.01.2010 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania kontroli zarządczej w wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych; pismem z dnia 13.03.2012 r. znak WORD.I.070.001/2012 złożył Pan wyjaśnienia, które zostały częściowo uwzględnione i potraktowane, jako częściowa realizacja zaleceń pokontrolnych. W stosunku do wyjaśnień, które nie zostały uwzględnione oraz z uwagi na rangę stwierdzonych nieprawidłowości w celu ich wyeliminowania w przyszłości, sformułowano poniższe zalecenia pokontrolne.

## Stwierdzono poniższe nieprawidłowości:

1. W zakresie sporządzanej sprawozdawczości oraz prowadzonej ewidencji księgowej:

a) Nieprzestrzeganie Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2010 r., Nr 43, poz. 247) w zakresie terminowości przekazywania sprawozdań określonych w Załączniku Nr 8 (Tabela B).

W/w nieprawidłowości dotyczyły następujących przypadków:

- I kwartał 2010 r. złożono w dniu 15 kwietnia 2010 r. (termin złożenia minął 14 kwietnia 2010 r.)
  - II kwartał 2010 r. złożono w dniu 16 lipca 2010 r. (termin złożenia minął 14 lipca 2010 r.),
  - III kwartał 2010 r. złożono w dniu 18 października 2010 r. (termin złożenia minął 14 października 2010 r.),
  - I kwartał 2011 r. złożono w dniu 18.04.2011 r. (termin złożenia minął w dniu 14 kwietnia),
  - II kwartał 2011 r. złożono w dniu 18.07.2011 (termin złożenia minął w dniu 14 lipca).
- (pkt. 3.5.1.1. oraz 3.11.1 protokołu kontroli)

b) Złożenie do UMWP sprawozdania za rok 2010 o braku występowaniu umorzeń, odraczania oraz rozkładania na raty wierzytelności – wymaganego Uchwałą Sejmiku Województwa

Podlaskiego Nr XLI/532/06 z dnia 23 października 2006 roku, pomimo stwierdzenia rozłożenia dwóm pracownikom Ośrodka na raty należności z tytułu szkoleń dla kandydatów dla egzaminatorów i za egzamin (faktura Vat 241/02/2010 z dnia 26 lutego 2010 roku na kwotę 330 zł oraz 1248/07/2010 z dnia 07 lipca 2010 roku na kwotę 114,00 zł).

(pkt. 3.4.3. protokołu kontroli)

c) Księgowanie i rozliczanie zaliczek gotówkowych, udzielanych pracownikom z przeznaczeniem na zakup materiałów i usług, środków czystości, artykułów spożywczych, jak również na poczet wynagrodzeń, na koncie 230-234 zbiorczo - bez rozdzielenia na nazwisko pracownika. Powyższe niezgodne było z zapisami art. 17 ust. 1 pkt.3 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym „konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla rozrachunków z pracownikami, a w szczególności jako imienną ewidencję wynagrodzeń pracowników zapewniającą uzyskanie informacji, z całego okresu zatrudnienia”.

W piśmie z dnia 13.03.2012 r., znak WORD.I.070.001/2012, Jednostka stwierdziła, że księgując zaliczki, w treści operacji wskazywana była osoba, która pobrała zaliczkę. Powyższe nie wypełnia jednak zapisów art. 17 ust. 1 pkt. 3 ustawy o rachunkowości.

(pkt. 2.9.4. protokołu kontroli)

d) Stwierdzono nieprzestrzeganie zasad wynikających z art. 44 ust. 2 Ustawy o finansach publicznych z dnia 27.08.2009 r. (Dz.U. Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.) w związku z naruszeniem zasad wynikających z innych ustaw szczegółowych określających termin regulowania płatności (przykład stanowi art. 103 ustawy o podatku od towarów i usług – j.t. Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054; art. 49 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – j.t. Dz. U z 2011 r. Nr127, poz. 721).

Jednostka w 2010 i 2011 r. nie dochowała terminów płatności regulując m.in. zobowiązania za: energię elektryczną, wywóz nieczystości, abonament radiowo/telefonicznego, podatek VAT, PFRON.

(pkt. 3.4.1.3., 3.10.1.2., 3.10.1.3. oraz 3.10.1.4, protokołu kontroli)

2. Analizując przychody i koszty Jednostki oraz wynik finansowy na działalności podstawowej stwierdzono:

- ujemne wyniki finansowe na działalności podstawowej na przestrzeni lat 2010-2011 (w 2010 r. strata w wysokości -225,6 tys. zł, w 2011 r. strata w wysokości -33,1 tys. zł);

W wyniku podjęcia decyzji Dyrektora Jednostki, dotyczącej obniżenia w 2011 r. wysokości stawek amortyzacyjnych o 50 %, nastąpiła pozorna poprawa wyniku o 170.577,28 zł. W przypadku zastosowania stawek amortyzacyjnych wynikających z ustawy z dnia 15 lutego 1992 o podatku dochodowym od osób prawnych (j.t. Dz.U. z 2011 r. Nr 74 poz. 397, z późn. zm.), Jednostka na działalności podstawowej osiągnęłaby stratę w kwocie 33.054,06 zł. Powyższa decyzja spowoduje przesunięcie kosztów (tzn. ich zwiększenie) z tyt. amortyzacji na następne lata.

- porównując rok 2009 do 2011 stwierdzono niewspółmierny spadek kosztów z działalności podstawowej (spadek o 14,3 %) do spadających przychodów z działalności podstawowej (spadek 19,7 %). Powyższa tendencja znajduje odzwierciedlenie w dziale egzaminowania - w latach 2009-2011 nastąpił spadek sprzedaży z tytułu egzaminowania o 15,8 %, spadek ilości wszystkich przeprowadzanych egzaminów o 16,5%, spadek kosztów wynagrodzeń egzaminatorów o 3,2%, spadek liczby zatrudnionych egzaminatorów – w etatach - o 8,5%.

Powyższe dane świadczą o tym, że Jednostka nie dostosowała liczby egzaminatorów do zmniejszającej się liczby przeprowadzanych egzaminów (skutek niżu demograficznego).

(pkt. 3.7.1. protokołu kontroli)

- Stwierdzono nie wykonanie zaleceń pokontrolnych, mimo złożonej deklaracji ze strony Dyrektora WORD Białystok w piśmie z dnia 08.06.2010 r. Odpowiadając na jedno z zaleceń Dyrektor zobowiązał się do:

- wypracowania systemu dotyczącego ustalania dodatków zadaniowych dla egzaminatorów, którego celem będzie wypłata dodatku w sytuacji, w której egzaminator faktycznie przeprowadzał egzaminy na daną kategorię. Jako termin opracowania i wdrożenia tego systemu Ośrodek wskazał datę 31.12.2010 r. z uwagi na konieczność przeprowadzenia konsultacji z działającymi w WORD związkami zawodowymi oraz przygotowania i przeprowadzania odpowiednich i wymaganych przepisami prawa procedur (wypowiedzenia warunków pracy i płacy).

Po przeprowadzeniu kontroli za lata 2010-2011, nadal stwierdzono wystąpienia sytuacji uzasadniających potrzebę zróżnicowania dodatków zadaniowych, co wykazano w protokole kontroli.

*(pkt 4.6, 4.6.1 protokołu kontroli)*

3. Podczas przeprowadzania czynności kontrolnych ustalono, że w kontrolowanym roku 2011, nastąpił znaczny wzrost wypłacanych wynagrodzeń za pracę w godzinach nadliczbowych, gdzie w świetle obowiązującej wewnętrznej regulacji, a dokładniej zgodnie z Regulaminem Pracy, wprowadzonym Zarządzeniem Dyrektora nr 37/2011 z dnia 13.09.2011 r., w § 18 ustalono, że: „Zastępcze kompensowanie pracy w niedzielę i święta oraz w dniu wolnym od pracy wynikającym z rozkładu czasu pracy w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy wynagrodzeniem dodatkowym dopuszczalne jest tylko wyjątkowo, w razie niemożności udzielenia pracownikowi dnia wolnego w zamian.”

Ponadto, wątpliwość kontrolujących wzbudził fakt zaangażowania aż tak dużej liczby osób do wykonywania pracy poza obowiązującymi normami czasu pracy w kontrolowanej Jednostce. Stwierdzono również przypadek wypłacenia wynagrodzenia za godziny nadliczbowe Zastępcy Dyrektora – za „zastępowanie Dyrektora” podczas szkolenia egzaminatorów w sobotę (tego dnia wystąpiło aż 15 godzin nadliczbowych z czego 7 zostało odebranych, a za 8 godzin wypłacono wynagrodzenie).

W świetle art. 151<sup>4</sup> § 1 ustawy z dnia 26.06.1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.): „Pracownicy zarządzający w imieniu pracodawcy zakładem pracy i kierownicy wyodrębnionych komórek organizacyjnych wykonują, w razie konieczności, pracę poza normalnymi godzinami pracy bez prawa do wynagrodzenia oraz dodatku z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem § 2.”

*(pkt 4.4., 4.4.3., 4.4.4 protokołu kontroli)*

4. W trakcie kontroli stwierdzono, że dział szkoleń nie posiadał udokumentowanych kalkulacji przychodów i kosztów związanych z planowanymi szkoleniami. Stwierdzono również brak przepływu informacji między działem szkoleń a księgowością Jednostki w zakresie stawek kosztów pośrednich zastosowanych w kalkulacjach dotyczących szkoleń. Analizując odtworzone na potrzeby kontroli kalkulacje dotyczące szkoleń, stwierdzono, że Jednostka stosowała zaniżone stawki kosztów pośrednich w wysokości 25 % (stanowiących sumę kosztów pośrednich związanych z wynagrodzeniami z ZUS działu szkoleń i kosztów ogólnozakładowych). Wg ustaleń kontroli stwierdzono, że powyższe stawki w rzeczywistości ukształtowały się na dużo wyższym poziomie, tzn. wskaźnik kosztów pośrednich działu szkoleń (dotyczący kosztów wynagrodzeń z ZUS osób organizujących szkolenia) w 2010 r. osiągnął poziom 133 %, w 2011 r. 164 %, natomiast wskaźnik kosztów ogólnozakładowych w 2010 r. ukształtował się w wysokości 55,3%, w 2011 r. 55,6%.

Dobór odpowiedniego klucza podziałowego kosztów pośrednich zależy od specyfiki Jednostki i może wpływać na wyniki poszczególnych działów. Ustalenie faktycznych, rzeczywistych, wszystkich kosztów niezbędnych do przeprowadzenia szkoleń jest podstawowym elementem kalkulacji, ponieważ zniekształcenie jej wyników może prowadzić do błędnych decyzji.

*(pkt. 3.2.2.2. oraz 3.7.2.1. protokołu kontroli)*

5. W trakcie przeglądania umów dotyczących dzierżawy gruntu pod bankomat oraz bar gastronomiczny stwierdzono, że Jednostka w okresie objętym kontrolą nie skorzystała z możliwości waloryzacji czynszu o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług, czym ograniczyła swoje przychody.

*(pkt. 3.7.4. protokołu kontroli)*

6. Stwierdzono w Jednostce brak kontroli wewnętrznej w zakresie prowadzenia gospodarki paliwowej. Jednostka popełniła błędy rachunkowe w wyliczeniach zużycia paliwa, ustaliła zawyżone normy dla samochodów Toyota Yaris, nie dokonywała analizy zużycia paliwa przy określeniu zbyt wysokich norm dla samochodów Nissan Micra, nie wyjaśniła przyczyn powstania w styczniu 2011 r. przekroczeń zużycia paliwa ponad ustaloną normę.

*(pkt. 7.6. oraz 7.8.2. protokołu kontroli)*

7. W trakcie kontroli stwierdzono, że zamówienie publiczne na „Świadczenie usług pomocy prawnej polegającej na wykonywaniu zastępstwa procesowego przed sądami, udzielenia porad i konsultacji prawnych, sporządzania opinii prawnych oraz opracowywania aktów prawnych regulujących wewnętrzną organizację i czynności organów Zamawiającego lub jego pracowników”, przeprowadzone w trybie z wolnej ręki, zostało przeprowadzone z naruszeniem art. 5 ust. 1a ustawy z dnia 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.).

Art. 5 ust. 1a ustawy Prawo zamówień publicznych, mówi że w przypadku zamówień, których przedmiotem są usługi o charakterze niepriorytetowym, zamawiający może wszcząć postępowanie w trybie negocjacji bez ogłoszenia lub w trybie zamówienia z wolnej ręki, także w innych uzasadnionych przypadkach niż określone w art. 62 ust. 1 lub art. 67 ust. 1 ustawy Pzp, w szczególności jeżeli zastosowanie innego trybu mogłoby skutkować co najmniej jedną z następujących okoliczności:

- 1) naruszeniem zasad celowego, oszczędnego i efektywnego dokonania wydatków;
- 2) naruszeniem zasad dokonywania wydatków w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
- 3) poniesienia straty w mieniu publicznym;
- 4) uniemożliwienie terminowej realizacji zadań.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych w *Informacji o wyniku kontroli doraźnej następczej* (znak: UZP/DKUE/KN/6/2011 z dnia 31.03.2011 r.), podkreślił, że tryb zamówienia z wolnej ręki, ma charakter szczególny, ponieważ podlega ścisłej interpretacji ukształtowanej głównie przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Sformułowanie „uzasadniony przypadek”, ma miejsce wtedy, gdy zastosowanie negocjacji bez ogłoszenia i zamówienia z wolnej ręki będzie oparte na obiektywnych relacjach oraz poparte argumentami i dowodami uzasadniającymi takie postępowanie zamawiającego. Wynika z tego, że zamawiający nie może powoływać się na subiektywne przekonania, twierdzenia niepoparte dowodami, jak również na okoliczności, które zostały spowodowane jego własnym działaniem.

Należy zaznaczyć, że uzasadnienie wyboru trybu niekonkurencyjnego należy uznać za wystarczające nie wtedy gdy zamawiający udowodni istnienie korzyści wynikających



z zastosowania trybu bez ogłoszenia, lecz gdy uprawdopodobni, że zastosowanie innego trybu tworzy możliwość powstania skutków niekorzystnych, jest niecelowe, trudne czy wręcz niemożliwe do przeprowadzenia.

Kontrolowana Jednostka przedstawiając swoje argumenty skupiła się na udowadnianiu zasadności zastosowania trybu z wolnej ręki, bez wskazania przyczyn niemożności lub niecelowości zastosowania trybu konkurencyjnego. Ponadto, wszystkie przedstawiane argumenty miały charakter subiektywny.

Zgodnie z zapisem art. 5 ust. 1b ustawy Pzp: w przypadku zamówień, których przedmiotem są usługi prawnicze, polegające na wykonywaniu zastępstwa procesowego przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi lub doradztwie prawnym w zakresie zastępstwa procesowego, lub jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa, nie stosuje się przepisów ustawy dotyczących przesłanek wyboru trybu negocjacji bez ogłoszenia oraz przesłanek wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki.

Kontrolowana Jednostka w ramach jednej procedury, z zastosowaniem szczególnego trybu bezkonkurencyjnego z wolnej ręki, wyłoniła wykonawcę na: bieżącą obsługę prawną Jednostki, do której będzie miał zastosowanie art. 5 ust. 1a ustawy Pzp oraz na usługę prawniczą polegającą na zastępstwie procesowym, do którego ma zastosowanie art. 5 1b ustawy Pzp. Mając powyższe na uwadze, niewłaściwym jest traktowanie globalnie usług prawniczych jedynie przez pryzmat zapisu art. 5 ust. 1b ustawy Pzp lub stosując subiektywną wykładnię zapisów art. 5 ust. 1a ustawy Pzp.

W świetle wcześniejszych i powyższych ustaleń, kontrolujący podtrzymują swoje stanowisko wyrażone w podpisanym protokole kontroli.

*(pkt 6.6 protokołu kontroli)*

Mając na uwadze ustalenia kontroli, na podstawie § 17 Uchwały Nr 209/3184/10 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 26.01.2010 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania kontroli zarządczej w wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych, oraz stanowiska Dyrektora Jednostki, wyrażone w treści wyżej wymienionego pisma z dnia 13.03.2012 r., oraz w celu zapewnienie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.), zalecam:

Ad. 1. W zakresie prowadzenia ewidencji księgowej i sprawozdań:

- a) terminowo sporządzać i przekazywać sprawozdania budżetowe (Rb-N, Rb-Z), zgodnie z wytycznymi określonymi w Załączniku Nr 8 (Tabela B) do Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2010 r., Nr 43, poz. 247),
- b) wiarygodnie, tzn. zgodnie ze stanem faktycznym, sporządzać sprawozdanie o występowaniu umorzeń, odraczaniu oraz rozkładaniu na raty wierzytelności,
- c) księgować i rozliczać rozrachunki z pracownikami księgowanymi na koncie 234 zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt.3 ustawy o rachunkowości, tzn. ewidencjonować rozrachunki imiennie – odrębnie na każdego pracownika,
- d) terminowo regulować zobowiązania bieżące Ośrodka,

Ad.2. Przeanalizować strukturę zatrudnienia w całym Ośrodku, ze szczególnym uwzględnieniem działu egzaminowania oraz szkoleń, uwzględniając liczebność zatrudnienia do zmieniających się warunków rynkowych.

Ponownie rozpatrzyć poprzednie zobowiązanie Dyrektora Jednostki do stworzenia zasad przyznawania dodatków zadaniowych egzaminatorów za faktycznie przeprowadzane egzaminy, w kontekście przepisów ustawy o finansach publicznych (art. 44 ust. 3 pkt 1) oraz trwającego niżej demograficznego.

Ad. 3. Zminimalizować koszty godzin nadliczbowych, poddając analizie zasadności angażowania aż takiej ilości osób do wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych, kierując się zasadą wynikającą z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny.

W przypadku wystąpienia w przyszłości godzin nadliczbowych u Zastępcy Dyrektora, rozpatrywać ich zasadność w kontekście art. 151<sup>4</sup> § 1 ustawy z dnia 26.06.1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.).

Ad. 4. Tworzyć rzetelne, oparte na rzeczywistych danych i wskaźnikach kosztów kalkulacje (oraz je odpowiednio dokumentować) i na ich podstawie podejmować trafne, przynoszące wymierne efekty decyzje.

Poprawić skuteczności przepływu informacji wewnątrz Jednostki.

Ad. 5. Dbając o przychody Jednostki w miarę możliwości rewaloryzować stawki czynszów dzierżawnych o wskaźniki inflacji,

Ad. 6. Wprowadzić skuteczną kontrolę nad gospodarką paliwową; na podstawie rzetelnie prowadzonych i rozliczanych kart drogowych opracować normy zużycia paliwa odrębnie dla okresów zimowych i letnich oraz dlajazd w cyklu miejskim i poza miejskim. Na bieżąco monitorować zużycie paliwa, wyjaśniać i szukać przyczyn przekroczenia norm zużycia paliwa.

Ad. 7. Dokonywać zamówień publicznych bezwzględnie stosując przepisy wynikające z ustawy z dnia 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych (j.t. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.). W szczególności z zastosowaniem właściwych trybów określonych w przepisach ww. ustawy.

Wyeliminować inne nieprawidłowości stwierdzone w protokole kontroli.

O sposobie wykonania powyższych zaleceń proszę powiadomić Marszałka Województwa Podlaskiego w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Z poważaniem

MARSZAŁEK WOJEWÓDZTWA

Jarosław Zygmunt Dworzański

Do wiadomości:

1. Departament Infrastruktury i Ochrony Środowiska.

2. a/a