Warszawa, dnia09 kwietnia 2021

MINISTER ROLNICTWA I ROZWOJU WSI

SWI.do.092.2.2020

Pan
Marek Tarnacki
p.o. Dyrektora
Dolnośląskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego we Wrocławiu
ul. Zwycięska 8, 53-033 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej[1] i art. 14 ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego[2] (dalej: ustawa o jdr) oraz upoważnień wydanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: MRiRW) nr 4/2020 i nr 18/2020 z 27.10.2020 r., znak SWI.do.092.2.2020, przeprowadzona została kontrola w Dolnośląskim Ośrodku Doradztwa Rolniczego we Wrocławiu, ul. Zwycięska 8, 53-033 Wrocław (dalej: DODR we Wrocławiu).

Zakres kontroli obejmował gospodarowanie finansami oraz mieniem, w tym nieruchomościami będącymi w zasobach jednostki w okresie od 1.01.2018 r. do zakończenia kontroli.

Kontrolę przeprowadzili: [redacted] główny specjalista w Departamencie Strategii, Transferu Wiedzy i Innowacji, [redacted] główny specjalista w Biurze Kontroli, w terminie 30.10–30.11.2020 r.

W okresie objętym kontrolą pełniącym obowiązki dyrektora DODR we Wrocławiu był Marek Tarnacki[3].

Kontrola została przeprowadzona w trybie zwykłym, zgodnie z Planem kontroli Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na IV kwartał 2020 r.

---

[1] Dz. U. z 2020 r. poz. 224
[2] Dz.U. z 2020 r. poz.721
[3] po. dyrektora DODR od 12.10.2016 r.

I. Ocena skontrolowanej działalności

1. Negatywnie oceniono proces planowania i realizacji planów finansowych za lata 2017-2019. Stwierdzono wykonanie wydatków wykraczających poza granice kwot określonych w planach finansowych jednostki za lata 2017-2019, co stanowić może naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Powyższe jest niezgodnie z przepisami art. 30 ust. 2, art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 162 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[4].

Osobami odpowiedzialnymi za stwierdzone nieprawidłowości byli: [redacted] zastępująca głównego księgowego w okresie od 4.12.2017 r. do 31.12.2017 r., [redacted] - główna księgowa od 1.01.2018 r. do 30.11.2018 r., [redacted] ówna księgowa od 1.12.2018 r. do chwili obecnej [redacted] p.o. dyrektora od 16.10.2016 r. do chwili obecnej, w ramach sprawowania nadzoru.

2. Negatywnie oceniono przestrzeganie zasad (polityki) rachunkowości oraz kontroli finansowej w zakresie realizacji planu finansowego za lata 2017-2019, będącej elementem przyjętego w jednostce systemu kontroli zarządczej, a także sprawowanie właściwego nadzoru nad przestrzeganiem przepisów dotyczących kontroli wydatków.

3. Zrealizowane przez Ośrodek wydatki były celowe i związane z prowadzoną działalnością statutową. Osiągane przez jednostkę przychody były ewidencjonowane zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości oraz planem kont.

4. Prowadzenie przez Ośrodek gospodarki majątkowej dotyczącej nieruchomości oceniono pozytywnie z uchybieniami. Stwierdzono, że inwentaryzacje okresowe przeprowadzone w roku 2018 i 2019 obejmowały składniki majątku, których obowiązek zinwentaryzowania przypadał na ostatni dzień danego roku obrotowego. Uchybienia dotyczyły regulacji wewnętrznych - duplikowania postanowień odnośnie inwentaryzacji oraz błędnego zdefiniowania podstawowych pojęć w zakresie gospodarki majątkowej (środek trwały, wartości niematerialne i prawne), a także nierzetelnego prowadzenia dokumentacji inwentaryzacyjnej i w zakresie ewidencji środków trwałych, co świadczy o niewłaściwym nadzorze nad realizacją tych procesów.

5. Pozytywnie z uchybieniami oceniono proces udzielenia zamówień publicznych. Poddane kontroli postępowania przeprowadzono z zastosowaniem przyjętych zasad, a wyboru wykonawców zadań inwestycyjnych dokonano na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[5] (dalej: Pzp). Stwierdzone uchybienia dotyczyły procedury planowania w jednostce postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz obowiązków informacyjnych wynikających z przepisów Pzp. Powyższe nie miało negatywnego wpływu na przebieg i wynik kontrolowanych postępowań, jednakże świadczy o potrzebie doskonalenia procesu zamówień w jednostce.

6. W zakresie wykorzystywania samochodów służbowych jednostki do celów służbowych nie

[4] Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.
[5] Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, z późn. zm.

stwierdzono nieprawidłowości, a jedynie uchybienia polegające na braku przejrzystości przyjętych w jednostce regulacji w zakresie norm zużycia paliwa w samochodach służbowych co świadczy o słabości kontroli funkcjonalnej procesu rozliczania zużycia paliwa.

7. W zakresie użytkowania i rozliczania samochodów prywatnych w celach służbowych stwierdzono, że jednostka nie przyjęła żadnych unormowań wewnętrznych, a stosowane zasady wynikały jedynie z utrwalonej w DODR praktyki oraz, że ustalane były miesięczne kwoty limitów w złotych, w miejsce miesięcznych limitów kilometrów na jazdy lokalne, co było niezgodne z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy[6] (dalej: rozporządzenie w sprawie używania do celów służbowych samochodów osobowych). Ponadto stwierdzono uchybienia w dokumentacji dotyczącej rozliczeń samochodów prywatnych w celach służbowych, co świadczy o braku należytej kontroli funkcjonalnej tego procesu.

8. Pozytywnie z uchybieniami oceniono gospodarowane nieruchomościami będącymi w zasobach jednostki. DODR wykonywał obowiązki nałożone na właściciela nieruchomości wynikające m. in. z przepisów prawa budowlanego; budynki DODR były użytkowane zgodnie z przeznaczeniem oraz podejmowano prace modernizacyjne i remontowe służące zachowaniu ich właściwości użytkowych. Stwierdzone uchybienie dotyczyło wprowadzenia do systemu uregulowań wewnętrznych jako oddzielne normy wewnętrznie, dwóch Regulaminów zabezpieczeń fizycznych i środowiskowych, co świadczy o braku nadzoru nad procesem stanowienia przepisów wewnętrznych.

9. W najmie i wykorzystaniu pokoi w zmodernizowanej w roku 2017 części hotelu na lokale mieszkalne dla pracowników DODR nie stwierdzono nieprawidłowości, a jedynie uchybienia polegające na nieprecyzyjnych postanowieniach zawartych w umowach najmu lokalu. W ocenie kontroli nie doszło do uszczuplenia bazy noclegowej oraz dochodów z prowadzonej działalności hotelu.

II. Ustalenia kontroli

1. Wykonanie planu finansowego Ośrodka za 2018 r. i 2019 r., w zakresie realizacji wybranych przychodów i wydatków jednostki

1.1. W celu zapewnienia wymaganej jakości sprawozdań finansowych zostały wprowadzone zasady (polityki) rachunkowości w DODR we Wrocławiu[7], natomiast organizacja i funkcjonowanie kontroli dokonywania wydatków określone zostały w Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów w DODR we Wrocławiu[8] oraz Instrukcji w sprawie gospodarki kasowej w DODR we Wrocławiu[9]. Kontrola finansowa była jednym z elementów systemu kontroli zarządczej w DODR[10].

---

[6] Dz.U. nr 27, poz. 271 ze zm.

[7] Zarządzenie nr 25/2018 Dyrektora DODR z dnia 20.11.2018 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości dla DODR we Wrocławiu z datą obowiązywania od 1.01.2018 r.

[8] Zarządzenie nr 58/2010 Dyrektora DODR we Wrocławiu z dnia 26.11.2010 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów w DODR we Wrocławiu

Zadania i obowiązki głównego księgowego zostały określone w Regulaminie Organizacyjnym DODR we Wrocławiu[11]. Do zadań głównego księgowego należało: prowadzenie rachunkowości DODR, wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywanie wstępnej kontroli i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych, księgowych i finansowych. Główny księgowy odpowiadał również za całokształt gospodarki finansowej DODR, w szczególności za prowadzenie gospodarki finansowej i rachunkowości DODR zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, w tym za zapewnienie właściwej realizacji planu finansowego, a w szczególności równowagi pomiędzy przychodami a wydatkami ujętymi w rocznych planach finansowych.

Prowadzenie gospodarki finansowej DODR, w tym m.in. prawidłowe i terminowe dokonywanie rozliczeń finansowych, sporządzanie sprawozdań i analiz finansowych, dokonywanie finansowej kontroli wewnętrznej DODR oraz kontrola finansowa procesów gospodarczych należały do zadań Działu Księgowości DODR (dalej: DK).

W związku z tym, że analiza wewnętrznych regulacji dotyczących gospodarki finansowej, rachunkowości, planowania i sprawozdawczości została przeprowadzona przez audytora zewnętrznego w ramach audytu gospodarki finansowej za 2019 r.[12], w ramach kontroli nie prowadzono odrębnych czynności w tym zakresie.

1.2. W wyniku kontroli stwierdzono, że plan finansowy DODR we Wrocławiu odpowiednio na rok 2018, 2019 i 2020 był opracowywany, opiniowany, zatwierdzany oraz zmieniany w trybie przepisów ustawy o jdr, to jest na podstawie § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej oraz sporządzania planu finansowego jednostek doradztwa rolniczego[13].

Dokonywane w latach 2018-2020 zmiany w planie (wniosek o zmianę/korektę planu finansowego na rok 2018 z 11.05, 21.06, 17.07, 24.07, 17.12; na rok 2019 z 5.03, 29.05, 8.11; na rok 2020 z 25.09) dotyczyły w szczególności zakresu rzeczowego wydatków majątkowych, kosztów/wydatków na działalność statutową, kosztów/wydatków na działalność gospodarczą, wpływów z prowadzonej działalności gospodarczej, zwiększenia dotacji z budżetu państwa i jednoczesnego zwiększenia kosztów/wydatków, jak również były wynikiem pomyłek pisarskich. We wszystkich przypadkach uzyskano potwierdzenie braku zastrzeżeń MRiRW dla wnioskowanych zmian.

1.3. W wyniku analizy sprawozdań finansowych DODR we Wrocławiu oraz przedłożonych informacji stwierdzono nieprawidłowości w procesie planowania i realizacji planu finansowego za lata 2017-2019, skutkujące wystąpieniem wyższych od zaplanowanych w planie finansowym jednostki kosztów /wydatków – zobrazowane w zestawieniu tabelarycznym.

---

[9] Zarządzenie nr 28/2017 Dyrektora DODR we Wrocławiu z dnia 13.09.2017 r. w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości dla DODR we Wrocławiu

[10] Zarządzenie nr 26/2016 z dnia 30.09.2016 r. Dyrektora DODR we Wrocławiu w sprawie Regulaminu kontroli zarządczej w DODR, zm. Zarządzeniem nr 4/2017 Dyrektora DODR we Wrocławiu z dnia 14.02.2017 r. oraz Zarządzeniem nr 12/2017 Dyrektora DODR z dnia 1.06.2017 r.

[11] Zarządzenie nr 32/2020 Dyrektora DODR we Wrocławiu z dnia 21.07.2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego DODR we Wrocławiu

[12] Sprawozdanie z przeprowadzonego w DODR we Wrocławiu audytu gospodarki finansowej za 2019 rok

[13] Dz. U. z 2018 r. poz. 2347

Zestawienie wyższych od zaplanowanych kosztów /wydatków w latach 2017-2019

Lp.	Pozycja w planie	Plan po zmianach	Wykonanie planu	Przekroczenie planowanych kosztów/wydatków
1	2	3	4	5
	Rok 2017			
KOSZTY:				
1.	1.5. Świadczenia na rzecz osób fizycznych	42.000,00	45.522,94	3.522,94
2.	1.8. Podatki i opłaty	423.000,00	572.553,40	149.553,40
3.	1.8.6. pozostałe opłaty	15.000,00	235.018,89	220.018,89
WYDATKI:				
1.	1.4. Świadczenia na rzecz osób fizycznych	42.000,00	69.815,12	27.815,12
2.	1.5. Składki	2.011.000,00	2.292.343,78	281.343,78
3.	1.5.4. pozostałe (składki)	0,00	314.200,00	314.200,00
4.	1.7. Podatki i opłaty	452.000,00	1.037.212,04	585.212,04
5.	1.7. 2. podatek od towarów i usług (VAT)	170.000,00	774.289,00	604.289,00
6.	1.7.3. podatek CIT	44.000,00	50.845,00	6.845,00
	Rok 2018			
KOSZTY:				
1.	1.2. Materiały i energia	1.165.000,00	1.195.614,90	30.614,90
2.	1.3. Usługi obce	1.572.000,00	1.601.731,42	29.731,42
3.	1.6.2. składka na Fundusz Pracy	159.468,00	159.579,58	111,58
4.	1.8. Podatki i opłaty	355.000,00	355.182,34	182,34
5.	1.8.2. podatek od towarów i usług (VAT)	120.000,00	137.605,46	17.605,46
6.	1.8.3. opłaty na rzecz budżetu jednostek samorządu terytorialnego	65.000,00	66.764,47	1.764,47
7.	1.8.5. opłaty na rzecz budżetu państwa	5.000,00	5.132,75	132,75
8.	1.8.6. pozostałe opłaty	15.000,00	17.129,66	2.129,66
9.	1.9. Pozostałe koszty funkcjonowania	875.000,00	901.045,49	26.045,49
WYDATKI:				
1.	1.5. Składki	1.956.401,00	1.958.769,57	2.365,57
2.	1.5.1. składka na ubezpieczenie społeczne	1.796.933,00	1.798.523,89	1.590,89
3.	1.5.2. składka na Fundusz Pracy	159.468,00	160.245,68	777,68
4.	1.7. Podatki i opłaty	1.133.000,00	1.134.452,25	1.452,25
5.	1.7.2. podatek od towarów i usług (VAT)	800.000,00	872.468,00	72.468,00
6.	1.7.4. opłaty na rzecz budżetu jednostek samorządu terytorialnego	70.000,00	73.586,79	3.586,79
7.	1.8. Pozostałe koszty funkcjonowania	875.000,00	880.953,77	5.953,77
	ROK 2019			
KOSZTY:				
1.	1.1. Amortyzacja	500.000,00	502.835,29	2.835,29
2.	1.3. Usługi obce	1.639.000,00	1.652.637,29	13.637,29
3.	1.8.5. opłaty na rzecz budżetu państwa	5.000,00	5.935,82	935,82
4.	1.8.6. pozostałe opłaty	15,.00,00	17.467,18	2.467,18
5.	1.9. Pozostałe koszty funkcjonowania	1.148.000,00	1.178.302,20	30.302,20
WYDATKI:				
1.	1.1. Materiały i energia	911.000,00	981.311,45	70.311,45
2.	1.7. Podatki i opłaty	1.417.488,00	1.460.710,39	43.222,39
3.	1.7.2. podatek od towarów i usług (VAT)	1.161.488,00	1.206.890,00	45.402,00
4.	1.7.4. opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	70.000,00	73.098,08	3.098,08
5.	1.7.5. podatki stanowiące źródło dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego	131.000,00	132.998,00	1.998,00
6.	1.7.6. opłaty na rzecz budżetu państwa	5.000,00	6.886,31	1.886,31

Źródło: Sprawozdanie finansowe DODR we Wrocławiu za rok 2018, Sprawozdanie finansowe DODR we Wrocławiu za rok 2019, DODR we Wrocławiu – Informacje dotyczące przekroczeń w latach 2017-2018

Wykazane w zestawieniu wyższe od zaplanowanych koszty/wydatki DORR (kolumna 5) były niezgodne z przepisami art. 30 ust. 2, art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 162 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[14], które stanowią, że podstawą gospodarki finansowej państwowych osób prawnych jest plan finansowy. Wydatki publiczne mogły być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Dokonywanie wydatków powinno następować w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień. W art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[15] określono, że w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

Według wyjaśnień[16] udzielonych przez DODR przyczyną przekroczenia kosztów w roku 2017 było: w pozycji 1.5 wypłacenie odpraw pośmiertnych, w pozycji 1.8. ujęcie składki na PFRON w wysokości 214.310,00 zł, którą należało ująć w pozycji wynagrodzenia osobowe, natomiast w odniesieniu do wydatków, w pozycji 1.4. przekroczenie wystąpiło z powodu wypłacenia odpraw pośmiertnych, jak również ujęto w tej pozycji wydatki, które powinny być zakwalifikowane do pozostałych wydatków na funkcjonowanie, a w pozycji 1.5.4. ujęto odpis na ZFŚS, który powinien być zakwalifikowany do pozostałych wydatków na funkcjonowanie. Wydatek na podatek od towarów i usług (VAT), pozycja 1.7.2., został nieprawidłowo zaplanowany (planowana kwota została przekroczona w miesiącu maju), natomiast przekroczenie w pozycji 1.7.3. podatek CIT nastąpiło w grudniu 2017 r. po korekcie księgowania wydatku dotyczącego podatku za miesiąc kwiecień mylnie zaksięgowanego w pozycji podatki i opłaty.

Odnośnie przekroczeń kosztów/wydatków w roku 2018, w większość przypadków DODR uzasadnił niedoszacowaniem kosztów/wydatków, w pozycji 1.2. i 1.3. wpływem po 1.01.2019 r. faktur za dostawę /usługę, natomiast w pozycji 1.7.2. zapłaceniem większej różnicy VAT (należny - naliczony), a w pozycji 1.7.4. pomyłkowym ujęciem w tej pozycji wydatków, które powinny być zakwalifikowane jako usługi oraz pozostałe wydatki na funkcjonowanie.

Wyjaśniając szczegółowo przyczyny wystąpienia przekroczeń w poszczególnych pozycjach planu finansowego za rok 2019 główna księgowa wskazała, że wzrost kosztów:

- w pozycji 1.1. nastąpił w związku z planowanym zakończeniem inwestycji polegającej na zakupie i montażu stacji meteorologicznych na listopad 2019 r. i jednym odpisie amortyzacyjnym w grudniu 2019 r.; ponieważ ukończono inwestycję w październiku, tak więc dokonano dwóch odpisów amortyzacyjnych,
- w pozycji 1.3. dotyczył usługi sprzątania pokoi hotelowych; przy korekcie planu finansowego wykonanej w listopadzie 2019 r. zaplanowano tylko koszt jednego miesiąca (grudnia), natomiast

[14] Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.
[15] Dz.U z 2019 poz.351
[16] DODR we Wrocławiu – informacje dotyczące przekroczeń w latach 2017-2018

w miesiącu grudniu w koszty zostały zaksięgowane 2 faktury: faktura za listopad otrzymana w grudniu oraz faktura za grudzień otrzymana w styczniu 2020 r.,

- w pozycji 1.8.5. miał miejsce w związku z opłatą dodatkową dotyczącą wniosków o interpretację w stosunku do 4 umów zawartych z ARiMR dotyczących projektów „Korzystanie z usług doradczych", jak również w związku z opłatami za pełnomocnictwa do prowadzenia spraw skierowanych na drogę sądową (przeterminowanie należności powyżej 90 dni) oraz opłatami za uruchomienie postępowań komorniczych po wygranych sprawach,
- w pozycji 1.8.6. dotyczył opłaty abonamentu RTV oraz opłat za publiczne odtwarzanie utworów (hotel),
- w pozycji 1.9. był spowodowany licznymi wyjazdami doradców na szkolenia oraz dużo wyższymi w miesiącu listopadzie i grudniu niż wynikające z przeliczenia średniej na miesiąc kosztów dotyczących wykonania obowiązkowych badań lekarskich pracowników,

natomiast przekroczenie wydatków:

- w pozycji 1.1. wynikało ze zwiększonych wydatków na zakupy gazu i wody (podwyżki cen), odkupione z otrzymanego odszkodowania Notebooki (wcześniej skradzione z PZDR) oraz zakup nieplanowanego wyposażenia hotelu AGRO (...),
- a w pozycji 1.7. z zapłacenia większej różnicy VAT (należny - naliczony), wzrostu opłat sądowych i komorniczych dotyczących zaległych należności oraz wzrostu wydatków za odpady komunalne i podatek od nieruchomości.

Zidentyfikowane przekroczenia główna księgowa wyjaśniła[17]:

- brakiem doświadczenia w prowadzeniu sprawozdawczości finansowej: „sprawozdanie z wykonania planu finansowego za rok 2018 wykonywałam po raz pierwszy jako główna księgowa i zostało ono przyjęte bez uwag (...), wzorując się na sprawozdaniu z wykonania planu finansowego za rok 2017",
- brakiem narzędzi informatycznych pozwalających na wygenerowanie danych z systemu księgowego umożliwiających analizę poszczególnych pozycji kosztów i wydatków w powiązaniu z planem finansowym,
- brakami i zmianami kadrowymi w dziale księgowości.

W związku ze zidentyfikowaniem przez MRiRW (w maju 2020 r.) wyższych od zaplanowanych kosztów /wydatków za rok 2019, dyrektor DODR przeprowadził postępowanie wyjaśniające oraz zlecił przeprowadzenie audytu, który został wykonany w lipcu 2020 r., przez audytora zewnętrznego[18].

---

[17] pismo zastępcy dyrektora z 8.05.2020 r., znak: K.0332.4.2020 skierowane do Departamentu Finansów i Budżetu w MRiRW dot. Sprawozdania z wykonania planu finansowego za 2019 rok– wyjaśnienie dotyczące przekroczeń; pismo głównej księgowej z 15.05.2020 r., znak: K.36.1.2020 do dyrektora DODR z wyjaśnieniem dot. przekroczeń, notatka służbowa dot. przekroczeń w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego za rok 2019 z 18.05.2020 r., znak: D.36.1.2020 z postępowania wyjaśniającego w sprawie

[18] pismo dyrektora DODR z 29.12.2020 r., znak: D.091.1.2020

W sprawozdaniu z przeprowadzonego w DODR we Wrocławiu audytu gospodarki finansowej za 2019 rok, audytor przedstawił wyniki audytu, w tym uchybienia i nieprawidłowości w procesie planowania i realizacji planu finansowego za rok 2019 oraz rekomendacje działań naprawczych (16).

W wyjaśnieniu udzielonym kontroli, dyrektor DODR poinformował[19], że rekomendacje audytora zostały wdrożone (14) lub są w trakcie realizacji (2).

Między innymi:

- powołano specjalny zespół ds. współpracy przy opracowywaniu projektów planów finansowych i sprawozdań wykonania planów finansowych (...),
- opracowano specjalne narzędzia i tabele do procesu opracowywania projektu planu finansowego oraz wykonania planu (narzędzia wykorzystywane są do rozliczenia planu za 2020 r.);
- główna księgowa została zobowiązana do sporządzania miesięcznych sprawozdań z wykonania planu finansowego, które przedkładane są dyrektorowi, a następnie kierownikom poszczególnych komórek organizacyjnych,
- usprawniono komunikację z Powiatowymi Zespołami Doradztwa Rolniczego (dalej: PZDR) oraz zwiększono częstotliwość wyjazdów w teren w celu dostarczenia dokumentów do działu księgowości,
- dokonano zmian w Regulaminie udzielania zamówień publicznych, który wszedł w życie od 1.01.2021 r.,
- wprowadzono zmiany w zasadach (politykach) rachunkowości w zakresie niektórych definicji (środek trwały, wartości niematerialne i prawne, okres sprawozdawczy), prowadzenia ewidencji przychodów na kontach bilansowych (a nie pozabilansowych) i okresu przechowywania dokumentacji przyjętego sposobu prowadzenia rachunkowości[20], a prowadzenie dalszych prac w tym zakresie jest planowane w roku 2021.

1.4. W roku 2020, według danych na 30 listopada, wykonanie planu (po zmianie)

- w układzie memoriałowym było następujące: amortyzacja – 91,16%, materiały i energia – 61,44%, usługi obce – 79,73%, świadczenia na rzecz osób fizycznych – 91,92%, podatki i opłaty – 79,43%, wynagrodzenia – 98,42%, ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia – 80,82%, pozostałe koszty – 88,95%; **ogółem koszty – 79,30%**,
- w układzie kasowym: materiały i energia – 81,27%, usługi obce – 79,19%, świadczenia na rzecz osób fizycznych – 91,92%, podatki i opłaty – 88,61%, wynagrodzenia – 79,80%, ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia – 77,11%, pozostałe wydatki – 86,91%; **ogółem wydatki – 77,96%.**

Z uzyskanych w toku kontroli informacji, wyjaśnień[21] oraz powyższych danych za rok 2020 wynika, że w zakresie dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych

[19] pismo dyrektora DODR z 29.12.2020 r., znak: D.091.1.2020
[20] Zarządzenie Dyrektora DODR nr 62/2020 z dnia 16.12.2020 r. z mocą obowiązywania od 1.01.2020 r.
[21] pismo dyrektora DODR z 29.12.2020 r., znak: D.091.1.2020

z planem finansowym doszło do poprawy, a podjęte i wdrożone działania były adekwatne do potrzeb i chroniły jednostkę przed wystąpieniem sytuacji wydatkowania środków ponad plan finansowy.

W toku kontroli stwierdzono, że w DODR we Wrocławiu nie przestrzegano zasad zawartych w polityce rachunkowości oraz kontroli zarządczej, a także nie sprawowano właściwego nadzoru nad przestrzeganiem przepisów dotyczących kontroli wydatków.

1.5. W zakresie prawidłowości dokonywania wybranych wydatków, w tym terminowości realizacji wydatków i prawidłowości ich ewidencjonowania, skontrolowano w odniesieniu do 2018 roku 40 z 529 (7,56%) dowodów księgowych na kwotę 62.594,43 zł, co stanowi 6,21% wydatków w stosunku do wybranej do kontroli grupy wydatków oraz w odniesieniu do 2019 roku, 35 z 576 (6,07%) dowodów księgowych na kwotę 23.875,6 zł, co stanowi 3,37% wydatków w stosunku do wybranej do kontroli grupy wydatków.

Zestawienie skontrolowanych dowodów księgowych stwierdzających fakt dokonania wydatków w latach 2018-2019, według typów poszczególnych kont/paragrafów

konto/paragraf	wartość zaksięgowanych dowodów księgowych w zł	wartość skontrolowanych dowodów księgowych w zł	% skontrolo-wanych wydatków	liczba dowodów księgowych		% skontrolo-wanych dowodów księgowych
				zaksięgowanych	skontrolowanych	
ROK 2018						
Zużycie materiałów i energii						
501-1-4210-110-0 „zakup wyposażenia /ewidencja ilościowo wartościowa/"	171.995,88	23.819,44	13,85	9	2	22,22
501-1-4210-113-0 „wyżywienie na szkoleniach"	12.036,48	1.923,77	15,98	62	9	14,51
501-1-4210-121-0 „pozostałe zakupy materiałów"	29.182,21	414,77	1,42	40	5	12,5
Usługi obce						
501-2-4300-106-0 „usługi najmu pomieszczeń"	207.843,04	27.688,48	13,32	9	3	33,33
501-2-4300-108-0 „usługi wydawnictw i poligrafii"	45.074,9	3.220,00	7,14	45	4	8,88
501-2-4300-113-0 „pozostałe usługi"	210.447,51	3.425,28	1,62	46	5	10,87
Pozostałe koszty						
501-7-4410-101-0 „podróże służbowe krajowe"	330.274,67	2.102,69	0,63	318	12	3,77
OGÓŁEM	1.006.854,69	62.594,43	6,21	529	40	7,56
ROK 2019						
Zużycie materiałów i energii						
501-1-4210-110-0 „zakup wyposażenia /ewidencja ilościowo wartościowa/"	22.139,94	5.830,2	26,33	7	1	14,28
501-1-4210-113-0 „wyżywienie na szkoleniach"	10.002,97	1.118,04	11,17	59	9	15,25
501-1-4210-121-0 „pozostałe zakupy materiałów"	19.011,85	252,55	1,32	50	5	10
Usługi obce						

W 2019 roku nastąpił wzrost majątku DODR w stosunku do 2018 roku spowodowany przyjęciem w drodze zakupu nowych środków trwałych bądź przyjęciem środków trwałych pochodzących z zakończonych inwestycji prowadzonych przez DODR. Zwiększenia środków trwałych na dzień 31.12.2019 r. wynosiły 839.424,55 zł, natomiast zmniejszenia w danym roku budżetowym wynosiły 647.633,10 zł.

Podstawowe pojęcia w zakresie gospodarki majątkowej oraz sposób prowadzenia ewidencji składników majątkowych w urządzeniach księgowych określono w instrukcji obiegu dokumentów[31] i zasadach (politykach) rachunkowości[34], w tym zakładowym planie kont, w zakresie odnoszącym się do kont zespołu 0 – Aktywa trwałe, który to zespół zawiera konta: 010, 013, 020, 071, 072, 074, 080 i konto pozabilansowe 093 oraz instrukcji obiegu i kontroli dokumentów w DODR[32]. Ewidencję analityczną konta 010 tworzy się dla poszczególnych rejonów działania jednostki (Wrocław, Świdnica, Jelenia Góra, Chojnów, Obiekt hotelowy AGRO).

Według instrukcji obiegu dokumentów jednostka za środki trwałe o niższej wartości o charakterze wyposażenia i pozostałe, których okres użytkowania przekracza 1 rok, uznawała środki trwałe, których cena nabycia lub koszt wytworzenia był niższy niż 3.500,00[33] zł oraz możliwe było: objęcie ich ewidencją środków trwałych, objęcie ich ewidencją środków trwałych o niższej wartości (ilościowo, ilościowo-wartościowo), odpisanie w koszty uzyskania przychodu jednorazowo lub stopniowo albo nie podlegających ewidencji. W ewidencji środków trwałych o niższej wartości, dla jednorodnych obiektów środków trwałych np. przyrządów, urządzeń, mebli itp. możliwe było założenie zbiorczych kart szczegółowych, jeżeli obiekty te: były tego samego typu, posiadały identyczną lub zbliżoną wartość początkową oraz były amortyzowane i umarzane przy zastosowaniu jednakowej stawki amortyzacyjnej lub jednorazowo. Ewidencje ilościowe powinny być prowadzone w przypadku zakupu środka trwałego poniżej 200,00 zł i nowo zakupionych mebli.

Do wartości niematerialnych i prawnych zaliczano nabyte przez DODR we Wrocławiu prawa majątkowe, przeznaczone do gospodarczego wykorzystania na własne potrzeby lub oddanie do użytkowania – wykorzystania na podstawie umowy, jeżeli przewidywany okres ich użytkowania wykorzystania na podstawie umowy był dłuższy niż 1 rok. Obejmowały one m. in. zakupione lub otrzymane jako aport prawo wieczystego użytkowania gruntu, prawa autorskie, prawa do wynalazków i patentów, licencje. Do wartości niematerialnych i prawych zaliczano również koszty organizacyjne poniesione przy zakładaniu lub rozszerzeniu firmy oraz prawo do użytkowania budynków i budowli. Do wartości niematerialnych i prawnych jednostka nie zaliczała opłat licencyjnych, gdy okres korzystania z opłaconej licencji nie przekraczał jednego roku, gdyż stanowiły one koszty działalności podlegające rozliczeniu w ciągu roku.

Według zasad (polityk) rachunkowości przez środki trwałe (ust. 1 pkt 11) rozumiano rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższej niż

[31] zarządzenie nr 28/2018 Dyrektora DODR z dnia 20.11.2018 r.
[32] zarządzenie nr 58/2010 Dyrektora DDODR z dnia 26.11.2010 r.
[33] zgodnie z ustawą z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. 2020 r., poz.1406) - aktualnie o wartości nie mniejszej niż 10.000,00 zł i okresie używania nie krótszym, niż jeden rok

rok, kompletne i zdatne do użytku oraz przeznaczone na potrzeby jednostki, których cena nabycia była wyższa lub równa 10.000 zł, natomiast przez wartości niematerialne i prawne (ust. 1 pkt 13) rozumiano nabyte przez jednostkę, zaliczane do aktywów trwałych prawa majątkowe nadające się do gospodarczego wykorzystania, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, przeznaczone na potrzeby jednostki, których cena nabycia był wyższa lub równa 10.000 zł.

Przyjęte w zasadach (politykach) rachunkowości definicje: środka trwałego oraz wartości niematerialnych i prawnych były niezgodne z postanowieniami art. 3 ust. 1 pkt 14 i 15 ustawy o rachunkowości[34], w myśl których o zaliczeniu określonego składnika aktywu do wartości niematerialnych i prawnych nie decyduje jego wartość.

W wyniku kontroli stwierdzono, że:

- składniki majątku o wartości początkowej poniżej 200,00 zł oraz składniki majątku dotyczące zakupu mebli bez względu na ich wartość jednostka zaliczała bezpośrednio w koszty dla których prowadzona jest ewidencja ilościowa,
- składniki majątku o wartości początkowej od 200,00 zł do 10 000,00 zł jednostka zaliczała do środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych oraz wprowadzała do ewidencji bilansowej tych aktywów; dla tych składników prowadzona była ewidencja ilościowo-wartościowa,
- składniki majątku o wartości początkowej powyżej 10 000,00 zł jednostka zaliczała do środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych oraz wprowadzała do ewidencji bilansowej tych aktywów.

Według udzielonego wyjaśnienia[35] Zarządzeniem Dyrektora DODR nr 62/2020 z dnia 16.12.2020 r. wprowadzono zmiany do zasad (polityk) rachunkowości z mocą obowiązywania od 1.01.2020 r. w prawidłowy sposób regulujące zakwestionowane definicje pojęć: środek trwały i wartości niematerialne i prawne.

Ewidencja składników majątku DODR prowadzona była w systemie komputerowym do którego wykorzystywano dwa programy (moduły programu QS[36] – Księga Handlowa dla Windows) komputerowe ST (środki trwałe) i WNiP (wartości niematerialne i prawne). W programach księgowano dowody księgowe dotyczące składników majątkowych, naliczano umorzenia składników majątkowych. W toku kontroli stwierdzono, że prowadzona w systemie elektronicznym, kartoteka środków trwałych/wartości niematerialnych i prawnych uwzględniała środki trwałe uporządkowane według numeru inwentarzowego, zawierała dane charakteryzujące środek trwały według, (tj. opis środka trwałego, numer inwentarzowy, nazwę, symbol grupy, podgrupy poszczególnych grup klasyfikacji rodzajowej środków trwałych w porządku chronologicznym, datę przyjęcia/wytworzenia na podstawie którego wprowadzono środek trwały do ewidencji, wartość inwentarzową środka trwałego, stopę umorzenia, umorzenie).

Kontroli poddano dokumentację dotyczącą ewidencji 5 nowych składników majątkowych:

[34] Dz.U z 2019 poz.351
[35] pismo z 29.12.2020 r., znak:D.091.1.2020
[36] Program QS – Księga Handlowa dla Windows; QS Przedsiębiorstwo Informatyczne Janusz Witkaniec

1) na podstawie OT nr 9/2019 z 18 grudnia 2019 roku i polecenia księgowania nr PK 45/12 z 24.12.2019 r. na koncie Ma 080-0-0000-100, Wn 010-3-0000-101 ujęto zakupiony traktor ogrodowy z akcesoriami, o wartości początkowej 19.900,00 zł, nadając numer inwentarzowy 0570-592/Wr; kartoteka środka trwałego zawierała wszystkie niezbędne dane i informacje (charakterystyka, numer inwentarzowy, numer klasyfikacji środków trwałych: 5-59-592, dane osoby odpowiedzialnej za środek trwały, daty przyjęcia/wytworzenia środka trwałego, wartość inwentarzową, stopa umorzenia i wysokość umorzenia. Zastosowana stopa umorzenia wynosiła 14%; ponadto dokumentacja zwierała, fakturę i protokół odbioru zakupionego urządzenia; dokument OT zawierał wszystkie wypełnione rubryki, wymagane podpisy osób je sporządzających i zatwierdzających; dokument PK zawierał dane i podpisy osób sporządzającej i zatwierdzającej dokument, ale nie zawierał podpisu osoby w rubryce zaksięgowano; w dokumencie PK 45/12 błędnie wskazano nazwę przyjętego środka trwałego wskazując, że dotyczy: „zakup stacji meteorologicznych";
2) parking DODR Wrocław (środek trwały powstały w wyniku zrealizowania zadania inwestycyjnego); środek trwały ujęto na podstawie dokumentu OT nr 4/2019 z 23.09.2019 r. oraz PK nr 15/09 z 23.09.2019 r. na koncie Ma 080-0-0000-200, Wn 010-1-0000-101. Wartość środka trwałego wyniosła 124.230,00 zł; kartoteka środka trwałego zawierała wszystkie niezbędne dane i informacje (charakterystyka, numer inwentarzowy, numer klasyfikacji środków trwałych 2-29-291, w rubryce „osoba odpowiedzialna" wpisano symbol komórki organizacyjnej jednostki odpowiedzialnej za środek trwały, daty przyjęcia/wytworzenia środka trwałego, wartość inwentarzową po zwiększeniu, stopa umorzenia i wysokość umorzenia; zastosowana stopa umorzenia wynosiła 4,5%; ponadto dokumentacja zwierała, fakturę, umowę z wykonawca oraz protokół odbioru zadania inwestycyjnego; dokumenty OT, PK zawierały wszystkie wypełnione rubryki, wymagane dane i podpisy osób je sporządzających i zatwierdzających; na dokumencie PK nie wskazano daty księgowania;
3) zakupiony w roku 2018 samochód 9-osobowy OPEL VIVARO 0VF06 Kombi EDITION 16DMT ujęto w ewidencji na podstawie dokumentu OT nr 4/2018 oraz dokumentu polecenie księgowania PK nr 36/09 z 28.09.2018 r. na kontach Ma 080-0-000-100, Wn 010-4-0000-101 oraz nadano numery inwentarzowy 0916-741/Wr; wartość początkowa ujętego środka trwałego wynosiła 116.941,00 zł; zastosowana stawka amortyzacyjna stanowiła wysokość 20%; do dokumentacji dołączona była faktura i protokół odbioru/zgodności zakupionego samochodu z zamówieniem; kartoteka danego środka trwałego zawierała wszystkie niezbędne dane i informacje (charakterystyka, numer inwentarzowy, numer klasyfikacji środków trwałych 7-74-741, wskazywała osobę odpowiedzialną, daty przyjęcia/wytworzenia środka trwałego, wartość inwentarzową, stopa umorzenia i wysokość umorzenia; zastosowana stopa umorzenia/stopa amortyzacji bilansowej wynosiła 20%; dokument OT zawierał wszystkie wymagane dane i podpisy osób go sporządzających i zatwierdzających; księgowania

na kontach Ma 080-0-0000-100 oraz Wn 010-0-0000-101 dotyczące środków trwałego dokonano dokumentem PK nr 36/09; na dokumencie PK brak było podpisu osoby w miejscu potwierdzającym wykonanie księgowania;

4) zakupiony w roku 2018 samochód 5-cio osobowy HYUNDAI Elantra 1,6 MPI Comfort ujęto w ewidencji na podstawie dokumentu OT nr 5/2018 z 28.09.2018 r. oraz dokumentu polecenie księgowania PK nr 36/09 z 28.09.2018 r. na kontach Ma 080-0-000-100, Wn 010-4-0000-101 oraz nadano numer inwentarzowy 0917-741/Wr; wartość początkowa ujętego w ewidencji środka trwałego wynosiła 74.900,00 zł; zastosowana stawka amortyzacyjna wynosiła 20%; do dokumentacji dołączona była faktura i protokół odbioru/zgodności zakupionego samochodu z zamówieniem; kartoteka danego środka trwałego zawierała wszystkie niezbędne dane i informacje (charakterystyka, numer inwentarzowy, numer klasyfikacji środków trwałych 7-74-741, wskazywała osobę odpowiedzialną, daty przyjęcia/wytworzenia środka trwałego, wartość inwentarzową, stopa umorzenia i wysokość umorzenia; zastosowana stopa umorzenia wynosiła 20%; dokument OT zawierał wszystkie wymagane dane i podpisy osób go sporządzających i zatwierdzających oraz osoby odpowiedzialnej za środek trwały; na dokumencie PK brak było podpisu osoby w miejscu potwierdzającym wykonanie księgowania oraz błędnie wpisano numer inwentarzowy dotyczący samochodu HYUNDAI Elantra.

5) parking przy PZDR Świdnica (środek trwały wytworzony w wyniku zrealizowania zadania inwestycyjnego); w wyniku realizacji zadania inwestycyjnego nastąpiło zwiększenie wartości istniejącego środka trwałego o numerze inwentarzowym nr 200/291 – parking wybudowanego w roku 1999; środek trwały (zwiększenie) ujęto na podstawie dokumentu OT nr 2/2018 z 31.08.2018 r. oraz polecenia księgowania nr 28/08 z 31.08.2018 r. na koncie Ma 080-0-0000-200, Wn 010-1-0000-102; zwiększenie wartości środka trwałego stanowiło kwotę w wysokości 60.000,00 zł; wartość środka po zwiększeniu wyniosła 150.800,00 zł (wartość początkowa środka trwałego przez modernizacją wynosiła 90.800,00 zł); kartoteka środka trwałego zawierała wszystkie niezbędne dane i informacje (charakterystyka, numer inwentarzowy, numer klasyfikacji środków trwałych 2-29-291, osobę odpowiedzialną, daty przyjęcia/wytworzenia środka trwałego, wartość inwentarzową po zwiększeniu, stopę umorzenia i wysokość umorzenia; zastosowana stopa umorzenia wynosiła 4,5%; dokumenty OT, PK zawierały wszystkie wypełnione rubryki, wymagane dane i podpisy osób je sporządzających i zatwierdzających.

Na podstawie analizy wybranej do kontroli dokumentacji stwierdzono, że:

1) dowody księgowe dotyczące przyjęcia środka trwałego, zawierały wymagane podpisy osób odpowiedzialnych za powierzone mienie;
2) przyjęcia na stan składników majątkowych pochodzących z zakupu bądź z zakończonych inwestycji, dokonywano na podstawie druku OT (przyjęcia środka trwałego) oraz druku PK (polecenie księgowania);

3) przyjęte nowe środki trwałe były grupowane zgodnie z obowiązującą Klasyfikacją Środków Trwałych, z zastosowaniem odpowiednich stawek umorzeniowych;
4) operacje w zakresie ewidencji składników majątku ujmowano na kontach: Wn 010, Ma 080 – przyjęcie na stan składników majątku lub Wn 010, Ma 080 – wytworzenie środka trwałego, z uwzględnieniem wprowadzonej rejonizacji;
5) na dokumentach: PK 45/12 z 24.12.2019 r., nr 15/09 z 23.09.2019 r., PK nr 36/09 z 28.09.2018 r. brak było wymaganych adnotacji i/lub podpisów i/lub wystąpiły błędy związane z numerem inwentarzowym lub nazwą środka trwałego;
6) w kartotece środka trwałego o nr 200/291/Św błędnie wskazano wysokość kwoty umorzenia (78.838,16 zł.), według stanu na 31.12.2018 r.;
7) w przypadku środków trwałych o numerach ewidencyjnych 0916-741/Wr oraz 0917-741/Wr księgowania na kontach Ma 080-0-0000-100 oraz Wn 010-0-0000-101 dokonano jednym dokumentem PK nr 36/09 z 28.09.2018 r.

DODR dokonuje wyceny aktywów i pasywów[37] nie rzadziej niż na dzień bilansowy, przy czym:

- środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne - według cen nabycia kosztów wytworzenia lub wartości po aktualizacji wyceny pomniejszonych o odpisy amortyzacyjne lub umorzeniowe, a także o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości (środki trwałe stanowiące własność Skarbu Państwa lub gminy otrzymane nieodpłatnie na podstawie decyzji właściwego organu mogą być wycenione w wartości określonej w tej decyzji),
- środki trwale w budowie - w wysokości ogółu kosztów, pozostających w bezpośrednim związku z ich nabyciem lub wytworzeniem, pomniejszone o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości, to jest według przyjętych w DODR metod wyceny aktywów i pasywów.

W zakresie stosowanych odpisów umorzeniowych wykazano, że środki trwałe są amortyzowane począwszy od miesiąca następującego po miesiącu przyjęcia środka trwałego do używania. Środki trwałe o wartości jednostkowej przekraczającej 10.000,00 zł, umarza się i amortyzuje według stawek określonych w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, metodą liniową. Natomiast środki trwałe o wartości nieprzekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszty uzyskania przychodu w 100% ich wartości, w momencie oddania do użytkowania. Umorzenie ujmowane jest na kontach 071, 072 i 074 w zależności od rodzaju środka trwałego, natomiast amortyzacja obciąża konto 408.

W zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości, a jedynie uchybienia polegające na błędnym zdefiniowaniu w regulacjach wewnętrznych podstawowych pojęć w zakresie gospodarki majątkowej (środek trwały, wartości niematerialne i prawne) oraz błędach w dokumentacji dotyczącej ewidencji środków trwałych, co świadczy o braku nadzoru.

[37] rozdział III załącznika nr 1 do zarządzenia nr 25/2018

2.2. Przygotowanie i realizacja inwestycji finansowanych i współfinansowanych z dotacji celowej budżetu państwa

W 2018 roku DODR zrealizował zadania majątkowe finansowane z dotacji celowej na łączną kwotę 482.074,04 zł, co dało wykonanie planowanych wydatków majątkowych na poziomie 98,38%. W ramach zadań inwestycyjnych związanych z budownictwem dokonano przebudowy i modernizacji parkingów w PZDR Chojnowie i Świdnicy. W ramach zakupów inwestycyjnych dokonano zakupu samochodów osobowych, automatycznego systemu depozytorów kluczy, stacji meteorologicznych oraz niszczarek.

W roku 2019 DODR na wydatki majątkowe wydatkował łącznie kwotę dotacji celowej w wysokości 399.150,82 zł, co stanowiło wykonanie na poziomie 98,56% przekazanej dotacji celowej na wydatki majątkowe. W ramach tej kwoty wykonał przebudowę i modernizację parkingu w siedzibie jednostki we Wrocławiu oraz dokonał zakupu stacji meteorologicznych, traktora ogrodowego i wyposażenia serwerowni do Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją.

W ramach prowadzonych czynności kontrolnych poddano analizie obowiązujące w jednostce regulacje wewnętrze dotyczące zamówień publicznych, a także 4 z 9 zamówień przeprowadzonych przez DODR w latach 2018-2019 na zakup dostaw, usług lub robót budowlanych, finansowanych z dotacji celowej MRiRW na wydatki majątkowe, w tym 3 postępowania o zamówienie publiczne prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego na:

- dostawę fabrycznie nowych samochodów na rzecz DODR we Wrocławiu w roku 2018 (nr sprawy AG-312-1/18) – przetarg unieważniony,
- dostawę fabrycznie nowych samochodów na rzecz DODR we Wrocławiu w roku 2018 (nr sprawy AG-312-2/18),
- zakup, dostawę i montaż 4 stacji meteorologicznych służących do monitorowania suszy rolniczej oraz prowadzenia monitoringu agrofagów zgodnie z założeniami integrowanej ochrony roślin, w roku 2019 (nr sprawy AG-312-3/19),

oraz jedno zamówienie publiczne, do którego nie miały zastosowania przepisy ustawy, na:

- przebudowę (modernizację) parkingu na terenie DODR we Wrocławiu w roku 2019) nr sprawy AG-313-262/19).

2.2.1. W DODR we Wrocławiu obowiązywał regulamin udzielenia zamówień publicznych[38], określający procedurę sporządzania planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych, procedurę dla postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, procedurę dla zamówień o wartości mniejszej niż równowartość kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[39], procedurę dla zamówień o wartości szacunkowej nieprzekraczającej 1 tys. zł i dla zamówień o wartości przekraczającej 1 tys. zł, lecz nieprzekraczającej 10 tys. zł oraz procedurę rozliczania zamówień.

[38] Zarządzenie Nr 14/2017 Dyrektora DODR we Wrocławiu z dnia 12.06.2017 r.
[39] Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, z późn. zm.

Analiza obowiązującego w jednostce regulaminu udzielenia zamówień publicznych wykazała nieścisłości w procedurze dotyczącej planowania zamówień publicznych, np. w § 4 w pkt 2-6 użyto różnych określeń dla planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Dodatkowo postanowienia regulaminu wykraczały poza proces zamówień publicznych i obejmowały dla przykładu zagadnienia dot. planu zakupów w jednostce, naruszenia dyscypliny finansów publicznych, kar za zakupy z pominięciem procedury zamówień.

W wyniku kontroli stwierdzono, że wprowadzone do regulacji zagadnienia wykraczające poza proces zamówień publicznych uczyniły regulację mniej przejrzystą, a nieścisłości w procedurze planowania zamówień miały wpływ na dezorganizację proces planowania zamówień w jednostce.

2.2.2. W zakresie realizacji obowiązku przygotowania i zamieszczenia na stronie internetowej planu postępowań o udzielenie zamówień oraz rocznego sprawozdania z udzielonych zamówień ustalono, że DODR we Wrocławiu:

1) sporządził i opublikował na stronie internetowej Plan postępowań o udzielenie zamówień na rok 2019 oraz 2020, przy czym Plan na rok 2019 został upubliczniony[40] 15 dni od daty przyjęcia ustawy budżetowej tj. w terminie przewidzianym ustawą Pzp, natomiast Plan postępowań o udzielenie zamówień na rok 2020 opublikowano[41] 22 dni przed dniem przyjęcia budżetu, co było sprzeczne z art. 13a ustawy Pzp, bowiem początkiem biegu 30 dniowego terminu na sporządzenie oraz opublikowanie planu postępowań jest przyjęcie przez uprawnione organy budżetu lub planu finansowego;
2) w planach na rok 2019 i 2020 określił, według ustawy, przedmiot zamówienia, rodzaj oraz tryb udzielenia zamówienia, orientacyjną wartość oraz planowany termin wszczęcia zamówienia;
3) pomimo, iż przepisy ustawy Pzp nie nakładały na zamawiającego obowiązku aktualizacji przygotowanych i opublikowanych planów, przy czym nie wykluczały takiej możliwości w ciągu roku, w szczególności w sytuacji, gdy zamawiający przewidywał udzielenie zamówień, które nie zostały ujęte w tym planie, wprowadził do Planu na rok 2019 i 2020 zmiany m.in. uwzględniające nowe zamówienia;
4) na rok 2018 nie sporządził Planu postępowań o udzielenie zamówień, pomimo, iż w planie finansowym DODR na rok 2018 zaplanowano wydatki na druk i dostawę wydawnictw oraz miesięcznika „Twój Doradca Rolniczy Rynek …", o wartości przekraczającej kwotę 30 tys. euro, i tym samym nie zastosował się do postanowień art. 13 i 13a ustawy Pzp; jednocześnie, proces planowania postępowań o udzielenie zamówień publicznych, wymagany regulaminem zamówień publicznych obowiązującym w DODR, nie został należycie przeprowadzony, w szczególności w odniesieniu do obowiązku sporządzenia i zatwierdzenia w terminie do 31 października przez główną księgową i dyrektora DODR planu zamówień

[40] https://dodr.ibip.wroc.pl/public/?id=114638; udostępnienie 31.01.2019 r.
[41] ńhttps://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/pytania-i-odpowiedzi-dotyczace-nowelizacji-ustawy-prawo-zamowien-publicznych-2/przygotowanie-przez-zamawiajacych-planu-postepowan-o-udzielenie-zamowien

na kolejny rok budżetowy; jednostka nie była w stanie przedłożyć kontroli wymaganego dokumentu.

Brak planu postępowań o udzielenie zamówień Dyrektor DODR uzasadnił[42] pojawieniem się koncepcji zmniejszenia nakładu miesięcznika „Twój Doradca Rolniczy Rynek" (w związku z planowanym uruchomieniem wersji elektronicznej czasopisma), co miało skutkować zmniejszeniem kwoty zamówienia na druk i dostawę wydawnictw do kwoty poniżej 30 tys. euro, natomiast brak planu zamówień wymaganego przyjętym w jednostce regulaminem zamówień publicznych – zaginięciem dokumentu.

> Ostatecznie przetarg na druk i dostawę wydawnictw (...) został ogłoszony 29.11.2018 r. i unieważniony w związku z tym, że postępowanie było obarczone niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego polegającą na niezamieszczeniu ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych (dalej: BZP). Ponowne ogłoszenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nastąpiło 4.12.2018 r. Na sfinansowanie przedmiotowego zamówienia zamawiający zamierzał przeznaczyć 246.039,67 zł.
>
> Dodatkowo w roku 2018 wystąpiła potrzeba przeprowadzenia postępowania na zakupu nowych samochodów, po aneksowaniu umowy na dotację celową, tj. w trakcie roku.
>
> Ponieważ obowiązek sporządzenia i upublicznienia Planu nie aktualizuje się po upływie 30 – dniowego terminu wskazanego w art. 13a ustawy Pzp, nawet w przypadku, gdy konieczność udzielenia takiego zamówienia pojawi się w trakcie roku, przyjęto wyjaśnienie dyrektora DODR odnośnie nowopowstałej potrzeby przeprowadzenia postępowania i braku zasadności ujmowania go w planie;

5) obowiązek informacyjny odnośnie przygotowania i przekazania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach został zrealizowany w obowiązującym terminie za rok 2018 – 21.02. i rok 2019 – 31.01.

Z zakresie objętym kontrolą stwierdzono uchybienia polegające na nieprzygotowaniu i nieopublikowaniu zgodnie z art. 13 i 13a ustawy Pzp planu postępowań o udzielenie zamówień na rok 2018 oraz przedwczesnym opublikowaniu planu postępowań o udzielenie zamówień na rok 2020, przy czym, poprzez upublicznienie aktualizacji do planów na rok 2020, DODR we Wrocławiu zachował, a nawet wzmocnił transparentność i przejrzystość planowanych postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

2.2.3. Przygotowanie i przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówienia, w odniesieniu do których istniał obowiązek stosowania przepisów ustawy Pzp

Czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem objętych kontrolą 3 postępowań o udzielenie zamówienia na: dostawę fabrycznie nowych samochodów (dwukrotnie) oraz zakup, dostawę i montaż 4 stacji meteorologicznych, realizowali: p.o. dyrektora DODR we Wrocławiu i jego zastępcy, członkowie komisji przetargowej oraz radca prawny.

Ustalono, że:

1) postępowania zostały wszczęte na wniosek o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia publicznego kierownika Działu Administracyjno-Gospodarczego, tj. według przyjętej w DODR procedury;

[42] pismo dyrektora DODR z 30.11.2020, znak: AG.091.2.2020 oraz pismo zastępcy dyrektora DODR z 17.12.2020 r.

2) na potrzeby postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przygotowano specyfikacje istotnych warunków zamówienia, które zostały zatwierdzone przez p.o. dyrektora DODR we Wrocławiu i opublikowane na stronie internetowej[43];
3) wartość zamówień została ustalona na podstawie rozeznania cen rynkowych, co ma odzwierciedlenie w znajdujących się w dokumentacji sprawy notatkach służbowych[44];
4) postępowania zostały ogłoszone, a ogłoszenia o zamówieniu zamieszone w BZP[45], na stronie internetowej DODR we Wrocławiu[46] oraz miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego;
5) do oceny i wyboru oferty p.o. dyrektor DODR we Wrocławiu powołał każdorazowo komisję przetargową[47];
6) osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, we wszystkich trzech przypadkach, złożyli oświadczenie określone w art. 17 ust. 2 ustawy Pzp;
7) w związku z brakiem ofert w postępowaniu AG-312-1/2018 na dostawę fabrycznie nowych samochodów, zamawiający unieważnił przetarg, a informacja o tym fakcie została zamieszczona na stronie internetowej DODR we Wrocławiu[48], w dniu określonym jako termin składania ofert;
8) informacje o wyborze najkorzystniejszej oferty w 2 pozostałych postępowaniach zostały ogłoszone na stronie internetowej[49]; w informacjach zamawiający zawarł wymagane przepisami art. 86 ust. 5 ustawy Pzp obowiązki informacyjne (kwotę jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, nazwy i adresy wykonawców, którzy złożyli oferty oraz ceny i okresy gwarancji zawarte w ofertach);
9) ogłoszenia o udzieleniu zamówień zostały opublikowane w BZP[50];
10) zamawiający z wyłonionymi w przeprowadzonych postępowaniach wykonawcami zawarł umowy:
   - nr 4/ZP/2018 w dniu 18.09.2018 r. na dostawę samochodu 5-cio osobowego, z terminem realizacji zamówienia do 2.10.2018 r., na kwotę 74.900 zł brutto (60.894,31 zł netto),
   - nr 5/ZP/2018 w dniu 18.09.2018 r. na dostawę samochodu 9-cio osobowego, z terminem realizacji 8.10.2018 r., na kwotę zł 116.941 zł brutto (95.073,98 zł netto),
   - nr 5/ZP/2019 w dniu 15.07.2019 r. na zakup, dostawę i montaż 4 stacji meteorologicznych, z terminem realizacji 30.09.2019 r., na kwotę 182.630,40 zł brutto (148.480 zł netto);

[43] https://dodr.ibip.wroc.pl/public/?id=63236
[44] Notatka z przeprowadzonej analizy rynku z 30.07.2018 r. na zakup samochodów służbowych oraz Notatka z przeprowadzonej analizy rynku z 3.06.2019 r. na zakup 4 stacji meteorologicznych
[45] Ogłoszenia zamieszczone w BZP w dniu 9.08.2018 r. pod nr 598981-N-2018, w dniu 27.08.2018 r. pod nr 608372-N-2018, w dniu 7.06.2019 r. pod nr 557151-N-2019
[46] https://dodr.ibip.wroc.pl/public/?id=63236
[47] Zarządzenie nr 13/2018 z dnia 3.08.2018 r., Zarządzenie nr 16/2018 z 23.08.2018 r., Zarządzenie nr 18/2019 z dnia 23.05.2019 r.
[48] Informacja o unieważnieniu z 20.08.2018r.; https://dodr.ibip.wroc.pl/public/?id=63237
[49] https://dodr.ibip.wroc.pl/public/?id=63237
[50] Ogłoszenie zamieszczone w BZP w dniu 1.10.2018 r. pod nr 500234542-N-2018 oraz w dniu 17.07.2019 r. pod nr 510146900-N-2019

11) w odniesieniu do wszystkich zadań inwestycyjnych DODR dokonał odbioru przedmiotu zamówienia, czego dowodem były protokoły odbioru[51] podpisane przez przedstawicieli zamawiającego oraz wykonawcę;

12) nie sporządzono protokołu postępowania o udzielenie zamówienia na zakup samochodów w odniesieniu do przetargu, który został unieważniony; stanowi to uchybienie, gdyż zamawiający jest zobowiązany przepisami ustawy Pzp do dokumentowania swoich czynności w trakcie prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego; dyrektor DODR wyjaśnił, że „postępowanie prowadził w zastępstwie specjalista ds. administracyjnych. Pracownik merytorycznie odpowiedzialny za zamówienia publiczne przebywał od 6-21.08.2018 r. na urlopie. Dnia 20.08.2018 r. został przygotowany protokół z posiedzenia Komisji Przetargowej (...) na podstawie którego sporządzono informację o unieważnieniu przetargu wraz z uzasadnieniem; została ona opublikowana na BIP DODR w dniu 20.08.2018 r." [52];

13) z przebiegu postępowania, w 2 pozostałych przypadkach, sporządzano (na druku ZP-PN) protokół postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego, o którym mowa w art. 96 ustawy Pzp, przy czym w protokole postępowania na zakup stacji meteorologicznych nie zawarto informacji w ust. 12 pkt 1, tj. zestawienia ofert z podaniem nazwy wykonawcy, adresu siedziby, ceny; dyrektor DODR wyjaśnił[53], to tym, iż w postępowaniu złożona została tylko jedna oferta, a wymagane w pkt 12 informacje zostały zawarte w ust. 18 pkt 2 oraz 26 pkt 1 protokołu.

Postępowania o udzielenie zamówienia przeprowadzono z zastosowaniem postanowień regulaminu udzielania zamówień publicznych realizowanych w DODR. Wyboru wykonawców zadań inwestycyjnych dokonano na podstawie przepisów ustawy Pzp.

W zakresie objętym kontrolą dotyczącym dokumentacji postępowań o udzielenie zamówień publicznych nie stwierdzono nieprawidłowości, a jedynie uchybienia polegające na zastąpieniu protokołu postępowania informacją o unieważnieniu przetargu oraz, w drugim przypadku, nierzetelnym przygotowaniu protokołu postępowania o udzielenie zamówienia.

2.2.4. Przygotowanie i przeprowadzanie zamówienia publicznego, w odniesieniu do którego nie istniał obowiązek stosowania przepisów ustawy Pzp

Podstawą przygotowania i przeprowadzenia zamówienia na przebudowę (modernizację) parkingu na terenie DODR we Wrocławiu były postanowienia Regulaminu udzielania zamówień publicznych realizowanych w DODR oraz Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych w DODR.

W toku kontroli ustalono, że:

[51] Protokół zgodności przekazanego samochodu osobowego z 27.09.2018 r., Protokół odbioru z 18.09.2018 r., Protokół odbioru końcowego spisany 30.09.2019 r. w Niedźwiedziu, Protokół odbioru końcowego spisany 30.09.2019 r. w Wieży, Protokół odbioru końcowego spisany 30.09.2019 r. w Ligocie Polskie, Protokół odbioru końcowego spisany 30.09.2019 r. w Juszczynie

[52] pismo dyrektora DODR z 30.11.2020 r., znak AG.091.1.2020

[53] pismo dyrektora DODR z 25.11.2020 r., znak: AG.091.1.2020

1) wszczęcie postępowania zostało poprzedzone przeprowadzeniem rozpoznania cen rynkowych – zapytanie o cenę skierowano do 9 podmiotów, uzyskano odpowiedzi od 4 podmiotów[54];
2) postępowanie zostało zainicjowane wnioskiem o wrażenie zgody na udzielenie zamówienia publicznego, sporządzonym według przyjętego w DODR wzoru, na którym potwierdzono zabezpieczenie środków na realizację zamówienia, konieczność realizacji zamówienia oraz została wyrażona zgoda na realizację zamówienia;
3) wniosek został wpisany do Rejestru Zamówień Publicznych, co było zgodne z przyjętą w DODR procedurą (§ 6 ust. 3 Regulaminu udzielania zamówień publicznych …);
4) dokonano uzgodnienia postanowień projektu umowy z właściwymi dla tego procesu komórkami organizacyjnymi DODR, co zostało potwierdzone w karcie obiegu umowy z której wynika zobowiązanie pieniężne;
5) zamawiający zawarł z wyłonionym w postępowaniu wykonawcą umowę nr 64/U/2019 w dniu 29.05.2019 r. na wykonanie prac polegających na przebudowie (modernizacji) parkingu na terenie DODR we Wrocławiu przy ulicy Zwycięskiej 8, z terminem realizacji do dnia 30.09.2019 r., na kwotę 124.230,00 zł brutto (101.000,00 zł netto);
6) zamawiający dokonał odbioru przedmiotu zamówienia, czego dowodem był protokół odbioru[55] podpisany przez przedstawicieli inwestora oraz wykonawcy.

Zamówienie przeprowadzono z zastosowaniem postanowień Regulaminu udzielania zamówień publicznych realizowanych w DODR. Nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości.

2.2.5. Rozliczenie i wypłata wynagrodzenia za realizowane zadania inwestycyjne

Na realizację zadań inwestycyjnych były zabezpieczone środki w planie finansowym DODR na rok 2018 po zmianach oraz planie finansowym DODR na rok 2019 po zmianach.

Rozliczenie wynagrodzenia realizowanych zadań inwestycyjnych nastąpiło w oparciu o wystawione przez wykonawców/dostawców faktury:

- faktura nr 2/001/001/00362/2018 za realizację zadania pn. „Dostawa samochodu 5-cio osobowego", wystawiona 27.09.2018 r., na kwotę 74.900 zł – przelew został wykonany 17.10.2018 r., tj. w terminie 21 dni od daty otrzymania przez zamawiającego faktury, zgodnie z postanowieniami § 4 pkt 1-5 umowy,
- faktura nr W000758/FVS/18 za realizację zadania pn. „Dostawa samochodu 9-cio osobowego", wystawiona 26.09.2018 r., na kwotę 116.941 zł – przelew został wykonany 16.10.2018 r., tj. w terminie 21 dni od daty otrzymania faktury, zgodnie z postanowieniami § 4 pkt 1-5 umowy,
- faktura nr 25/2019, za realizację zadania pn. „Przebudowa (modernizacja) parkingu na terenie DODR we Wrocławiu przy ulicy Zwycięskiej 8", wystawiona 11.09.2019 r., na kwotę 124.230,00 zł – przelew został wykonany 10.10.2019 r., tj. w terminie 30 dni od daty wpływu do zamawiającego, zgodnie z § 4 pkt 1-6 umowy,

[54] Notatka służbowa do wniosku nr AG-313-262/19 z przeprowadzonej analizy rynku z dnia 22.05.2019 r.
[55] Protokół odbioru końcowego z dnia 11.09.2019 r.

- faktura nr 178/F/19/FV za realizację zadania pn. „Zakup, dostawa i montaż 4 stacji meteorologicznych", wystawiona 9.10.2019 r. na kwotę 182.630,40 zł – przelew został wykonany 22.10.2019 r., tj. w terminie 21 dni od daty otrzymania przez zamawiającego faktury, zgodnie z postanowieniami § 3 pkt 1-8 umowy.

Stwierdzono, że terminy i warunki płatności określone w umowach zawartych w zakresie zadań inwestycyjnych wybranych do kontroli były przestrzegane. Dokumenty finansowe zostały poddane kontroli merytorycznej, formalno-rachunkowej oraz zatwierdzone do wypłaty. Na odwrocie każdej faktury znajdowała się informacja dotycząca zamówienia (numer umowy), postępowania (numer postępowania) i trybu (jeśli stosowano), co w sposób prawidłowy odzwierciedlało stan faktyczny.

W zakresie rozliczenia i wypłaty wynagrodzenia za realizowane zadania inwestycyjne nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości. Na podstawie przedstawionych do kontroli dokumentów oraz zastanych efektów rzeczowych oceniono, że przyznane środki wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem.

3. Ocena prawidłowości wykorzystania i rozliczenia dotacji celowej na wydatki majątkowe udzielonej jednostce przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w latach 2018-2019

W roku 2018 DODR otrzymał 12.951 tys. zł dotacji celowej na realizację zadań z zakresu doradztwa rolniczego z budżetu państwa, w tym 490 tys. na wydatki majątkowe. Kwota niewykorzystanej dotacji to 7.925,96 zł. Kwota dotacji celowej dla DODR w roku 2019 wyniosła 13.193 tys. zł, w tym 405 tys. zł na wydatki majątkowe. Kwota niewykorzystanej dotacji to 5.849,18 zł. Natomiast w roku 2020 dotacja celowa wyniosła 14.035 tys. zł, w tym 390 tys. zł na wydatki majątkowe. Wykonanie planu na dzień 30.11.2020 r. wyniosło blisko 80%.

W zakresie realizacji wydatków majątkowych z dotacji budżetowej w latach 2018-2019, badaniu kontrolnemu poddano 7 (50%) dowodów księgowych na kwotę 388 581,88 zł, co stanowi ok. 40% wydatków w stosunku do poddanej badaniu grupy wydatków. W roku 2018 badaniu poddano 5 z 10 dowodów na kwotę 296.291,46 zł, co stanowi ok. 60 % wartości zaksięgowanych dowodów, natomiast w 2019 r. – 2 dowody (50%) na kwotę 92.290,42 zł, co stanowi ok. 20% wartości zaksięgowanych na realizację wydatków majątkowych dowodów.

Zestawienie skontrolowanych dowodów księgowych wydatków majątkowych dokonanych w latach 2018-2019 finansowanych z dotacji celowej MRiRW

Lp.	nazwa/numer dowodu księgowego	wartość zadania	wartość dofinansowania z budżetu państwa	data wystawienia dowodu księgowego	termin i data realizacji płatności	przyjęcie środka trwałego
Rok 2018						
1.	Faktura VAT nr 23/08/2018	60.000,00	60.000,00	27.08.2018 r.	24.09.2018 r.	OT 2/2018 31.08.2018 r. Nr inwent. 200-291/ŚW
2.	Faktura nr FV 1/2018	56.340,00	50.000,00	14.09.2018 r	12.10.2018 r.	OT 3/2018 24.09.2018 r. Nr inwent. 216-291/Ch 31.12 dokonano korekty

3.	Faktura VAT nr FV/0019/12/2018	68.634,00	68.634,00	17.12.2018 r.	28.12.2018 r.	21/2018 21.12.2018 r. Nr inwent. 0226-808/WR
4.	Faktura VAT 3848/2018	20.002,26	20.002,26	21.12.2018 r.	28.12.2018 r.	22/2018 21.12.2018 r. Nr inwent. 0227-803/WR 23/2018 21.12.2018 r. 0228-803/WR
5.	Faktura VAT nr 288/F/18/FV	91.315,20	91.315,20	24.12.2018 r.	28.12.2018 r.	OT 24/2018 31.12.2018 r. Nr inwent. 317-800/ŚW OT 25/2018 069-800/JG
	Ogółem	**296.291,46**	**289.951,46**			
			Rok 2019			
6.	Faktura sprzedaży FS 112/2019	72.390,42	72.390,42	19.06.2019 r.	2.07.2019 r.	OT 1/2019 OT 2/2019 OT 3/2019 26.06.2019 r. Nr inwent. 0622-487/WR 0623-487/WR 0623-487/WR
7.	Faktura VAT nr FA/27/12/2019	19.900,00	19.900,00	18.12.2019 r.	19.12.2019 r.	OT 9/2019 18.12.2019 Nr inwent. 0570-592/WR
	Ogółem	**92.290,42**	**92.290,42**			
	Łącznie w latach 2018-2019	**388.581,88**	**382.241,88**			

W toku kontroli wybranych wydatków majątkowych sfinansowanych z dotacji stwierdzono, że:

1) skontrolowane wydatki były związane z realizacją zadań, na które została udzielona dotacja i dotyczyły: 1/ przebudowy/modernizacji parkingu na terenie PZDR Świdnica, 2/ przebudowy /modernizacji parkingu na terenie PZDR w Chojnowie, 3/ zakupu automatycznego systemu depozytorów kluczy w DODR we Wrocławiu, 4/ zakup niszczarek 2 szt., 5/ zakupu stacji meteorologicznych 2 szt., 6/ zakupu wyposażenia serwerowni do EZD, 7/ zakupu traktora ogrodowego;
2) dowody księgowe poddane kontroli posiadały numery ewidencyjne, pod którymi zostały zaewidencjonowane w księgach rachunkowych, opisy kwalifikujące wydatki poniesione na realizację zadania w poszczególnych kosztach rodzajowych;
3) skontrolowane dokumenty księgowe zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zostały zatwierdzone do realizacji (wypłaty), co zostało potwierdzone poprzez złożenie podpisów osób do tego upoważnionych, przy czym w toku kontroli finansowej nie została zachowana kolejność weryfikacji dokumentów finansowych tj. pierwszeństwo sprawdzenia merytorycznego (wraz z uzasadnieniem wydatku) przed sprawdzeniem pod względem formalnym i rachunkowym;
4) skontrolowane faktury dotyczące zakupów materiałów i wyposażenia oraz robót budowlanych posiadały opisy wskazujące, że dokumentowane wydatki były celowe i zasadne; opisy

wskazywały w sposób jednoznaczny, że wykonane inwestycje oraz zakupione materiały i wyposażenie służyły realizacji zadań statutowych i poprawie funkcjonowania DODR.

Na podstawie skontrolowanych dowodów księgowych stwierdzono prawidłowość i zasadność sfinansowania z udzielonej dotacji wybranych wydatków majątkowych oraz uchybienie polegające na nie przestrzeganiu w procesie kontroli finansowej, przyjętej w DODR drogi obiegu i kontroli dowodów księgowych.

4. Wykorzystywanie samochodów służbowych jednostki do celów służbowych i prywatnych

4.1. W kontrolowanym okresie DODR we Wrocławiu dysponował 4 samochodami wykorzystywanymi dla celów służbowych: samochodem marki Hyundai Elantra, rok produkcji 2018, przebieg 48 028 km, Opel Vivaro, rok produkcji 2018, przebieg 42 447 km, Mercedes Vito, rok produkcji 2012, przebieg 217 020 km oraz Ford Mondeo rok produkcji 2011, przebieg 228 796 km. Samochód Ford Mondeo nie był eksploatowany ze względu na zły stan techniczny; DODR dokonał jego sprzedaży w roku 2019.

Zasady użytkowania samochodów służbowych jednostki zostały określone w Regulaminie użytkowania samochodów służbowych w DODR[56].

W toku czynności kontrolnych ustalono, że prawidłowo prowadzono:

1) ewidencję samochodów służbowych stanowiących majątek DODR obejmującą wszystkie dane samochodu, jego wyposażenie i dokumenty,
2) sprawy dotyczące rejestracji, okresowych przeglądów technicznych, napraw i ubezpieczeń komunikacyjnych.

Ponadto stwierdzono, że przekazanie samochodu służbowego do obsługi doraźnej upoważnionemu pracownikowi w celu wykonania zadania służbowego odbywało się poprzez wystawienie karty drogowej, natomiast przekazanie/przyjęcie samochodu służbowego do obsługi stałej dokonywane było na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego (wzory dokumentów określono w regulaminie), a zamawianie samochodu służbowego odbywało się w sposób pisemny, na odpowiednim formularzu, lub ustnie, co było zgodne z zasadami określonych w Regulaminie.

4.2. Normy zużycia paliw w samochodach służbowych

W jednostce obowiązywały zakładowe normy zużycia paliw pojazdów[57]. Wartość przyjętych norm oparto na danych technicznych przedłożonych przez producenta pojazdów oraz praktyce eksploatacyjnej. Wprowadzono także „dodatek" do zakładowej normy zużycia paliwa w wysokości 10% jej wielkości, który przysługiwał w przypadku jazdy w okresie letnim z włączoną klimatyzacją oraz wyłącznie na trasach w warunkach atmosferycznych uzasadniających korzystanie z klimatyzacji. Jednocześnie w cz. IV. *Zakładowe normy zużycia paliwa* Regulaminu użytkowania samochodów służbowych w DODR określono, że zwiększenie zakładowych norm zużycia paliwa w granicach

[56] Zarządzenie nr 48/2014 Dyrektora DODR we Wrocławiu z dnia 19.12.2014 r. w sprawie wprowadzenia zmiany regulaminu użytkowania samochodów służbowych w Dolnośląskim Ośrodku Doradztwa Rolniczego we Wrocławiu

[57] Zarządzenie nr 66/2013 Dyrektora DODR z dnia 19.12.2013 r., Zarządzenie nr 30/2018 Dyrektora DODR z dnia 31.12.2018 r. oraz nr 39/2019 Dyrektora DODR z dnia 31.12.2019 r. w sprawie ustalenia zakładowych norm zużycia paliw pojazdów użytkowych przez Dolnośląski Ośrodek Doradztwa Rolniczego we Wrocławiu

do 10% jest możliwe w czterech przypadkach: jazdy w warunkach zimowych, ciągnięcia przyczepy, jazdy z włączoną klimatyzacją oraz innych szczególnie uzasadnionych przypadkach.
Stwierdzono, że w kontrolowanym okresie odnotowywano 10% zwiększenie zakładowych norm zużycia paliwa w jednej karcie drogowej (w 2019 r.); karta zawierała poświadczenie faktu korzystania z klimatyzacji przez pracownika korzystającego z pojazdu.

W zakresie regulacji odnoszących się do zakładowych norm zużycia paliwa w samochodach służbowych stwierdzono zarówno rozbieżność warunków określonych dla zwiększenia zakładowych norm zużycia paliwa, jak również nadmiar regulacji w tym zakresie, co skutkuje brakiem przejrzystości przyjętych w jednostce norm.

4.3. Rozliczenie użytkowania samochodów służbowych DODR odbywało się na podstawie miesięcznych kart rozliczenia zużycia paliwa.
Z analizy rozliczeń zużycia paliwa samochodów służbowych: Opel VIVARO – 02/2019, 04/2019, Mercedes VITO - 03/2019, Hyundai Elantra – 04/2019, 09/2019, 11/2019 wynikało, że łączny przebieg kilometrów w danym okresie rozliczeniowym określała suma kilometrów z wydanych kart drogowych, która była równa różnicy stanu początkowego i końcowego wskazań licznika samochodu. Obliczona ilość kilometrów była mnożona przez przyjętą normę eksploatacyjną dla danego samochodu, a otrzymany wynik pokazywał ilość zużytego paliwa (litry) według normy eksploatacyjnej (zużycie normatywne). Natomiast zakupione (pobrane) paliwo w danym okresie rozliczeniowym traktowano jako rzeczywiste zużycie paliwa w danym okresie. Różnica wyliczonej ilości paliwa i ilości paliwa zakupionego stanowiła o oszczędności (wynik dodatni) lub przepale (wynik ujemny) w danym okresie rozliczeniowym.
W wyniku kontroli potwierdzono, że ww. karty rozliczenia zużycia paliwa, według przyjętych zasad, sporządzał pracownik DODR, sprawdzenia dokumentu pod względem merytorycznym i rachunkowym dokonywał kierownik Działu AG, a rozliczenie zatwierdzał dyrektor lub z up. zastępca dyrektora DODR. Na kartach widniały podpisy osób sporządzających, sprawdzających oraz zatwierdzających dokument, a także imienne pieczęcie osób, w odniesieniu do których istniało takie wymaganie.
W toku prowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, że stosowany w jednostce formularz karty nie był tożsamy z wzorem karty określonym załącznikiem nr 7 do regulaminu. Różnice dotyczyły: 1/ tytułów kolumn – kolumna pn. „stan początkowy i końcowy" podzielona została na trzy części (podkolumny) o nazwach: stan początkowy licznika, stan końcowy licznika, paliwa, podczas gdy w przyjętym wzorze były dwie części/podkolumny); 2/ liczby kolumn – w jednym miejscu dodano kolumnę pn. „uwagi klimatyzacja ogrzewanie", a w innym brakowało kolumny pn. „Uwagi"; 3/ rodzaju paliwa – w kolumnie pn. „pobrano w litrach" (paliwo) wskazywano rodzaj paliwa „ON" albo „etylina" – podczas gdy wzór załącznika nr 7 odnosi się tylko do paliwa „ON".
Wiersz *„Razem"*, który powinien zawierać przebieg km ogółem, ilość pobranego paliwa, stan początkowy i końcowy licznika oraz paliwa ogółem nie zawsze był wypełniony.

W zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości, a jedynie uchybienia polegające na stosowaniu zmodyfikowanego formularza miesięcznych kart rozliczenia zużycia paliwa, który w ocenie kontroli, lepiej odzwierciedlał wymagane do rozliczenia wielkości i parametry, niemniej jednak nie był zgodny z obowiązującym w jednostce wzorem oraz na nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji zużycia paliwa. Świadczy to o słabości kontroli funkcjonalnej procesu rozliczania zużycia paliwa.

4.4. Regulamin użytkowania samochodów służbowych w DODR przewidywał możliwość odpłatnego udostępniania pracownikom jednostki samochodów służbowych w celach prywatnych pod warunkiem że nie zakłóci to prawidłowej realizacji zadań DODR i określał procedurę dla tego procesu oraz zawierał stosowne wzory formularzy.

W kontrolowanym okresie nie odnotowano przypadków użyczenia samochodu służbowego w celach prywatnych.

4.5. Użytkowanie i rozliczanie samochodów prywatnych w celach służbowych

Na podstawie rozporządzenia w sprawie używania do celów służbowych samochodów osobowych[58] pracownicy jednostki wykorzystywali swoje samochody prywatne do celów służbowych. Warunki użytkowania samochodów prywatnych do celów służbowych oraz rozliczanie kosztów ich użytkowania określała umowa cywilnoprawna o używanie samochodu prywatnego do celów służbowych.

Umowy były zawierane ze wszystkimi pracownikami którzy w ramach wykonywanych obowiązków musieli wykorzystywać samochody prywatne do celów służbowych, w tym ze wszystkimi osobami zatrudnionymi na stanowisku doradcy rolniczego. Umowy były wprowadzane do rejestru umów o używanie samochodów prywatnych do celów służbowych, który był prowadzony od 24.05.2010 r. Według stanu na 30.11.2020 r. zawierał łącznie 294 pozycje. Za przygotowanie umów, ich podpisanie z pracownikiem, aneksowane, np. w przypadku zmiany samochodu i prowadzenie rejestru odpowiadał dział Kadr i Organizacji Pracy (dalej KiOP). Umowy zawierano na czas nieokreślony.

W 2018 r. podpisano 23 umowy (w tym aneksy – 6 szt.), a w 2019 r. 14 umów (w tym 2 aneksy).

Umowy o używanie samochodu prywatnego w celach służbowych określały: strony umowy, oświadczenia pracownika dotyczące własności i danych posiadanego samochodu, zobowiązanie do posiadania polisy OC i NW, uprawnień do kierowania określonym w umowie pojazdem. Pracownik zobowiązywał się do używania samochodu do celów służbowych w jazdach lokalnych i podróżach służbowych, utrzymywania samochodu w należytym stanie technicznym na jego koszt oraz prowadzenia ewidencji przebiegu pojazdu.

Pracodawca był zobowiązany do zwrotu kosztów używania samochodu w wysokości ryczałtowej ustalanej jako iloczyn przejechanych kilometrów i ustalonej stawki za 1 km[59].

Według postanowień § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie używania do celów służbowych

[58] Dz.U. nr 27, poz. 271 ze zm.

[59] na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25.03.2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów nie będących własnością pracodawcy

samochodów osobowych zwrot kosztów używania przez pracownika do jazd lokalnych samochodu osobowego powinien następować na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej pomiędzy pracodawcą a pracownikiem na warunkach określonych w rozporządzeniu. Jednym z takich warunków nałożonych na pracodawcę był obowiązek ustalenia miesięcznego limitu kilometrów na jazdy lokalne, który w zależności od liczby mieszkańców w danej gminie nie mógł przekroczyć wskazanych w przepisach rozporządzenia w sprawie używania do celów służbowych samochodów osobowych ilości kilometrów, np. 300 km w gminie/mieście do 100 tys. mieszkańców (§ 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie używania do celów służbowych samochodów osobowych).

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że jedynie w 2 przypadkach umowa określała miesięczny limit kilometrów (umowa z 28.08.2010 r. – 200 km, zmieniona aneksem z 10.04.2019 r. – ustalono limit na 70 km oraz umowa z 14.10.2011 r., limit 140 km). W pozostałych umowach nie zawarto postanowień odnośnie miesięcznego limitu kilometrów w jazdach lokalnych, mimo iż wzór umowy (§ 3 ust. 1) zakładał takie postanowienie – miejsce na wpisanie przyznanego limitu kilometrów pozostawało niewypełnione. Jednocześnie, w każdej umowie było zawarte ustalenie, że miesięczny limit przebiegu pojazdu w jazdach lokalnych zmniejsza się o 1/22 za każdy roboczy dzień nieobecności pracownika w miejscu pracy z powodu której nie dysponował samochodem prywatnym do celów służbowych, co było wypełnieniem postanowienia § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie używania do celów służbowych samochodów osobowych.

Ustalono, że w 2018 r. i 2019 r. pracowników DODR obowiązywały miesięczne kwotowe limity na korzystanie z samochodów prywatnych używanych do celów służbowych:

1) doradca terenowy – 120 zł (doradca obsługiwał obszar gminy lub kilku gmin);
2) kierownicy PZDR – 180 zł;
3) specjalistki ds. wiejskiego gospodarstwa domowego – 150 zł (obsługa terenu całego powiatu).

Kwoty limitów były ustalane przez dyrekcję DODR w porozumieniu z głównym księgowym na dany rok kalendarzowy i przekazywane do wiadomości w formie polecenia służbowego ustnie[60].

Rozliczanie używania samochodu prywatnego w celach służbowych w jazdach lokalnych przez pracownika odbywało się raz w miesiącu, na podstawie pisemnego polecenia wyjazdu służbowego wydanego na miesiąc oraz załączonego do rozliczenia kosztów wyjazdu służbowego (miesięcznego) zestawienia ewidencji przejazdów.

Wystawiane pracownikom polecenia wyjazdu służbowego (tzw. „delegacje terenowe") ewidencjonowane były w rejestrze prowadzonym przez pracownika działu KiOP, odrębnie od rejestru poleceń wyjazdu służbowego tzw. jednorazowych (związanych z podróżami służbowymi). Rozdzielenie miesięcznych delegacji terenowych od rejestru tzw. delegacji jednorazowych miało zdaniem DODR stanowić mechanizm kontrolny nad wydatkami związanymi w używaniem samochodów prywatnych w celach służbowych[61]. W celu bieżącego monitorowania ustalonych limitów dział Księgowości prowadził osobne rozliczenia miesięcznych delegacji terenowych. Celem takiej praktyki było kontrolowanie kwot kosztów delegacji w stosunku do pozycji planu finansowego

[60] wyjaśnienia kierownika Działu KiOP, pismo z dnia 27.11.2020 r., znak:D.091.1.2020
[61] tamże

na dany rok oraz przestrzeganie ustalonych limitów[62].

Z danych rejestru miesięcznych poleceń wyjazdów służbowych wynikało, że w roku 2018 wystawiono pracownikom łącznie 1958, natomiast w roku 2019 łącznie 1835 poleceń wyjazdów służbowych. Polecenia wyjazdu służbowego podpisywał zastępca dyrektora DODR.

Na podstawie skontrolowanych 25 poleceń wyjazdu służbowego potwierdzono, że:

1) pracownicy z którymi była zawarta umowa na użytkowanie samochodu prywatnego w celach służbowych rozliczali wyjazdy wraz z zestawieniem ewidencji przejazdów; zestawienie ewidencji przejazdów podpisywał pracownik i kierownik danego PZDR, a w odniesieniu do kierowników PZDR zastępca dyrektora DODR; rozliczenia były sprawdzane pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym – co poświadczano podpisami kierowników PZDR w przypadku pracowników PZDR, zastępcy dyrektora DODR w odniesieniu do rozliczeń kierowników PZDR – i zatwierdzane do wypłaty przez zastępcę dyrektora DODR;
2) kierownicy PZDR sporządzali tabelaryczne zestawienia kosztów poleceń wyjazdu służbowego za dany miesiąc roku, zawierającego dane osobowe pracowników PZDR, kwoty limitów i faktyczne koszty rozliczenia miesięcznych poleceń wyjazdu służbowego oraz informacje związane z innymi poleceniami wyjazdu służbowego dot. wyjazdów na szkolenia, realizacji zadań związanych z FADN, czy korzystania z usług doradczych.

W toku prowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, że:

1) w zestawieniu kosztów delegacji PZDR Chojnów za m-c maj 2019 r. wykazano w ramach miesięcznych poleceń wyjazdu służbowego „terenowych" miesięczne polecenie wyjazdu służbowego wystawione dla pracownika na przejazdy środkami PKS/PKP (nr 647/M/2019); koszty wyjazdu rozliczono na podstawie biletów komunikacji publicznej;
2) w jednym przypadku, na ewidencji przejazdów załączonej do polecenia wyjazdu służbowego nr 738/M/2018 wystawionej dla kierownika PZDR brak było podpisu zastępcy dyrektora DODR;
3) na poleceniu wyjazdu służbowego nr 746/M/2018 brak było podpisu w rubryce sprawdzono pod względem formalno-rachunkowym;
4) w wielu przypadkach faktyczne koszty rozliczenia miesięcznych poleceń wyjazdu służbowego przekraczały ustalone przez dyrekcję DODR limity.

Stwierdzono, że jednostka nie ma unormowań dotyczących użytkowania samochodów prywatnych do celów służbowych, a stosowane zasady wynikają jedynie z utrwalonej w DODR praktyki. Istotnym uchybieniem w funkcjonowaniu jednostki było ustalanie miesięcznych kwot limitów w złotych, w miejsce wymaganych rozporządzeniem w sprawie używania do celów służbowych samochodów osobowych miesięcznych limitów kilometrów na jazdy lokalne.

Ponadto stwierdzono uchybienia w dokumentacji dotyczącej rozliczeń miesięcznych poleceń wyjazdu służbowego, co świadczy o braku należytej kontroli funkcjonalnej tego procesu.

[62] tamże

5. Gospodarowane nieruchomościami będącymi w zasobach jednostki, w tym ocena podejmowanych w tym obszarze działań, w szczególności w odniesieniu do realizacji celów i zadań jednostki

5.1. Działania jednostki dotyczące zabezpieczania nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem

W kontrolowanym okresie DODR dysponował 9 budynkami zlokalizowanymi pod 4 adresami (nieruchomości obrazuje tabela).

Lp.	Nazwa obiektu	Adres
1	Budynek administracyjny B3	ul. Zwycięska 8, 53-033 Wrocław
2	Budynek administracyjno-mieszkalny B2	ul. Zwycięska 10, 53-033 Wrocław
3	Budynek AGRO obiekt hotelowy B4	ul. Zwycięska 4, 53-033 Wrocław
4	Budynek administracyjny B5	ul. Zwycięska 8, 53-033 Wrocław
5	Budynek administracyjny	ul. Wałbrzyska 25-27, 58-100 Świdnica
6	Budynek administracyjny nr 2	ul. Wałbrzyska 25-27, 58-100 Świdnica
7	Sala dydaktyczno-szkoleniowa	ul. Wałbrzyska 25-27, 58-100 Świdnica
8	Budynek administracyjny	ul. Reja 8, 59-225 Chojnów
9	Budynek biurowy - współwłasność udział 750/10000[63]	ul. Daleka 19, 57-200 Ząbkowice Śląskie

W toku prowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, że:

1) budynki DODR były użytkowane zgodnie z przeznaczeniem;
2) w latach 2018-2019 w budynkach należących do DODR wykonywano okresowe kontrole i przeglądy wynikające z przepisów prawa budowlanego dot. obiektów budowlanych;
3) ujawnione podczas dokonywanych przeglądów i kontroli stanu technicznego budynku usterki i nieszczelności w instalacjach budynku były natychmiast naprawiane i usuwane;
4) na bieżąco prowadzone były książki obiektu budowlanego (budynków), w których odnotowywano wszystkie wymagane informacje dotyczące zdarzeń w budynku.

Lp	Nazwa obiektu	kontrola roczna przewodów kominowych		kontrola roczna stanu technicznego instalacji gazowej		okresowa roczna kontrola stanu technicznego budynku		okresowa kontrola stanu technicznego budynku*
		2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018
1	Budynek administracyjny B3	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	Budynek administracyjno-mieszkalny B2	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3	Budynek AGRO obiekt hotelowy B4	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	Budynek administracyjny B5	✓	✓			✓	✓	✓
5	Budynek administracyjny w Świdnicy	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6	Budynek administracyjny nr 2 w Świdnicy	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7	Sala dydaktyczno-szkoleniowa w Świdnicy	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
8	Budynek administracyjny w Chojnowie	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
9	Budynek biurowy w Ząbkowicach	wykonano		wykonano				

[63] lokal PZDR; własność DODR – udział w wysokości 7,5% (750/10000) w nieruchomości gruntowej zabudowanej

	Śląskich	w grudniu 2020	w listopadzie 2020			

* okresowa (co 5 lat) kontrola stanu technicznego budynku

W latach 2018-2019 DODR realizował remonty, konserwacje, modernizacje i adaptacje w poszczególnych budynkach DODR i ich pomieszczeniach:

- mycie i konserwację elewacji budynku Sali dydaktyczno-szkoleniowej w PZDR w Świdnicy oraz roboty malarskie w tym budynku,
- montaż wykładziny PCV w budynku głównym DODR we Wrocławiu przy ulicy Zwycięskiej 8,
- zakup i montaż automatycznego systemu kontroli zarządzania kluczami do pomieszczeń,
- mycie, konserwację i malowanie elewacji budynku B-3 na terenie DODR we Wrocławiu,
- remont pomieszczeń biurowych i sal szkoleniowych w obiekcie hotelowym AGRO,
- klimatyzację w budynku B-3 DODR we Wrocławiu.

DODR prowadził również prace związane z należytym utrzymywaniem i polepszeniem stanu nieruchomości gruntowych: modernizację i przebudowę parkingów w PZDR w Świdnicy i Chojnowie (2018 r.) oraz na terenie centrali DODR we Wrocławiu (2019 r.).

W zakresie ochrony przeciwpożarowej prowadzone prace obejmowały m.in. wyposażenie budynku w wymagane urządzenia przeciwpożarowe i gaśnice, przygotowanie budynku do prowadzenia akcji ratowniczej, zapewnienie osobom przebywającym w budynku bezpieczeństwa i możliwości ewakuacji.

W okresie objętym kontrolą DODR zawarł następujące umowy w celu zabezpieczania nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem:

- umowy ubezpieczenia mienia od wszystkich ryzyk oraz sprzętu elektronicznego od uszkodzeń i awarii, z firmą AXA Ubezpieczenia Towarzystwo Ubezpieczeń i Reasekuracji S.A. w Warszawie w latach 2018, 2019 i 2020. W skład ubezpieczonego mienia DODR we Wrocławiu wchodziły wszystkie budynki DODR oraz garaże i wiata na opał. Ubezpieczeniem objęto również siedziby i majątek wszystkich PZDR,
- umowy na świadczenie usługi w zakresie ochrony fizycznej obiektów, osób i mienia z firmą: Ochrona Mienia i Osób Patrol II Spółka Jawna w Strzelinie w roku 2018 i 2019. Usługą ochrony został objęty cały teren siedziby DODR we Wrocławiu o łącznej powierzchni 2,04 ha wraz z istniejącymi budynkami. Do ochrony obiektów we Wrocławiu wykorzystywano także system kontroli wartownika typu ACTIVE GARD, który umożliwiał nadzór w czasie rzeczywistym nad obchodami wykonywanymi przez pracowników ochrony. Poza obchodami terenu pracownik firmy ochroniarskiej przebywał w godzinach nocnych w AGRO obiekcie hotelowym celem zwiększenia bezpieczeństwa pracownika DODR oraz mienia jednostki.

W celu należytej ochrony mienia DODR w siedzibie we Wrocławiu oraz w PZDR w Chojnowie, Świdnicy i Oleśnicy, zawarto umowę na świadczenie usług ochrony z firmą Ochrona Juwentus-Bis sp. z ograniczoną odpowiedzialnością sp.k. w Warszawie polegających na monitorowaniu sygnałów alarmowych w budynkach biurowych należących do DODR usytuowanych we Wrocławiu, Chojnowie, Świdnicy oraz w siedzibie PZDR w Oleśnicy.

Rozbudowano system monitoringu wizyjnego w obiekcie hotelowym AGRO (2018) poprzez zainstalowanie kamery w sali nr 10 i sali nr 30. Wprowadzono książkę wydawania i zdawania kluczy do sal konferencyjnych w AGRO obiekcie hotelowym oraz książkę przekazania i zdawania kluczy do innych pomieszczeń w budynkach DODR.

Zakupiono system dystrybucji i monitorowania obiegu kluczy do pomieszczeń biurowych w budynkach B-2 i B-3 tzw. depozytor kluczy (2018). Użytkownicy systemu (pracownicy DODR) byli identyfikowani za pośrednictwem karty zbliżeniowej lub kodu PIN, dzięki czemu tylko uprawnieni pracownicy (tylko do określonych pomieszczeń i w określonych okresach czasu) mogli pobierać klucze. Wszystkie klucze od pomieszczeń biurowych w budynkach B-2 i B-3 po zakończeniu pracy były przechowywane w depozytorze. W budynku B-3 w DODR we Wrocławiu wszystkie okna na parterze od strony południowej miały zamontowane rolety antywłamaniowe, a budynek B-5, w którym znajduje się archiwum, był wyposażony w kraty we wszystkich oknach celem zabezpieczenia przeciwwłamaniowego.

W recepcji obiektu hotelowego AGRO znajdował się podgląd do monitoringu wizyjnego z 14 zainstalowanych na terenie DODR kamer oraz urządzenia służące do zapisu obrazu. (przez okres 21 dni od dnia nagrania). Kierownik działu AG posiadał dostęp do monitoringu wizyjnego na stanowisku pracy.

W DODR wprowadzono instrukcję pn. „Regulamin zabezpieczeń fizycznych i środowiskowych", mającą na celu m.in. zapewnienie ochrony przed nieautoryzowanym dostępem fizycznym do obszarów, w których są przetwarzane informacje chronione, zredukowania potencjalnego zagrożenia utraty, lub zniszczenia mienia należącego do DODR oraz mienia pracowników, uporządkowanie zasad dotyczących zabezpieczenia budynków, przechowywania kluczy do pomieszczeń biurowych oraz dostępu pracowników do tych pomieszczeń.

Regulamin zabezpieczeń fizycznych i środowiskowych został wprowadzony:

- zarządzeniem Dyrektora DODR we Wrocławiu nr 7/2018 z dnia 15.03.2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu zabezpieczeń fizycznych i środowiskowych w DODR we Wrocławiu (jako załącznik nr 1 do zarządzenia),
- zarządzeniem Dyrektora DODR we Wrocławiu nr 10/2018 z dnia 22.05.2018 r. w sprawie Systemu Bezpieczeństwa Informacji (regulamin zabezpieczeń fizycznych i środowiskowych stanowi załącznik nr 7), zmienionym zarządzeniem Dyrektora DODR we Wrocławiu nr 21/2019 z dnia 28.06.2019 r. (ustalono nowe brzmienie załącznika nr 7).

Wprowadzone ww. zarządzeniami regulaminy, o tym samym tytule, w sposób zasadniczy różnią się treścią.

W zakresie objętym kontrolą stwierdzono, że DODR wykonywał obowiązki nałożone na właściciela budynków wynikające m. in. z przepisów prawa budowlanego. Budynki DODR były użytkowane zgodnie z przeznaczeniem oraz podejmowano prace modernizacyjne i remontowe służące zachowaniu ich właściwości użytkowych.

Ponadto, stwierdzono uchybienie polegające na wprowadzeniu do systemu uregulowań wewnętrznych jako oddzielne normy wewnętrznie, dwóch Regulaminów zabezpieczeń fizycznych i środowiskowych, co świadczy braku nadzoru nad procesem stanowienia przepisów wewnętrznych obowiązujących jednostkę.

5.2. Proces udostępniana lokali użytkowych i dzierżaw podmiotom zewnętrznym oraz najmu lokali mieszkalnych

5.2.1. Lokale użytkowe

DODR dysponował 36 lokalami użytkowymi, z czego 17 lokali znajdowało się w Centrali jednostki we Wrocławiu (przy ul. Zwycięskiej 10 - 14 lokali, przy ul. Zwycięskiej 4 - 3 lokale), 13 lokali w Świdnicy przy ul. Wałbrzyskiej 25-27, 5 w Chojnowie przy ul. Reja 8 i 1 lokal użytkowy w Ząbkowicach Śląskich, przy ul. Dalekiej 19. Powierzchnia lokali użytkowych była zróżnicowana i wynosiła od 8,81 m^2 (najmniejszy) do 138 m^2 (największe lokale zajmowane były odpowiednio 138 m^2 - przez PIW[64], 90,14 m^2 we Wrocławiu i 57,76 m^2 w Świdnicy – WIORIN[65], 68,67 m^2 – DZPK[66]). Dwie umowy najmu zawarto na okres 60 miesięcy (PIW i WIORIN), jedną na okres 36 miesięcy (WIORIN), pozostałe umowy zostały zawarte na okres 12 miesięcy.

Kontrolą objęto 6 umów, zawartych w kontrolowanym okresie:

1) umowę najmu nr AG-2015-2-18 zawarto w dniu 20.02.2018 r. na najem pomieszczenia biurowego nr 40 o łącznej powierzchni 18,61 m^2, usytuowanego na III kondygnacji w budynku B-2, na czas określony od dnia 01.03.2018 r. do dnia 31.03.2019 r.; czynsz najmu ustalony został w wysokości ryczałtowej według stawki 25,00 zł netto za 1m^2 powierzchni, co stanowiło łącznie 465,25 zł netto, plus należny podatek VAT; na poczet zabezpieczenia roszczeń najemca został zobowiązany do wpłacenia kaucji w wysokości dwumiesięcznego czynszu brutto tj. 1.144,52 zł;
2) umowę najmu nr AG-2015-16/18 zawarto w dniu 17.08.2018 r. na najem pomieszczenia biurowego nr 3 o łącznej powierzchni 36,20 m^2, usytuowanego na parterze budynku B-2, na czas określony od dnia 01.08.2018 r. do dnia 31.07.2019 r.; czynsz najmu ustalony został w wysokości ryczałtowej według stawki 20,27 zł netto za 1m^2 powierzchni, co stanowiło łącznie 733,77 zł netto, plus należny podatek VAT; opłaty za energię elektryczną najemca był zobowiązany ponosić wg wskazań podlicznika energii elektrycznej; na poczet zabezpieczenia roszczeń najemca został zobowiązany do wpłacenia kaucji w wysokości dwumiesięcznego czynszu brutto tj. 1.805,08 zł;
3) umowę najmu nr AG-2015-20/18 zawarto w dniu 11.09.2018 r. na najem pomieszczenia biurowego nr 25 o łącznej powierzchni 17 m^2, usytuowanego na II kondygnacji budynku B-2, na czas określony od dnia 01.09.2018 r. do dnia 31.08.2019 r.; czynsz najmu ustalony został w wysokości ryczałtowej według stawki 25,00 zł netto za 1 m^2 powierzchni, co stanowiło

[64] PIW - Powiatowy Inspektorat Weterynarii
[65] WIORIN – Wojewódzka Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa
[66] DZPK - Dolnośląski Zespół Parków Krajobrazowych

łącznie 425,00 zł netto, plus należny podatek VAT; na poczet zabezpieczenia roszczeń najemca został zobowiązany do wpłacenia kaucji w wysokości dwumiesięcznego czynszu brutto tj. 850,00 zł; do umowy zawarto aneks nr 1 z dnia 09.08.2019 r., w którym ustalono czynsz najmu w wysokości ryczałtowej wg stawki 27,00 zł netto za 1 m^2 powierzchni, co stanowiło łącznie kwotę 459,00 zł netto, plus należny podatek VAT i przedłużono okres obowiązywania umowy do dnia 31.08.2020 r. oraz aneks nr 2 z dnia 10.08.2020 r., którym ustalono czynsz najmu w wysokości ryczałtowej wg stawki 29.16 zł za 1m^2 powierzchni, co stanowiło kwotę 495,72 zł netto miesięcznie, plus podatek VAT oraz przedłużono okres obowiązywania umowy do 31.08.2021 r.;

4) umowę najmu nr AG-2015-11/19 zawarto w dniu 20.05.2019 r. na najem pomieszczenia biurowego nr 2 o łącznej powierzchni 11,12 m^2, usytuowanego na parterze budynku B-2, na czas określony od dnia 01.07.2019 r. do dnia 30.06.2020 r.; czynsz najmu ustalony został w wysokości ryczałtowej według stawki 25,00 zł netto za 1 m^2 powierzchni, co stanowiło łącznie 278,00 zł netto, plus należny podatek VAT; na poczet zabezpieczenia roszczeń najemca został zobowiązany do wpłacenia kaucji w wysokości dwumiesięcznego czynszu brutto tj. 683,88 zł; do umowy zawarto aneks z dnia 10.07.2020 r., w którym ustalono czynsz najmu w wysokości ryczałtowej wg stawki 27,00 zł netto za 1 m^2 powierzchni, co stanowiło łącznie kwotę 300,14 zł netto, plus należny podatek VAT oraz przedłużono okres obowiązywania umowy do dnia 30.06.2021 r.;
5) umowę najmu nr AG-2015-18/19 zawarto w dniu 23.10.2019 r. na najem pomieszczenia biurowego nr 7 o łącznej powierzchni 15 m^2, usytuowanego na I piętrze budynku B-2, na czas określony od dnia 01.11.2019 r. do dnia 31.10.2020 r.; czynsz najmu ustalony został w wysokości ryczałtowej według stawki 25,00 zł netto za 1 m^2 powierzchni, co stanowiło łącznie 375,00 zł netto, plus należny podatek VAT; na poczet zabezpieczenia roszczeń najemca został zobowiązany do wpłacenia kaucji w wysokości dwumiesięcznego czynszu brutto tj. 750,00 zł;
6) umowę najmu nr AG-2015-10/18 zawarto w dniu 29.03.2018 r. na najem pomieszczenia biurowego nr 12 o łącznej powierzchni 21,76 m^2, usytuowanego w budynku PZDR w Chojnowie, na czas określony od dnia 01.04.2018 r. do dnia 31.03.2019 r.; czynsz najmu ustalony został w wysokości ryczałtowej według stawki 15,00 zł netto za 1 m^2 powierzchni, co stanowiło łącznie 326,40 zł netto, plus należny podatek VAT; na poczet zabezpieczenia roszczeń najemca został zobowiązany do wpłacenia kaucji w wysokości dwumiesięcznego czynszu brutto tj. 802,94 zł; do umowy zawarto aneks nr 1 z dnia 11.04.2018 r., którym zostały zaktualizowane nazwa i dane adresowe najemcy oraz aneks nr 2 z dnia 10.04.2019 r., którym zmieniono wielkość powierzchni pomieszczenia biurowego na 17,86 m^2, ustalono nową wysokość czynszu najmu w wysokości ryczałtowej wg stawki 16,20 zł za 1 m^2 powierzchni, co stanowiło kwotę 289,33 zł netto miesięcznie, plus podatek VAT oraz przedłużono okres obowiązywania umowy do 31.03.2020 r.

Na podstawie analizy wybranych do kontroli umów stwierdzono, że:

1) zawarte umowy były sporządzone w dwóch egzemplarzach i zawierały podstawowe elementy, w tym m.in.: prawa i obowiązki, opis przedmiotu najmu, okres obowiązywania oraz podpisy każdej ze stron;
2) w umowach zawarto postanowienia mające na celu zabezpieczenie interesów wynajmującego, w szczególności postanawiano, że:
   - bez konieczności dokonywania ich zmian DODR może jednostronnie zmienić ustaloną w umowie stawkę czynszu najmu z dniem 1 stycznia każdego roku kalendarzowego o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych podawany przez Prezesa GUS w Monitorze Polskim, a także w przypadku zmian w cenniku DODR oraz opłaty za bieżącą eksploatację w przypadku zmiany przez dostawców lub usługodawców wysokości opłat za korzystanie lub dostawę mediów oraz usług,
   - przekazanie lub zdanie lokalu w chwili zawarcia oraz zakończenia umowy odbywa się podpisanym przez przedstawicieli stron umowy protokołem zdawczo-odbiorczym, zawierającym dokładny opis stanu technicznego lokalu,
   - najemca jest zobowiązany do wpłacenia, przed wydaniem lokalu, kaucji w wysokości dwumiesięcznego czynszu brutto na poczet zabezpieczenia roszczeń, a za każdy dzień bezumownego korzystania z przedmiotu najmu kary umownej w wysokości 50,00 zł netto;
3) w umowach na najem lokali użytkowych nr AG-2015-2-18, AG-2015-16/18, AG-2015-11/19, AG-2015-18/19 stosowana była ryczałtowa opłata za bieżącą eksploatację w kwocie 100 zł netto, natomiast w umowie nr AG-2015-20/18 oraz nr AG-2015-10/18 w kwocie 60 zł netto; na wysokość tej kwoty składała się opłata za wodę, ścieki, energię elektryczną oraz odpady komunalne; Dyrektor DODR wyjaśnił[67], że opłata za bieżącą eksploatację „była na bieżąco analizowana według rozliczeń sumarycznych. Suma roczna poszczególnych mediów dzielona była przez ilość pracowników, a wynik dzielony przez 12 miesięcy". Roczne koszty np. energii elektrycznej (suma z faktur) poniesione w danym roku dzielone były na ilość osób[68]. Otrzymany wynik dzielono na 12 miesięcy co dawało kwotę netto miesięcznie na osobę. Podobnie wyliczano wysokości kwot ryczałtowych odnoszące się do wody, ścieków i odpadów komunalnych. W roku 2018 miesięczny ryczałtowy koszt mediów wyniósł 87,84 złotych netto, natomiast w roku 2019 miesięczny koszt mediów wynosił 78,00 zł netto od osoby;
4) w 3 przypadkach najemcy zajmowali lokale przez okres 10-11 dni bez umowy, za zgodą wynajmującego; aneksy do umów sporządzono po terminie obowiązywania umów, i tak:
   - aneks do umowy nr AG-2015-11/19 został zawarty w dniu 10.07.2020 r. tj. 10 dni po upływie okresu najmu określonego na podstawie § 5 ust. 1 umowy: „Umowa zostaje zawarta na czas określony od dnia 01.07.2019 r. do dnia 30.06.2020 r.",

[67] pismo z dnia 30.11.2010 r., znak: AG.091.2.2020

[68] do wyliczenia wysokości kwoty ryczałtowej za energię elektryczną nie uwzględnia się najemców lokali mieszkalnych, gdyż posiadają własne podliczniki energii elektrycznej

- aneks nr 2 do umowy najmu AG-2015-10/18 zawarto w dniu 10.04.2019 r. podczas gdy w umowie określono, że umowa najmu została zawarta na okres od dnia 01.04.2018 r. do 31.03.2019 r., tj. po 10 dniach od zakończenia obowiązywania umowy,
- aneks nr 7 do umowy nr AG-2015-20/18 zawarto w dniu 11.09.2018 r., przy czym w § 5 ust. 1 określono, że umowa obowiązuje od dnia 01.09.2018 r. do 31.08.2019 r. (umowa zawarta była z najemcą w roku 2010 i wielokrotnie aneksowana; aneksami m.in. przedłużano okresy najmu i waloryzowano stawkę czynszu).

5.2.2. Dzierżawa

W kontrolowanym okresie w DODR miała zastosowanie jedna umowa dzierżawy, która została zawarta w dniu 30.05.2016 r. (umowa nr AG-2015-13/16) z osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą na podstawie wpisu do CEIDG pod nazwą „PA-szków Farma"

Przedmiotem dzierżawy była nieruchomość gruntowa położona w miejscowości Paszków, oznaczona w ewidencji gruntów jako działka nr 57 AM-1, obręb 0017 Paszków o powierzchni 3,3624 ha, zapisanej w księdze wieczystej SW1K/00018513/7 prowadzonej przez Sąd Rejonowy w Kłodzku. Umowa dzierżawy została zawarta na okres od 01.06.2016 r. do 31.12.2023 r. Ustalony umową czynsz dzierżawny wynosił 2.200 zł brutto i płatny był za okresy roczne w miesiącu styczniu każdego roku dzierżawy po otrzymaniu faktury.

Ustalono, że w latach 2018-2020 DODR wystawiał corocznie w miesiącu styczniu, zgodnie z ww. umową, faktury na kwotę 2.200 zł brutto tytułem czynszu dzierżawnego za dany rok (faktura 81/A/2018, data płatności 22.01.2018 r.; faktura 1348/A/2019, data płatności 16.01.2019 r.; faktura 30/A/2020, data płatności 15.01.2020 r.). Kwota czynszu dzierżawnego nie podlegała waloryzacji, niemniej jednak przewyższała kwotę czynszu dzierżawnego za nieruchomości rolne pobieranego przez KOWR w województwie dolnośląskim.

5.2.3. Proces najmu lokali mieszkalnych

DODR dysponował 7 lokalami mieszkalnymi (5 lokali znajdowało się w budynku B-2 przy ul. Zwycięskiej 10, 2 lokale usytuowane były w budynku B-3 przy ul. Zwycięskiej 8).

Na cztery lokale mieszkalne były zawarte umowy w latach 1998-1999, a następnie, w czasie podlegania DODR samorządowi Województwa Dolnośląskiego, zostały one oddane najemcom – byłym pracownikom, obecnie emerytom, w najem długoterminowy.

Pozostałe 3 lokale mieszkalne były wynajmowane na podstawie umów cywilnoprawnych zainteresowanym pracownikom na czas pracy w jednostce lub na czas oznaczony z możliwością ich rozwiązania w drodze wypowiedzenia.

Kontroli poddano 4 umowy najmu lokalu:

1. Umowę nr AG -2015-20/17 z dnia 27.11.2017 r. zawartą na okres od 01.12.2017 r. do 30.11.2018 r. na najem lokalu mieszkalnego o pow. 55 m^2.

Według umowy, wynajmujący zobowiązany był do zapłaty czynszu najmu w kwocie 422,18 zł oraz ponoszenia opłat za dostawę zimnej wody i odprowadzanie ścieków wg wskazań wodomierza i stawek dostawcy/odbiorcy, gospodarowanie odpadami komunalnymi zgodnie ze złożonym oświadczeniem o ilości osób zamieszkujących lokal oraz za energię elektryczną zbiorczą w kwocie 6,11 zł netto plus należny podatek VAT. Do umowy zawarto aneks nr 1 z dnia 28.09.2018 r., który wprowadził w umowie zmianę w § 3 ust. 1 w brzmieniu: „Umowa zostaje zawarta na czas określony od dnia 01.12.2018 r. do dnia 30.11.2019 r."

Wprowadzona aneksem nr 1 z dnia 28.09.2018 r. do umowy nr AG -2015-20/17 zmiana była obarczona błędem polegającym na nieuwzględnieniu w umowie całego okresu najmu objętego umową.

2. Umowę nr AG-2015-1/18 z dnia 06.02.2018 r.[69] na najem lokalu mieszkalnego nr 2 o powierzchni użytkowej 54,85 m^2.

   Umowa najmu została zwarta na czas określony od dnia 01.02.2018 r. do czasu świadczenia pracy na rzecz DODR. Zgodnie z umową, wynajmujący zobowiązany był do zapłaty czynszu najmu w kwocie 416,86 zł oraz ponoszenia opłat za dostawę zimnej wody i odprowadzanie ścieków wg wskazań wodomierza i stawek dostawcy/odbiorcy, za centralne ogrzewanie w kwocie 176,07 zł netto plus należny podatek VAT, za gospodarowanie odpadami komunalnymi zgodnie ze złożonym oświadczeniem o ilości osób zamieszkujących lokal, która została wliczona w czynsz oraz opłata za energię elektryczną zbiorczą w kwocie 6,11 zł netto plus należny podatek VAT. Opłaty za energię elektryczną najemca ponosił na podstawie oddzielnej umowy zawartej z dostawcą tych mediów.

   W umowie nr AG-2015-1/18, jak i umowie ją poprzedzającej nr AG-2015-5/15 wskazano inne daty zawarcia niż daty ich podpisania i tym samym potwierdzono nieprawdę w dokumentach. Mogło się to wiązać nie tylko z roszczeniem cywilnym o ustalenie nieważności takiego zapisu, ale również z odpowiedzialnością karną. Strony wiązała umowa w formie ustnej na czas świadczenia usługi w dniach 2-5.02.2018 r., niemniej nie zmienia to faktu, że umowa w formie pisemnej powinna być zawarta w dniu jej podpisania i obowiązywać albo od dnia jej podpisania albo od późniejszej, wskazanej w umowie daty.

3. Umowę AG-2015-23/18 zawartą 6.11.2018 r. na najem lokalu mieszkalnego o pow. 40,1 m^2, na czas pełnienia funkcji, z wymogiem odnawiania co 12 miesięcy.

   Według umowy, wynajmujący zobowiązany był do zapłaty czynszu najmu w kwocie 331,78 zł oraz ponoszenia opłat za dostawę zimnej wody i odprowadzanie ścieków wg wskazań wodomierza i stawek dostawcy/odbiorcy, za centralne ogrzewanie w kwocie 128,72 zł netto plus należny podatek VAT, za gospodarowanie odpadami komunalnymi zgodnie ze złożonym oświadczeniem o ilości osób zamieszkujących lokal, która została wliczona w czynsz oraz opłata za energię elektryczną zbiorczą w kwocie 6,11 zł netto plus należny podatek VAT.

[69] Umowa była poprzedzona umową najmu dotyczącego tego samego lokalu nr AG-2015-5/15 zawartą w dniu 02.02.2015 r. na okres 3 lat od dnia 1.02.2015 r.

Czynsz miesięczny najmu wynosił kwotę 331,78 zł netto. Łączna kwota opłat wraz z mediami wynosiła 522,78 zł. Wysokość stawki czynszu skalkulowano o dane powierzchni lokalu 40,10 m^2 x 7,60 zł (stawka za 1m^2 powierzchni lokalu). Należność za zużycie wody i energii elektrycznej ustalana była na podstawie wskazań liczników.

Umowa była trzykrotnie aneksowana (aneks nr 1 z 2019 r. i aneksy nr 2 i 3 z roku 2020). Aneksem nr 1 i 3 ustalono nową wysokość czynszu oraz zmieniono datę zawarcia umowy poprzez nadanie nowego brzmienia § 3 ust.1: w aneksie nr 1 „Niniejsza umowa najmu zostaje zawarta od dnia 07.11.2019 r. na czas pełnienia funkcji (...), niniejsza umowa wymaga odnowienia co 12 miesięcy", w aneksie nr 3 „Niniejsza umowa najmu zostaje zawarta od dnia 07.11.2020 r., na czas pełnienia funkcji (...), niniejsza umowa wymaga odnowienia co 12 miesięcy", natomiast aneksem nr 2 wprowadzono dodatkową opłatę w wysokości ryczałtowej 10 zł netto plus podatek VAT.

Poprzez wprowadzenie aneksami nr 1 i 3 zmian w § 3 ust. 1 polegających na przedłużeniu (odnowieniu) umowy, dokonano jednocześnie zmiany daty od której umowa została zawarta, co stanowi uchybienie. Termin „odnowienie" wskazuje jednoznacznie, że umowę należy sporządzić ponownie (a nie zmieniać w drodze aneksu). Okres na jaki zawarta została umowa i ewentualne warunki go uszczegóławiające powinny być czytelne, a sposób dokonywania zmian umowy adekwatny do postanowień.

4. W 2020 r. zwolniono lokal mieszkalny przy ul. Zwycięskiej 10, na który wpłynęły dwa wnioski pracowników o wynajem. Dyrektor DODR powołał komisję w której skład weszli: zastępca dyrektora DODR oraz kierownicy działów AG, MDSziW[70], KiOP. Komisja na posiedzeniu w dniu 11.03.2020 r. rozpatrzyła wnioski pracowników i dokonała ich oceny w oparciu o ustalone przez komisję kryteria, które były następujące: zajmowane stanowisko pracy oraz perspektywy w zakresie rozwoju zawodowego o ścieżki kariery, ocena ważności kompetencji i kwalifikacji pracownika dla pracodawcy, status socjalny, odległości od miejsca zamieszkania do miejsca pracy. Z posiedzenia komisji sporządzony został protokół (znak: KiOP.002.4.2020) wraz z rekomendacją.

   Umowa wynajmu lokalu mieszkalnego została zawarta z pracownikiem DODR na czas określony od 01.04.2020 r. do 31.03.2021 r. (umowa nr AG-2015-07/2020 z dnia 23.03.2020 r.). Z tytułu najmu najemca został zobowiązany do opłacania czynszu w wysokości 422,18 zł oraz wnoszenia opłat za dostawę wody i odprowadzanie ścieków, za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz opłaty za energię zbiorczą w kwocie 6,11 zł netto plus należny podatek VAT. Najemca został także zobowiązany do zawarcia umów z dostawcami energii elektrycznej i gazu.

W toku prowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, że:

1) proces udostępniana lokali mieszkalnych pracownikom DODR nie był określony regulacją wewnętrzną, niemniej jednak, w roku 2020 powołano Komisję w celu rozpatrzenia wniosków

[70] Dział Metodyki Doradztwa, Szkoleń i Wydawnictw

pracowników i wydania rekomendacji dotyczącej wynajmu zwolnionego lokalu mieszkalnego; zastosowana procedura świadczy o woli wprowadzenia transparentności i przejrzystości tego procesu;

2) w zawieranych na najem lokali mieszkalnych umowach wynajmujący zagwarantował sobie prawo do jednostronnej zmiany stawki czynszu najmu z dniem 1 stycznia każdego roku kalendarzowego o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych podawany przez Prezesa GUS w Monitorze Polskim, a także w przypadku zmian w cenniku Dolnośląskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego oraz opłaty za dostawę wody zimnej i odprowadzanie ścieków, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, energię elektryczną zbiorczą w przypadku zmiany przez dostawców lub usługodawców wysokości opłat za korzystanie lub dostawę mediów;
3) w umowach określono obowiązki wynajmującego dotyczące m.in. zapewnienia sprawnego działania urządzeń technicznych budynku, napraw i ewentualnej wymiany instalacji, powadzenia remontów oraz uregulowano kwestie dotyczące możliwości wypowiedzenia i rozwiązania umowy najmu, wprowadzania ulepszeń i przeróbek lokalu wyłącznie za zgodą wynajmującego, odpowiedzialności za wyrządzenie ewentualnych szkód czy udostępniania lokalu do usunięcia awarii lub wykonywania okresowych przeglądów;
4) płatności dotyczące aktualnych umów najmu lokali mieszkalnych były płacone przez najemców na bieżąco, według wystawianych faktur;
5) stawki czynszu za lokale mieszkalne DODR były ustalane według stawki bazowej obowiązującej dla mieszkań komunalnych Miasta Wrocławia ustalonej zarządzeniem Prezydenta Wrocławia[71];
6) dokumentacja spraw – umów najmu zawierała wymagane wewnętrzną procedurą[72] *„Karty obiegu umowy (...)"*; wskazane na karcie komórki organizacyjne (stanowiska pracy) uczestniczące w procedurze opiniowania zawieranej umowy, we wszystkich przypadkach poświadczyły adnotacjami-podpisami pracowników wraz ze wskazaniem daty przyjęcia i zwrotu dokumentu do dalszego obiegu, wykonanie zobowiązania.

W zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości, a jedynie uchybienia w postanowieniach zawartych w umowach najmu lokali, w szczególności odnoszące się do okresu najmu, terminu zawierania umów oraz sposobu dokonywania zmian w umowach. Postanowienia umów, w tym warunki uszczegóławiające dotyczące przedmiotu najmu nie były czytelne, a sposób dokonywania zmian w umowach nie był adekwatny do postanowień.

5.3. Wykorzystywanie pokoi na III piętrze w budynku hotelu „AGRO", zmodernizowanych w ramach programu inwestycji pn. „Modernizacja pokoi oraz ciągu komunikacyjnego znajdujących się na III piętrze w obiekcie hotelowym Dolnośląskiego ODR"

[71] Zarządzenie nr 6085/17 Prezydenta Wrocławia z dnia 03.01.2017 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki bazowej czynszu za najem lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Wrocław tj. 7,60 zł/m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego

[72] Zarządzenie dyrektora DODR nr 58/2010 Dyrektora DODR we Wrocławiu z dnia 26.11.2010 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów w DODR we Wrocławiu z późn. zm.

W ramach dotacji celowej udzielonej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w kwocie 100.000 zł w roku 2017, DODR przeprowadził modernizację 17 pokoi hotelowych (5 pokoi 1-osobowych, 10 pokoi 2-osobowych, 2 pokoje 3-osobowe, co daje łącznie 31 miejsc noclegowych) na III piętrze w AGRO Obiekcie Hotelowym. Pokoje zostały oddane do sprzedaży w połowie grudnia 2017 roku.
Zakres wykonanych prac modernizacyjnych obejmował: wymianę drzwi wejściowych do pokoi oraz drzwi łazienkowych, wymianę kabin prysznicowych/brodzików oraz syfonów umywalkowych, malowanie glazury ściennej i podłogowej w łazienkach, dwukrotne malowanie ścian i sufitów w pokojach, przedsionkach i łazienkach, montaż paneli laminowanych w pokojach i przedsionkach wraz z listwami przypodłogowymi, wykończenie otworów po usunięciu ościeżnic, renowację kaloryferów żeberkowych.
Każdy pokój posiadał łazienkę, wyposażony był w biurko/stolik, krzesła, telewizor, szafkę oraz ręczniki. Sprzedaż pokoi hotelowych odbywała się na podstawie rezerwacji, według cen ustalonych w cenniku DODR (pokój 1-osobowy ze śniadaniem: 95,00 - 125,00 zł; 2-osobowy ze śniadaniem: 150,00 - 170,00 zł; 3-osobowy ze śniadaniem: 205,00 - 215,00 zł).
Średniomiesięczne wykorzystanie zmodernizowanej części hotelu (III piętro) w roku 2018 wyniosło 20,63% (178 pokoi), a w roku 2019 – 25,10% (221 pokoi).

W wyniku kontroli ustalono, że:

1) z najmu długookresowego pokoi hotelowych zlokalizowanych na III piętrze w objętym kontrolą okresie, na podstawie umowy najmu, korzystały osoby pełniące funkcje kierownicze w DODR:
   - umowa nr AG-2015-28/16 zawarta w dniu 07.12.2016 r. z dyrektorem DODR na najem pokoju o powierzchni 19,30 m^2; czynsz najmu ustalono wg stawki ryczałtowej 13 zł za m^2, co stanowiło łącznie 118,31 zł; oprócz czynszu najemca ponosił opłatę za bieżąca eksploatację (woda, ścieki, energia elektryczna) w wysokości ryczałtowej 20 zł netto; aneksem nr 1 z dnia 05.07.2018 r. do ww. umowy nastąpiła zamiana pokoju na pokój o powierzchni 21 m^2 (usytuowany na III piętrze) oraz czynszu najmu – wg stawki 6,25 zł za 1 m^2, co stanowiło łącznie kwotę 131,25 zł; umowa została zakończona w dniu 05.11.2018 r.,
   - umowa nr AG-2015-3/17 zawarta w dniu 14.02.2017 r. z zastępcą dyrektora DODR na najem pokoju o powierzchni 19,30 m^2; czynsz najmu ustalono wg stawki ryczałtowej 6,13 zł za m^2, co stanowiło łącznie 118,31 zł; oprócz czynszu najemca ponosił opłatę za bieżąca eksploatację (woda, ścieki, energia elektryczna) w wysokości ryczałtowej 20 zł netto; aneksem nr 1 z dnia 05.07.2018 r. do ww. umowy nastąpiła zamiana pokoju na pokój o powierzchni 19,30 m^2 (usytuowany na III piętrze) oraz czynszu najmu - wg stawki 6,25 zł za m^2, co stanowiło łącznie kwotę 120,63 zł; zawarty w dniu 03.01.2019 r. aneks nr 2 do umowy wprowadził nowy czynsz najmu w wysokości ryczałtowej wg stawki 7,50 zł za m^2, co dało łączną kwotę najmu w wysokości 144,75 zł.,
   - umowa nr AG-2015-24/18 zawarta w dniu 03.12.2018 r. z zastępcą dyrektora DODR na najem pokoju o powierzchni 14,05 m^2; czynsz najmu ustalono wg stawki ryczałtowej 6,25 zł za m^2, co stanowiło łącznie 87,81 zł; oprócz czynszu najemca ponosił opłatę za bieżąca

eksploatację (woda, ścieki, energia elektryczna) w wysokości ryczałtowej 20 zł netto; aneksem nr 1 z dnia 17.12.2019 r. do ww. umowy ustalono nowy czynsz najmu w wysokości ryczałtowej wg stawki 7,50 zł za m^2, co stanowiło łącznie kwotę 105,37 zł;

2) we wszystkich 3 umowach zawarto wykluczające się postanowienia dotyczące okresu zawarcia umowy tj.: umowa „zostaje zawarta na czas nieokreślony od dnia (daty zawarcia umowy) na czas pełnienia funkcji (...)";
3) w umowach postanowiono, że przedmiotem najmu jest lokal mieszkalny.

Biorąc pod uwagę średniomiesięczne wykorzystanie zmodernizowanej części hotelu w latach 2018-2019 w ocenie kontroli poprzez udostępnienie pokoi hotelowych na lokale mieszkalne dla pracowników DODR nie doszło do uszczuplenia bazy noclegowej oraz dochodów z prowadzonej działalności hotelu.

W najmie i wykorzystaniu pokoi nie stwierdzono nieprawidłowości, a jedynie uchybienia polegające na nieprecyzyjnych postanowieniach zawartych w umowach najmu lokalu.

III. Zalecenia pokontrolne

W związku z wynikami kontroli, zalecam Panu Dyrektorowi podjęcie działań zmierzających do:

1) dokonywania w sposób rzetelny wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, w celu uniknięcia przekroczeń zakładanych w planie finansowym kosztów lub wydatków;
2) wzmocnienia nadzoru nad przestrzeganiem zasad (polityki) rachunkowości, przepisów dotyczących kontroli wydatków oraz przyjętych procedur inwentaryzacyjnych;
3) egzekwowania przestrzegania regulacji wewnętrznych przez wszystkich pracowników DODR w zakresie obiegu dokumentów finansowych oraz dokumentowania realizowanych zadań/procesów;
4) zapewnienia przestrzegania w jednostce przepisów w zakresie zamówień publicznych;
5) wzmocnienia kontroli funkcjonalnej procesu rozliczeń samochodów prywatnych w celach służbowych;
6) wzmocnienia nadzoru nad procesem przygotowywania umów dotyczących najmu lokali mieszkalnych i użytkowych, w tym ich aneksów, w szczególności w zakresie poprawności i spójności zawartych w nich postanowień;
7) zapewnienia spójności, zwięzłości i przejrzystości postanowień wewnętrznych regulacji DODR w zakresie zasad (polityk) rachunkowości, zamówień publicznych, gospodarowania mieniem, w tym nieruchomościami, a także norm zużycia paliwa w samochodach służbowych;
8) opracowania i wdrożenia unormowań wewnętrznych w zakresie użytkowania i rozliczania samochodów prywatnych w celach służbowych, w tym ustalenie miesięcznych limitów kilometrów na jazdy lokalne na podstawie rozporządzenia w sprawie używania do celów służbowych samochodów osobowych.

Proszę Pana Dyrektora o powiadomienie mnie w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o podjętych działaniach w celu zrealizowania zaleceń pokontrolnych.

z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Robert Bartold

Dyrektor Generalny