



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Dolnośląska Delegatura we Wrocławiu

DDW.410.1.3.2026

**Pan
Daniel Gibski
Dolnośląski Wojewódzki
Konserwator Zabytków
Wojewódzki Urząd Ochrony
Zabytków we Wrocławiu
ul. Władysława Łokietka 11
50-243 Wrocław**

Wystąpienie pokontrolne

**P/26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. - wykonanie
planu finansowego Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków
we Wrocławiu**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków we Wrocławiu, ul. Władysława Łokietka 11, 50-243 Wrocław.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Daniel Gibski, Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków, od 13 października 2021 r.

Okres objęty kontrolą

Rok 2025 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2025. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2022-2024 okres kontroli obejmuje również te lata.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Dolnośląska Delegatura we Wrocławiu

Kontrolerzy

1. Szymon Sroka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr DDW/40/2026 z 5 stycznia 2026 r.,
2. Paweł Potemski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr DDW/62/2026 z 10 lutego 2026 r.,
3. Piotr Kociołek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr DDW/63/2026 z 10 lutego 2026 r.

(akta kontroli tom I, str. 1-6)

¹Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

II. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2025 r. Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków we Wrocławiu pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2025 r. Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków we Wrocławiu³.

Uzasadnienie oceny ogólnej.

Badanie próby wydatków w kwocie 575,2 tys. zł, stanowiących 3,3% ogółu wydatków WUOZ wykazało, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, w sposób celowy i gospodarny. Ponadto badaniem objęto wydatki na: szkolenia, kary i odszkodowania oraz ekwiwalenty za urlopy wypoczynkowe. Wydatki budżetu państwa były zasadne i poniesiono je zgodnie z przeznaczeniem oraz zostały wykorzystane na cele statutowe Urzędu, niemniej w dwóch przypadkach na kwotę ogółem 100,3 tys. zł stwierdzono, że wydatki poniesiono: [1] nie zawierając z wykonawcą pisemnej umowy o zamówienie publiczne, [2] w 100% jako zaliczki, a [3] po ich opłaceniu zatwierdzając do wypłaty kolejne faktury zaliczkowe.

W jednym przypadku, na kwotę 200,0 tys. zł stwierdzono nierzetelne planowanie zadania inwestycyjnego, co doprowadziło do rezygnacji z jego realizacji.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez WUOZ sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym sporządzono sprawozdania budżetowe oraz z zakresu operacji finansowych, które przekazywały prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także zobowiązań za 2025 r.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: WUOZ lub Urząd.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

1. Wydatki

1.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

1.1. Plan wydatków budżetowych WUOZ na 2025 r. został pierwotnie ustalony na kwotę 17 379,0 tys. zł i został w trakcie roku zwiększony do kwoty 17 632,9 tys. zł, tj. o 253,9 tys. zł (1,5%). Zwiększeń dokonano na podstawie decyzji Wojewody Dolnośląskiego⁵ oraz decyzji Ministra Finansów i Gospodarki⁶, a zmniejszenia na podstawie decyzji Wojewody Dolnośląskiego⁷.

Zrealizowane wydatki Urzędu w 2025 r. wyniosły 17 300,1 tys. zł, co stanowiło 98,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2024 r., głównie z powodu wzrostu wynagrodzeń w służbie cywilnej⁸ nastąpił wzrost wydatków o 423,5 tys. zł, tj. o 2,5%. W kwotach istotnie niższych od planowanych poniesiono wydatki w rozdziale 92120 Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami, w którym zaplanowanych 161,0 tys. zł a zrealizowano 86,6 tys. zł (53,8%), co wynikało ze zmniejszonego wykonania⁹ odpowiednio w: § 4110 składki na ubezpieczenia społeczne; § 4120 składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy; § 4170 wynagrodzenia bezosobowe oraz § 4000 wydatki bieżące jednostek budżetowych kolejno z przyczyn: braku zawarcia części planowanych umów cywilnoprawnych; rozwiązania części¹⁰ zawartych umów cywilnoprawnych z uwagi na brak możliwości ich wykonania¹¹ oraz zmniejszonego zainteresowania ze strony potencjalnych wykonawców realizacją kart ewidencyjnych zabytków.

Plan wydatków WUOZ na 2025 r. nie został zwiększony o środki pochodzące z rezerwy ogólnej i rezerw celowych, w tym okresie nie wystąpiły również blokady planowanych wydatków, nie realizowano wydatków, które nie wygasły z upływem 2025 r.

(akta kontroli tom I, str. 231-348, 356-358, 364-368, 410-421, 536-565, 619; tom II, str. 1, 5-9, 203-214, 256-263)

1.2. W podziale na grupy ekonomiczne realizacja wydatków WUOZ przedstawiała się następująco: najwięcej wyniosły wydatki bieżące w kwocie 17 012,0 tys. zł (98,3%), które wzrosły o 5,2% w stosunku do roku poprzedniego, co wynikało głównie ze wzrostu wynagrodzeń, kolejna grupa to wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹², w tym wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 268,4 tys. zł (1,6%), które wzrosły o 200,6% w stosunku

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę cząstkową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁵ O sygnaturach: [1] 85/02.3122.2.118.2025.ZW z 11 czerwca 2025 r. oraz [2] 85/02.4143.6.18.2025.WOJ z 7 października 2025 r.

⁶ O sygnaturze MF/IP9.4143.3.312.2025.MF.ART.194.6992 z 7 października 2025 r.

⁷ O sygnaturze 85/02.4143.6.18.2025.WOJ.K01 z 14 listopada 2025 r.

⁸ Oraz zwiększeniu kwoty na dodatkowe wynagrodzenie roczne, wzrostu kwot wydatków na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz wzrostu składki na ubezpieczenia społeczne i fundusz pracy.

⁹ Względem planu po zmianach.

¹⁰ Tj. ośmiu.

¹¹ Brak zgód właścicieli lub posiadaczy obiektów na wejście na teren danych nieruchomości, co uniemożliwiało przeprowadzenie wizji lokalnych i sporządzenia kompletnej dokumentacji, a w konsekwencji brak opracowania kart ewidencyjnych tych obiektów.

¹² Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm. Dalej: ustawa o finansach publicznych.

do roku poprzedniego, co wynikało z przystąpienia przez Urząd do realizacji wydatków w ramach Programu Operacyjnego Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko¹³, a najmniejsza grupa to świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 19,7 tys. zł (0,1%), które zmniejszyły się w stosunku do roku poprzedniego o 22,1% (wyplacono mniej świadczeń). Jedynie wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, w tym wydatki budżetu środków europejskich zostały zrealizowane poniżej planowanego poziomu (83,4%) ze względu na niższe niż ujęto w harmonogramie wydatki na wynagrodzenia i pochodne od nich, brak wykonania wydatków na delegacje i szkolenia. W pozostałych grupach ekonomicznych poziom realizacji wydatków wyniósł ponad 98,1%.

(akta kontroli tom I, str. 536-555, 566-569, 619; tom II, str. 203-214, 256-263)

1.3. Przeciętne zatrudnienie¹⁴ w Urzędzie w 2025 r. wyniosło 98,15 osoby i nie uległo istotnej zmianie w stosunku do roku poprzedniego (96,30 osoby). Zmniejszenie przeciętnego zatrudnienia w 2025 r. w porównaniu do 2024 r. nastąpiło w grupie 01 (osoby nieobjęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń) o 0,71 osoby, a zwiększenie w grupie 03 (członkowie korpusu służby cywilnej) o 2,56 osoby.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w Urzędzie w 2025 r. wyniosło ogółem 10,0 tys. zł i było wyższe o 0,4 tys. zł (4,2%) niż w 2024 r. (9,6 tys. zł). Największy wzrost wynagrodzenia pomiędzy 2024 r. a 2025 r., tj. z 11,7 tys. zł na 12,5 tys. zł (o 6,8%) odnotowano w grupie 01 (osoby nieobjęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń). Wynagrodzenie w grupie 03 (członkowie korpusu służby cywilnej) wzrosło z 9,2 tys. zł do 9,7 tys. zł (o 5,4%).

Według sprawozdania Rb-70 wydatki na wynagrodzenia w WUOZ w 2025 r. wyniosły ogółem 11 781,1 tys. zł i były wyższe w porównaniu do 2024 r. o 731,5 tys. zł. Wzrost wydatków na wynagrodzenia nastąpił w kolejności w grupach: 03 (członkowie korpusu służby cywilnej) o 713,7 tys. zł, w grupie 01 (osoby nieobjęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń) o 17,8 tys. zł.

(akta kontroli tom I, str. 410-421, 536-550, 570-578, 617, 619; tom II, str. 317-323)

1.4. Według pierwotnego planu finansowego WUOZ na 2025 r. nie zaplanowano wydatków majątkowych. W dniu 16 września 2025. podjęto korespondencję z Wojewodą Dolnośląskim w sprawie zwiększenia planu wydatków (m.in. ze względu na zapewnienie otrzymania nowego sprzętu w ramach grantu „Cyberbezpieczny Rząd”), czego skutkiem było zawnioskowanie (poprzez system TREZOR) 3 października 2025 r. o zwiększenie planu wydatków Urzędu w § 6050 wydatki inwestycyjne w kwocie 200,0 tys. zł, na realizację zadania polegającego na modernizacji sieci teleinformatycznej w siedzibie WUOZ. Decyzją w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2025 nr 85/02.4143.6.18.2025.WOJ z 7 października 2025 r. Wojewoda Dolnośląski przychylił się do ww. wniosku. Z realizacji tego zadania wycofano się jednak 13 listopada 2025 r. wnioskując¹⁵ (w systemie TREZOR) w sprawie korekty decyzji budżetowej wojewody na 2025 r. o dokonanie zmian polegających na zmniejszeniu w § 6050 wydatków inwestycyjnych w kwocie 200,0 tys. zł, co Wojewoda Dolnośląski uwzględnił w decyzji nr 85/02.4143.6.18.2025.WOJ.K01 z 14 listopada 2025 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2025. Z uzasadnienia wniosku wynikało m.in., że pomimo podjętych działań przygotowawczych, ze względu na krótki czas pozostający do końca roku budżetowego, nie jest możliwe przeprowadzenie pełnego procesu realizacji

¹³ Dalej: FEnIKS.

¹⁴ W przeliczeniu na etaty.

¹⁵ Nr 85/02.4143.5.9.2025.WKWOJ.

inwestycji. Opóźnienia na etapie planowania powyższej inwestycji zostały szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I, str. 7-11, 325, 329, 343-348, 579-581; tom II, str. 5-9, 68-83, 182-192, 203-214)

1.5. Zobowiązania WUOZ według stanu na 31 grudnia 2025 r. wyniosły 1 035,0 tys. zł. Dotyczyły one m.in. dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników (809,3 tys. zł), składek na ubezpieczenie społeczne (137,0 tys. zł), zakupu usług pozostałych (31,0 tys. zł) oraz zakupu energii (29,4 tys. zł). Pozostałe zobowiązania dotyczyły składek na Fundusz Pracy¹⁶, zakupu materiałów i wyposażenia, zakupu usług remontowych i zdrowotnych, opłat z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych oraz wpłat na PPK¹⁷.

Wykazane w sprawozdaniu Rb-28 za 2025 r. zobowiązania były zgodne z ewidencją księgową.

W Urzędzie nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz nie ponoszono wydatków z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie płatności.

(akta kontroli tom I str. 12-42, 343-347, 386-409, 420-421, 426-453, 536-555, 611-615, 619; tom II, str. 1, 75-80, 275-286)

1.6. Wobec WUOZ (jako współpozwanego) w 2025 r. było prowadzone jedno postępowanie sądowe¹⁸ o zapłatę odszkodowania, w którym wartość sporu wyniosła 72,0 tys. zł.

(akta kontroli tom I, str. 536-556, 585-610, 619)

1.7. Wyniki szczegółowego badania wydatków

1.7.1. Szczegółowym badaniem objęto wydatki w kwocie 575,2 tys. zł stanowiące 3,3% ogółu wydatków i 21,0% wydatków pozapłacowych WUOZ. Wylosowana metodą monetarną MUS¹⁹ próba obejmowała 46 zapisów/dowodów. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wydatków dokonano zgodnie z planem finansowym na zakupy i usługi służące realizacji celów statutowych Urzędu. Realizacja wydatków w kwocie 474,9 tys. zł była zgodna z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, gdyż były one celowe, zostały rzetelnie skalkulowane i zaplanowane. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności. Niemniej jednak dwa wydatki łącznie w kwocie 100,3 tys. zł (17,4% badanej próby), na podstawie faktur proforma o numerach: 29/09/2025 WT z 29 września 2025 r. na 32,7 tys. zł oraz 10a/27/11/2025 WT z 27 listopada 2025 r. na 67,6 tys. zł poniesiono: [1] nie zawierając z wykonawcą pisemnej umowy o zamówienie publiczne; [2] w 100% jako zaliczki, a [3] po ich opłaceniu zatwierdzając do wypłaty faktury zaliczkowe, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II, str. 10-26; tom III, str. 1-579)

1.7.2. W WUOZ politykę szkoleniową wprowadzono zarządzeniem nr 21/2025 Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu z dnia 10 grudnia 2025 r.²⁰, co wynikało z realizacji wniosku pokontrolnego po kontroli NIK nr P/25/067²¹. Ustanowione zasady obejmowały członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w Urzędzie. Ustalono procedury planowania szkoleń (w oparciu o roczny plan szkoleń sporządzany do 15 lutego), zasady kierowania pracowników na szkolenia (w tym również kursy, konferencje, seminaria, szkolenia centralne, wewnętrzne, powszechne, specjalistyczne oraz w ramach IPRZ²², itp.). W Urzędzie

¹⁶ Oraz Fundusz Solidarnościowy.

¹⁷ Pracownicze Plany Kapitałowe.

¹⁸ Stroną skarżącą była osoba fizyczna.

¹⁹ System losowania transakcji z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości.

²⁰ Dalej: zarządzenie nr 21.

²¹ Kontrola pt. Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej.

²² Indywidualny Program Rozwoju Zawodowego.

uregulowano zasady podnoszenia kwalifikacji zawodowych w innych formach²³ (w tym studiów podyplomowych) i ich finansowania. Zgodnie z art. 108 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²⁴, zasady opracowywania i realizacji indywidualnych programów rozwoju zawodowego zostały ustalone i wdrożone załącznikiem nr 2 do zarządzenia nr 21, co było wynikiem realizacji wniosku pokontrolnego po kontroli NIK nr P/25/067. Wynikający z tej samej kontroli wymóg opracowania rocznego planu szkoleń, kwestia dofinansowania do studiów oraz uwzględnienie tematów szkoleń zalecanych do zorganizowania przez Szefową Służby Cywilnej zostały zaplanowane na rok następny. WUOZ prowadził rejestr szkoleń odbytych w 2025 r.

Wydatki na szkolenia w Urzędzie w 2025 r. wyniosły łącznie 86,2 tys. zł, z czego na szkolenia w § 4700 tj. dla pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej wyniosły 27,9 tys. zł (32,4%), a w § 4550 tj. dla członków korpusu służby cywilnej wyniosły 58,3 tys. zł (67,6%).

W 2025 r. Urząd sfinansował 50 szkoleń o różnej tematyce. Głównymi grupami tematycznymi szkoleń były: prawo (w tym zagadnienia ogólne dot. administracji) w liczbie 28 szkoleń (56,0% wydatków na szkolenia) oraz inne, np. szkolenia specjalistyczne m.in. ze służby przygotowawczej w liczbie 16 szkoleń (32,0%); trzy szkolenia z ekonomii i finansów (6,0%) oraz po jednym szkoleniu z ochrony ludności i obrony cywilnej, organizacji i zarządzania oraz zasobów ludzkich.

WUOZ nie realizował w 2025 r. szkoleń nie ujętych w planie. Utworzenie rocznego planu szkoleń zostało wskazane jako realizacja wniosku pokontrolnego po kontroli NIK nr P/25/067.

Szczegółowym badaniem przeprowadzonym na próbie trzech szkoleń dobranych w sposób celowy objęto wydatki w kwocie ogółem 14,9 tys. zł (17,3% łącznych wydatków na szkolenia).

Wynikało z niego, że realizacja i finansowanie szkoleń odbywała się w sposób prawidłowy i służyła celom statutowym WUOZ.

(akta kontroli tom I, str. 345-347, 474-535, tom II, str. 1, 60-67, 81-147, 203-214, 297-301, 333-350)

1.7.3. Ogółem wydatki poniesione na wypłatę ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w WUOZ w 2025 r. wyniosły 6,0 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto wszystkie cztery przypadki poniesionych na ten cel wydatków, w których nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli tom I, str. 553-555, 618-619; tom II, str. 156-181)

1.8. Kontrolą objęto udzielenie zamówienia publicznego o wartości szacunkowej 67,6 tys. zł na zakup mebli do siedziby Urzędu. Działania WUOZ związane z jego udzieleniem, co do zasady były zgodne z Zarządzeniem nr 23/2018 Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 17 października 2018 r. w sprawie: ramowych procedur udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 30 000 euro²⁵. Z wnioskiem o sprzedaż mebli zwrócono się do jednego kontrahenta, który w odpowiedzi drogą e-mailową 24 listopada 2025 r. przesłał dwie oferty dotyczące mebli (jedna w zakresie mebli gotowych – z katalogu, druga wykonania mebli na wymiar). Poniesiony z tytułu realizacji tego zamówienia wydatek w kwocie 67,6 tys. zł był celowy, gospodarny i służył wykonaniu celów statutowych WUOZ²⁶. Potwierdzono go fakturą proforma nr 10a/27/11/2025 WT z 27 listopada 2025 r.

²³ Zarządzeniem nr 25/2025 Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu z dnia 29 grudnia 2025 r. w sprawie zasad kierowania na inne formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych i ich finansowania.

²⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 409, ze zm.

²⁵ Zarządzenie zostało wydane w poprzednim stanie prawnym, tj. w czasie obowiązywania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.). Zostało ono zaktualizowane zarządzeniem nr 30/2022 Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany Zarządzenia nr 23/2018 Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 17 października 2018 r. w sprawie ramowych procedur udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 30 000 euro. Jednakże tytuł nie został dostosowany do zmienionej wartości progu, od którego krajowe przepisy dotyczące zamówień publicznych powinny być stosowane.

²⁶ W 2025 r. nie występowały zamówienia powyżej progu 130 tys. zł.

w kwocie 67,6 tys. zł. Zobowiązanie do realizacji zamówienia nie zostało udokumentowane, płatności dokonano na podstawie wyżej wskazanej zaliczkowej faktury proforma (na 32 dni przed odbiorem mebli), po czym kolejne dokumenty wystawione przez wykonawcę (dwie faktury zaliczkowe) zostały sprawdzone pod względem formalnym i rachunkowym oraz zatwierdzone do wypłaty, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II, str. 2-4, 10-42, 182-193)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków nierzetelnie zaplanował realizację zadania pn. „Modernizacja sieci teleinformatycznej”. Pierwszą informację na temat możliwości przystąpienia do konkursu grantowego „Cyberbezpieczny Rząd” WUOZ otrzymał 24 lutego 2025 r. Z kolei 31 marca 2025 r. Urząd dowiedział się o złożeniu w dniu 29 marca 2025 r. przez Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu²⁷ wniosku w konkursie grantowym „Cyberbezpieczny Rząd” uwzględniającego udział WUOZ i deklarowane kwoty. W sentencji uzasadnienia decyzji zmniejszającej Wojewoda Dolnośląski wskazał cyt. „(...) rezygnacja z realizacji zadania przez WUOZ z dnia 13 listopada 2025 r”. W uzasadnieniu decyzji podano również, że środki finansowe przeznaczone na realizację zadania pn. „Modernizacja sieci teleinformatycznej” zostały zwrócone z uwagi na brak możliwości jego wykonania w wyznaczonym terminie, przy czym ze względu na krótki okres czasu pozostający do końca roku budżetowego, nie było możliwe przeprowadzenie pełnego procesu realizacji inwestycji obejmującego m.in. przygotowanie dokumentacji technicznej, przeprowadzenie postępowania zakupowego, realizację prac modernizacyjnych oraz odbiór końcowy. Zatem w celu zapewnienia racjonalnego i zgodnego z przepisami wykorzystania środków publicznych WUOZ podjął decyzję o zwróceniu niewykorzystanych środków.

Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków wyjaśnił, że identyfikacja problemów z siecią teleinformatyczną nastąpiła w III kwartale 2025 r., a decyzja zwiększająca wpłynęła 7 października 2025 r., czas na realizację był realnie bardzo krótki. Dodał również, że tuż po otrzymaniu decyzji zwiększającej, pracownicy WUOZ po rozpoczęciu wstępnych procedur przeprowadzenia zadania (czynności²⁸ te miały charakter nieformalny z uwagi na bardzo krótki czas na realizację) zorientowali się, że nie będzie możliwości przeprowadzenia pełnego procesu realizacji inwestycji. Wniosek o zwiększenie planu wydatków w dziale 921 rozdział 92121 §6050 o kwotę 200,0 tys. zł został złożony do Wojewody Dolnośląskiego 3 października 2025 r., ponieważ: [1] diagnoza problemów technicznych nastąpiła w III kwartale 2025 r.; [2] ocena skali i kosztów modernizacji wymagała czasu (telefoniczne rozeznanie się w cenach rynkowych). Doprecyzował ponadto, że sieć teleinformatyczna była wykonywana w 2008 r. i w związku z tym jednostka już w 2023 r. w formularzu oznaczonym symbolem BW-IA wystąpiła o środki na rok 2026 na sprzęt IT oraz infrastrukturę sieciową. Zadanie „modernizacja sieci teleinformatycznej” nie było uwzględnione w projekcie ustawy budżetowej na rok 2025.

NIK wskazuje, że w przypadku wcześniejszego przystąpienia (zaraz po otrzymaniu informacji 31 marca 2025 r. o uwzględnieniu udziału Urzędu w konkursie grantowym) do realizacji

²⁷ Dalej: DUW.

²⁸ Takie jak: [1] robocze konsultacje wewnętrzne między pracownikami pionu IT a kierownictwem Urzędu dotyczące potrzeb modernizacji infrastruktury sieciowej; [2] wstępne, nieformalne rozeznanie rynku w zakresie dostępnych rozwiązań technicznych i orientacyjnych kosztów modernizacji, nieprowadzone w trybie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego; [3] roboczą korespondencją mailową z DUW w zakresie harmonogramu i zakresu grantu.

zadania modernizacji sieci teleinformatycznej, otrzymane fundusze w ramach konkursu grantowego mogłyby zostać wykorzystane w terminie, w sposób celowy i bez wystąpienia ryzyka zwrotu otrzymanych środków oraz złożenia wniosku o korektę decyzji budżetowej Wojewody Dolnośląskiego w sprawie zmniejszenia²⁹ w § 6050 wydatków inwestycyjnych w kwocie 200,0 tys. zł.

(akta kontroli tom I, str. 536-548, 553-555, 619; tom II, str. 182-192, 203-214, 264-271)

- 2.** Badanie próby wydatków wykazało, że dwa z nich łącznie w kwocie 100,3 tys. zł (17,4% badanej próby) dotyczące zakupu mebli potwierdzone fakturami proforma o numerach: 29/09/2025 WT z 29 września 2025 r. na 32,7 tys. zł oraz 10a/27/11/2025 WT z 27 listopada 2025 r. na 67,6 tys. zł zrealizowano:

a) nie zawierając z wykonawcą pisemnej umowy o zamówienie publiczne, co było niezgodne z art. 44 ust 3. pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Stosownie do tego przepisu wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, z czego m.in. wynika obowiązek jednostki sektora finansów publicznych wykazania zasadności dokonania wydatku w określonej wysokości i terminie, a to z kolei możliwe jest wyłącznie poprzez odpowiednie udokumentowanie zaciągniętego zobowiązania.

Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków wyjaśnił, że zamówienie na kwotę 32,7 tys. zł zostało zrealizowane poprzez fakturę proformę jako zapłatę z góry za wykonanie zamówienia, zgodnie z ustnie zawartą umową pomiędzy stronami. Dodatkowo wskazał, że taka forma była związana ze specyfiką realizowanego zamówienia w tym koniecznością zabezpieczenia materiałów i rozpoczęcia produkcji na indywidualne zamówienie. Z kolei zamówienie w kwocie 67,6 tys. zł zrealizowane fakturą proforma w formie wiadomości e-mail, co stanowi skuteczne i wiążące oświadczenie woli, prowadzące do zawarcia umowy w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego. Zdaniem Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków forma dokumentowa (w tym korespondencja elektroniczna) jest dopuszczalna i wystarczająca dla skutecznego ustalenia przedmiotu zamówienia oraz jego wartości, o ile strony uzgodniły istotne postanowienia, w szczególności zakres świadczenia oraz wynagrodzenie.

NIK wskazuje, że swoboda kontraktowa, w szczególności co do wyboru formy zawieranej umowy, doznaje w przypadku jednostek sektora finansów publicznych istotnego ograniczenia. Ani umowa zawarta w formie ustnej ani korespondencja e-mailowa nie stanowią wystarczającej formy udzielania zamówień publicznych.

b) w wysokości 100% wynagrodzenia jako zaliczki, co było niezgodne z § 15 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych³⁰. Stosownie do tego przepisu zaliczki mogą być udzielane wyłącznie w zakresie określonym w odrębnych przepisach.

Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków wyjaśnił, że w sprawie udzielonych zamówień publicznych wskazane okoliczności w sprawie nie skutkowały zapłatą w formie zaliczki w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, lecz była to zapłata z góry za wykonanie zamówienia, zgodnie z ustnie zawartą umową pomiędzy stronami. Strony uzgodniły zapłatę pełnej ceny przed przystąpieniem do realizacji zamówienia, co stanowiło element uzgodnionych warunków umownych i było warunkiem produkcji mebli wykonywanych według indywidualnej specyfikacji. Dodatkowo wskazał, że faktura proforma nie jest dokumentem księgowym

²⁹ Decyzja nr 85/02.4143.6.18.2025.WOJ.K01 z 14 listopada 2025 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2025.

³⁰ Dz. U. z 2019, poz. 1718, ze zm., dalej: rozporządzenie o prowadzeniu gospodarki finansowej.

w rozumieniu przepisów o rachunkowości ani dokumentem potwierdzającym dokonanie operacji gospodarczej, lecz dokumentem handlowym stanowiącym wezwanie do zapłaty, a zapłata została dokonana na podstawie ustalonego zobowiązania umownego jako zapłata ceny z góry, a nie jako zaliczka w rozumieniu przepisów o finansach publicznych.

NIK wskazuje, iż żaden przepis prawa nie upoważnia kierownika państwowej jednostki budżetowej do udzielania wykonawcy zamówienia publicznego zaliczki w wysokości 100% wynagrodzenia. Ponadto z opisu ww. faktur proforma wyraźnie wynika, że były to faktury „zaliczkowe”.

c) a po ich opłaceniu zaliczkowe faktury VAT o numerach: F/0327/2025 z 30 września 2025 r. oraz F/0410/2025 i F/0409/2025 z 28 listopada 2025 r. wystawione przez tego samego wykonawcę zostały sprawdzone przez Główną księgową pod względem formalnym i rachunkowym oraz zatwierdzone do wypłaty kolejno w dniach 6 października 2025 r. oraz 5 grudnia 2025 r., a więc już po dokonaniu płatności, która miała miejsce kolejno w dniu 29 września 2025 r. i 27 listopada 2025 r. (na podstawie faktur proforma). Było to niezgodne z art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o finansach publicznych, stosownie do którego główny księgowy odpowiada za dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym.

Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków wyjaśnił, że sprawdzenie pod względem formalnym i rachunkowym ww. faktur było zgodne z wewnętrznymi procedurami, które wymagają przeprowadzenia kontroli merytorycznej, formalno-rachunkowej oraz zatwierdzenia do wypłaty. Dodatkowo wskazał, że pieczętka do opisu faktury ma określony wzór i kierownik jednostki podpisuje dokument z datą opisu. Zdaniem składającego wyjaśnienia, operacja gospodarcza jest dobrze udokumentowana, ponieważ istnieją dokumenty poświadczające każdy jej etap.

NIK wskazuje, że charakter wymogu „wstępnej kontroli” operacji finansowej zakłada, że następuje ona przed dokonaniem przedmiotowej operacji. W wyżej opisanych przypadkach płatność za dokonane zakupy nastąpiła już wcześniej, więc znajdujący się na fakturach zaliczkowych opis zgodności oraz zatwierdzenie do wypłaty uznano jako działania nierzetelne.

(akta kontroli tom II, str. 10-41, 188-202, 256-263, 287-316; tom III, str. 110-144)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2025 r. przez WUOZ w zakresie wydatków.

Realizacja wydatków ogółem w kwocie 17 300,1 tys. zł była zgodna z przyjętym planem finansowym (98,1%). Badanie przeprowadzone na próbie wydatków wynoszącej 575,2 tys. zł wykazało, że dokonywano ich celowo i gospodarnie, a płatności realizowano terminowo, niemniej w dwóch przypadkach na kwotę ogółem 100,3 tys. zł stwierdzono, że wydatki poniesiono: [1] nie zawierając z wykonawcą pisemnej umowy o zamówienie publiczne, [2] w 100% jako zaliczki, a [3] po ich opłaceniu zatwierdzając do wypłaty kolejne faktury zaliczkowe. Objęte badaniem wydatki zostały rzetelnie skalkulowane i poniesione zgodnie z planem finansowym na cele służące realizacji zadań WUOZ. W jednym przypadku, na kwotę 200,0 tys. zł stwierdzono nierzetelne planowanie zadania inwestycyjnego, co doprowadziło do rezygnacji z jego realizacji.

3. Sprawozdawczość

3.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2025 r. przez WUOZ:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach,
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2025 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

(akta kontroli: tom I str. 343-421; tom II, str. 324-332)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

V. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

Wnioski

Wprowadzenie mechanizmów gwarantujących rzetelne planowanie wydatków inwestycyjnych umożliwiających ich pełne wykorzystanie.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie³¹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Dolnośląskiej Delegatury we Wrocławiu Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

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

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Wrocław, dnia 25 marca 2026 r.

Kontrolerzy

Starszy inspektor kontroli państwowej

Szymon Sroka

/podpisano elektronicznie/

Główny specjalista kontroli państwowej

Paweł Potemski

/podpisano elektronicznie/

Starszy inspektor kontroli państwowej

Piotr Kociołek

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Dolnośląska Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor

Radosław Kujawiński

/podpisano elektronicznie/

³¹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres do doręczeń elektronicznych NIK, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1045, ze zm.). w przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie, w miarę możliwości, skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy jednostki kontrolnej NIK przeprowadzającej postępowanie kontrolne.