



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Kielcach**

Kielce, dnia     kwietnia 2011 r.

**Pan  
Mariusz Burchart  
Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor  
Inspekcji Handlowej w Kielcach**

P/10/141  
LKI-4100-01-02/2011

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach przeprowadziła w Wojewódzkim Inspektoracie Inspekcji Handlowej w Kielcach (Inspektorat) kontrolę wykonania budżetu państwa w 2010 r., w części 85/26 – województwo świętokrzyskie w zakresie planowania i wykonania dochodów budżetowych oraz skuteczności ich ściągalności; planowania i wykonania wydatków budżetowych, w tym na inwestycje i zakupy inwestycyjne; realizacji dochodów i wydatków budżetu środków europejskich; wiarygodności ksiąg rachunkowych w zakresie mającym wpływ na sprawozdania roczne oraz zgodności rocznych sprawozdań budżetowych z ewidencją księgową.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 24 marca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Inspektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia działalność Inspektoratu w zakresie objętym kontrolą.

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności:

- zrealizowanie planowanych dochodów budżetowych i terminowe ich przekazanie na rachunek dochodów budżetu państwa;
- celowe i oszczędne wydatkowanie środków budżetowych;
- prawidłowe przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji składników majątkowych;
- terminowe przekazanie wojewodzie świętokrzyskiemu sprawozdań budżetowych za 2010 r.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

Zastrzeżenia NIK dotyczą w szczególności:

- dokonywania wydatków oraz zaciągania zobowiązań w kwotach wyższych od wynikających z planu finansowego;
- niedostosowania systemu finansowo-księgowego i polityki rachunkowości do wymogów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>2</sup> oraz wprowadzania do ksiąg rachunkowych dowodów księgowych w dacie zapłaty oraz z pominięciem kont rozrachunkowych, tj. niezgodnie z przepisami tej ustawy;
- niezapewnienia pełnej wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości miesięcznej i rocznej;
- niewłaściwego zorganizowania systemu kontroli zarządczej.

1. Dochody planowane na 2010 r. w kwocie 15 tys. zł, zostały wykonane w wysokości 16,2 tys. zł (w 108%). Źródłami dochodów były wpływy z tytułu kar pieniężnych za wprowadzanie do obrotu artykułów o nieodpowiedniej jakości handlowej oraz opłat za badanie tych artykułów.

Analiza realizacji dochodów w wysokości 8.043 zł (49,5% dochodów ogółem), wynikających z 11 dowodów księgowych, wykazała, że wpłat należności dokonano w terminach płatności.

Pobrane dochody przekazywano na rachunek Departamentu Budżetu Państwa Ministerstwa Finansów w terminach wynikających z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>3</sup>.

2. Planowane na 2010 r. wydatki w kwocie 2.097 tys. zł zostały zrealizowane w pełnej wysokości.

Analiza wydatków o łącznej wartości 337,8 tys. zł (16,1%) wykazała, że zostały zrealizowane w sposób oszczędny i celowy oraz wynikały z zawartych umów, a płatności dokonywano terminowo.

Wydatki dokonane w grudniu 2010 r. w § 4110 *Składki na ubezpieczenia społeczne* i w § 4210 *Zakup materiałów i wyposażenia* ponoszone były w kwotach wynikających z planu wydatków, tj. zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>4</sup>.

W miesiącach wrzesień – grudzień 2010 r. w § 4260 *Zakup energii* zaciągnięto zobowiązania w wysokości przekraczającej plan finansowy łącznie o 12.118 zł, co naruszało art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wydatki w ww. § 4260 w miesiącach wrzesień – grudzień 2010 r. zrealizowano w kwotach wyższych od wynikających z planu po zmianach łącznie o 20.507 zł. Obowiązek ponoszenia wydatków w wysokościach ustalonych w planie finansowym wynika z art. 44 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy.

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponosi Pan Inspektor, który, jako kierownik jednostki, odpowiada za całość gospodarki finansowej Inspektoratu, zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych oraz dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 15 oraz art. 11 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>5</sup>.

**3.** Wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w wysokości 1.511,7 tys. zł. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego wynoszące w 2010 r. – 2.863 zł było niższe w porównaniu do 2009 r. o 35 zł (2,2%).

Przeciętne zatrudnienie wynoszące 44 osoby było niższe od przyznanego na 2010 r. limitu etatów o trzy osoby (6,3%).

W Inspektoracie utworzono dla pracowników członków korpusu służby cywilnej fundusz nagród, z przeznaczeniem na nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej w wysokości 3% oraz fundusz premiiowy dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych, robotniczych i obsługi. Podstawę prawną utworzenia funduszu nagród stanowił art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>6</sup>, a funduszu premiiowego – § 9 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek<sup>7</sup>.

Wypłat nagród i premii pracownikom dokonywano na wniosek bezpośrednich przełożonych lub z własnej inicjatywy Pana Inspektora.

W złożonym wyjaśnieniu, wskazał Pan na funkcjonowanie *ustnych ustaleń, że nagrody przyznawane są za osiągnięcia w pracy, zaangażowanie oraz realizację zadań wykraczających poza bieżące obowiązki. Za szczególne zaangażowanie, w tym przykładowo, mentoring czy pracę nad poprawą jakości standardów pracy Inspekcji, Wojewódzki Inspektor może podwyższyć wysokość nagrody. Pracownicy znają kryteria. Zostali o nich poinformowani na ogólnym zebraniu całego zespołu pracowników.*

Zdaniem NIK, przyjęty sposób przyznawania nagród nie zapewnia możliwości weryfikowania jednakowego stosowania kryteriów wobec wszystkich pracowników.

**4.** Funkcjonujący w Inspektoracie elektroniczny system finansowo-księgowy nie spełniał wymogów ustawy o rachunkowości w zakresie możliwości kontroli poprawności sekwencji dat (art. 21 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości). Zapisy w księgach rachunkowych nie zawierały daty dokonania operacji gospodarczej i daty dowodu, a wprowadzane daty oznaczały jedynie „ujmij w buforze pod datą” (art. 23 ust. 2 ww. ustawy o rachunkowości).

Jednocześnie system:

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 27, poz. 134.

- zapewnia ciągłość zapisów w dziennikach częściowych, umożliwiając jednak wprowadzenie dokumentu o tym samym numerze z lit. „a” z wcześniejszą datą wprowadzenia do bufora, niż ostatnia data zapisu w dziennikach, co było niezgodne z art. 14 ust. 1 ustawy o rachunkowości,
- pozwala na wprowadzenie różnego paragrafu wydatków dla tej samej operacji przy księgowaniu na kontach zespołu „4” *koszty* i koncie 130 *wydatki*, co było niezgodne z art. 24 ust. 4 pkt 2 ustawy o rachunkowości;
- nie wymusza zamknięcia zakończonych miesięcy księgowych – można mieć „otwarte” więcej niż dwa miesiące, co było niezgodne z art. 12 ustawy o rachunkowości.

W Inspektoracie operacje gospodarcze księgowano w dacie zapłaty oraz z pominięciem kont rozrachunkowych. Odstępstw w powyższym zakresie nie zapisano w polityce rachunkowości, zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o rachunkowości. Tym samym naruszono art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, stanowiący, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Skutkiem powyższego było niewykazywanie w księgach rachunkowych oraz w sprawozdaniach budżetowych należności i zobowiązań na koniec okresu sprawozdawczego. Analiza zapisów w dzienniku za miesiące czerwiec i grudzień 2010 r. oraz styczeń 2011 r. wykazała, że w księgach rachunkowych tych miesięcy ujęto wydatki wynikające z zobowiązań powstałych w miesiącach poprzedzających, w łącznej kwocie 4 tys. zł.

Obowiązująca w Inspektoracie polityka rachunkowości nie spełniała wymogów art. 10 ust. 1 pkt 3 lit.a ustawy o rachunkowości, bowiem plan kont stanowił łączny wykaz kont księgi głównej, kont ksiąg pomocniczych w ujęciu syntetycznym i analitycznym (bez określenia i nazwania poszczególnych grup kont). W polityce rachunkowości nie określono również przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń, zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej.

W ramach dokumentacji opisującej funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej, w Inspektoracie obowiązuje m.in. *Instrukcja obiegu dokumentacji*. W dokumencie tym nie wskazano głównej księgowej jako osoby upoważnionej do zatwierdzania dowodów księgowych pod względem merytorycznym, pomimo dokonywania tych czynności. Ponadto pozostawiono imiona i nazwiska byłego Wojewódzkiego Inspektora i byłego zastępcy Wojewódzkiego Inspektora jako osób upoważnionych do zatwierdzania dokumentów do wypłaty. Nie wprowadzono natomiast zmian uwzględniających osoby aktualnie zajmujące te stanowiska.

Powyższe utrudniało prowadzenie kontroli zarządczej zgodnie z jej standardami określonymi przez Ministra Finansów<sup>8</sup>, na podstawie art. 69 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Według art. 69 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki.

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponosi Pan Inspektor.

---

<sup>8</sup> Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF Nr 15 poz. 84).

5. Badanie w zakresie poprawności formalnej, prawidłowości kontroli wewnętrznej i dekretacji, prawidłowości ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne, przeprowadzono na podstawie wybranej losowo próby 135 dowodów o wartości 182,7 tys. zł, spośród dowodów o wartości 269,7 tys. zł.

Badanie w zakresie poprawności formalnej, prawidłowości kontroli wewnętrznej i dekretacji dowodów księgowych wykazało w księgach rachunkowych Inspektoratu tzw. *błąd systematyczny* właściwy dla wszystkich dowodów badanej populacji polegający na:

- sprawdzaniu pod względem merytorycznym dowodów księgowych przez głównego księgowego oraz zatwierdzaniu dowodów do wypłaty przez Pana Inspektora i zastępcę Wojewódzkiego Inspektora Mirosława Gębskiego, pomimo braku stosownego uregulowania w *Instrukcji obiegu dokumentacji*;
- wprowadzaniu dokumentów księgowych do sytemu księgowego (bufora) w jednej dacie zapłaty bez wyodrębnienia daty dokonania operacji gospodarczej.

Ponadto w księgach rachunkowych ujęto sześć dowodów księgowych na kwotę 4,3 tys. zł, w których nie wskazano daty dokonania operacji lub daty sporządzenia dowodu oraz jeden dowód księgowy na kwotę 0,2 tys. zł, który nie został sprawdzony pod względem formalno-rachunkowym, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 4 i pkt 6 ustawy o rachunkowości.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej wykazało, że do ksiąg rachunkowych miesiąca grudnia 2009 r. i miesięcy: lutego, marca, maja – września i listopada 2010 r. nie wprowadzono zobowiązań na łączną kwotę 13,9 tys. zł, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

W przypadku badania wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej wykazano, że w księgach rachunkowych 2010 r. i w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa ujęto dwa zobowiązania w kwocie 1,2 tys. zł, które powinny być ujęte w księgach rachunkowych i sprawozdaniu Rb-28 za 2009 r.

W wyniku przeprowadzonego badania zgodności ewidencji księgowej oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych, w odniesieniu do sprawozdawczości miesięcznej NIK wydaje opinię negatywną, natomiast w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej opinię pozytywną z zastrzeżeniami.

6. Inspektorat przeprowadził wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. inwentaryzację:

- a) w drodze spisu z natury – środków pieniężnych w kasie, czeków i materiałów w magazynie;
- b) w drodze uzgodnienia sald – stan środków pieniężnych wynikający z zapisów ksiąg rachunkowych i rachunków bankowych;
- c) rozrachunków publiczno-prawnych poprzez weryfikację.

Inwentaryzację przeprowadzono zgodnie z wymogami art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz prawidłowo rozliczono w księgach rachunkowych, zgodnie z art. 27 tej ustawy.

7. Dane wykazane w rocznych sprawozdaniach Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa oraz w kwartalnych sprawozdaniach (za czwarty kwartał) Rb-N o stanie należności i Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń za 2009 r., były zgodne z zapisami zawartymi na odpowiednich kontach ewidencji księgowej Inspektoratu. Sprawozdania powyższe przekazano do Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach w terminach wynikających z załącznika nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>9</sup>.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- 1) dokonywanie wydatków oraz zaciąganie zobowiązań w kwotach wynikających z planu finansowego;
- 2) wyeliminowanie księgowania operacji gospodarczych w dacie zapłaty (metodą kasową) oraz z pominięciem kont rozrachunkowych, w sytuacjach gdy odstępstwa te wywierają ujemny wpływ na księgi rachunkowe oraz nie zostały określone w polityce rachunkowości;
- 3) dostosowanie systemu finansowo-księgowego do wymogów ustawy o rachunkowości w zakresie kontroli poprawności sekwencji dat (art. 21 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości) oraz zapewnienia ciągłości zapisów w dzienniku (art. 14 ust. 1 ww. ustawy);
- 4) wprowadzenie odpowiednich zmian w systemie finansowo-księgowym, mających na celu zapewnienie jednolitości zapisów w zakresie paragrafów klasyfikacji budżetowej, dla operacji gospodarczych dotyczących wydatków i kosztów oraz wymuszanie zamykania zakończonych miesięcy księgowych;
- 5) wprowadzanie do ksiąg rachunkowych dowodów księgowych zawierających datę dokonania operacji gospodarczej i datę dowodu oraz sprawdzonych pod względem formalno-rachunkowym;
- 6) dostosowanie polityki rachunkowości do wymogów art. 10 ust. 1 pkt 3 lit.a ustawy o rachunkowości, w zakresie uwzględnienia wykazu kont księgi głównej, przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń gospodarczych, zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej;
- 7) wprowadzenie zmian *Instrukcji obiegu dokumentacji* aktualizujących dane osób zatwierdzających dowody księgowe pod względem merytorycznym i do wypłaty.

\* \* \*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Inspektora, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag

---

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 20, poz. 103

i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Inspektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.