



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-01-03/2013
P/13/147

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/147 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 85/26 – województwo świętokrzyskie.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze dotyczące ustawy budżetowej na rok 2012.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontrolerzy</i>	1. Zbigniew Jurkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84700 z dnia 25 stycznia 2013 r. 2. Joanna Witkowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84701 z dnia 25 stycznia 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 1-4]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Kielcach, ul. Wapiennikowa 21a, 25-112 Kielce (WIORiN).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marek Chrapek, Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa (ŚWIORiN). [dowód: akta kontroli str. 5-6]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ realizację planu finansowego WIORiN w 2012 r. Kontrolą objęto wykonanie wydatków budżetowych, z uwzględnieniem procesu ich planowania, funkcjonowanie systemu rachunkowości oraz wiarygodność prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Pozytywną ocenę uzasadnia: <ul style="list-style-type: none">– zrealizowanie wydatków w wysokości wynikającej z planu finansowego oraz prawidłowo dokonanych zmian;– prawidłowe funkcjonowanie systemu rachunkowości i kontroli dotyczącej operacji finansowych i gospodarczych;– rzetelne i terminowe sporządzenie sprawozdań budżetowych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: <ul style="list-style-type: none">– udzielenia zamówienia publicznego na dostawę w 2012 r. paliw do samochodów służbowych WIORiN z pominięciem ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² (Pzp);– nieujęcia we wszystkich badanych zapisach księgowych daty dokonania operacji gospodarczej;– wykazania w 8% badanych zapisów księgowych nierzetelnych danych odnośnie dat dowodów księgowych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja dochodów budżetowych

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z przyjętymi założeniami kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W planie finansowym WIORiN na 2012 r. (wersja pierwotna planu), zatwierdzonym 29 marca 2012 r. przez ŚWIORiN, dochody zostały zaplanowane w kwocie ogółem 193,0 tys. zł (dział 010 Rolnictwo i łowiectwo), stanowiącej 84% dochodów wykonanych w 2011 r, z tego 34,0 tys. zł w rozdziale 01032 (Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa) oraz 189,0 tys. zł w rozdziale 01093 (Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych).

Zrealizowane dochody wyniosły 237,9 tys. zł, tj. 123,3% kwoty planowanej (określonej w pierwotnej wersji planu finansowego) i pochodziły głównie z tytułu usług (§ 0830 w rozdziałach 01032 oraz 01093) – 229,6 tys. zł, co stanowiło 96,5% dochodów wykonanych. WIORiN zrealizował w 2012 r. dochody wyższe o 7,8 tys. zł (o 3,4%) niż w roku 2011.

Wyższa realizacja planu dochodów wynikała głównie z wyższych o 15,3% od planowanych wpływów z wykonanych usług (rozdział 01093 § 0830), obejmujących: świadczenie usług laboratoryjnych i informatycznych na zlecenie wnioskodawców, pobieranie prób do oceny, drukowanie etykiet i paszportów roślinnych oraz ich wydawanie, ocenę organoleptyczną, badanie makroskopowe oraz pobieranie prób do badań z partii roślin, produktów roślinnych i przedmiotów wyprowadzanych z terytorium RP, ocenę organoleptyczną, badanie makroskopowe roślin, produktów roślinnych i przedmiotów szczególnie podatnych na porażenie przez organizmy kwarantannowe, przeznaczonych do wprowadzenia do obrotu oraz pobieranie prób do badań, wydanie plomb do zabezpieczenia materiału siewnego. [dowód: akta kontroli str. 16-17]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

2. Planowanie i realizacja wydatków budżetowych

2.1. Planowanie wydatków

Opis stanu faktycznego

Stosownie do wymogów art. 143 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³, wojewoda świętokrzyski poinformowała pismem z 30 września 2011 r. ŚWIORiN, o kwocie 4.000,0 tys. zł wydatków budżetowych przyjętych dla WIORiN według projektu ustawy budżetowej na 2012 r. W projekcie planu finansowego opracowanego przez ŚWIORiN i przekazanego do wojewody świętokrzyskiego w dniu 16 listopada 2011 r., tj. w terminie określonym w art. 143 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zaplanowano wydatki budżetowe na 2012 r. w ww. kwocie, z tego: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 26,0 tys. zł oraz wydatki bieżące – 3.974,0 tys. zł.

W dniu 29 marca 2012 r. ŚWIORiN, zgodnie z pismem wojewody świętokrzyskiego, sporządził plan finansowy na rok 2012, określający wydatki w wysokości ogółem 3.994,0 tys. zł, tj. w limicie wynikającym z ustawy budżetowej. Plan obejmował wydatki bieżące - 3.968,0 tys. zł oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych – 26,0 tys. zł i został przekazany 30 marca 2012 r. wojewodzie świętokrzyskiemu. Zaplanowane wydatki były o 6,0 tys. zł niższe od określonych dla WIORiN, zarówno w projekcie planu finansowego oraz na etapie prac planistycznych nad budżetem 2012 r. (w kwietniu 2011 r.). ŚWIORiN, w załączeniu do pisma WDK.3110.3.2011 z dnia 12 kwietnia 2012 r. do wojewody świętokrzyskiego, przekazał materiały planistyczne dotyczące budżetu roku 2012. Zwrócił

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

w nich uwagę, iż przewidziany na 2012 r. limit wydatków został ustalony na poziomie 2010 r. i 2011 r. Ponadto podał, że przy przewidzianym na 2012 r. limicie wydatków, występuje ryzyko niezrealizowania zadań dotyczących przeprowadzenia ustawowych kontroli. [dowód: akta kontroli str. 24-52]

Według przekazanych wojewodzie świętokrzyskiemu informacji o realizacji wydatków w układzie zadaniowym, zaplanowany w 2012 r. miernik kontroli i badań laboratoryjnych WIORiN wykonał na poziomie 101,9%. Przeprowadzono 21.873 kontrole i badania laboratoryjne, przy zaplanowanych 21.460. [dowód: akta kontroli str. 18-52 i 272-281]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Zmiany w planie wydatków

W planie finansowym po dokonanych w trakcie roku zmianach, wydatki ogółem ustalono w 2012 r. na kwotę 4.343,8 tys. zł. Zaplanowane pierwotnie w dniu 29 marca 2012 r. wydatki, zostały zwiększone w ciągu roku o 349,8 tys. zł (8,8%). Zmiana kwoty planowanych wydatków wynikała:

- ze zwiększenia o 209,0 tys. zł, środkami pochodzącymi z rezerwy celowej (część 83, poz. 57) – skutki zmian systemowych wynikających z art. 94 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych⁴;
- ze zwiększenia o 52,0 tys. zł, środkami z rezerwy celowej (część 83, poz. 73), utworzonej na zmiany systemowe oraz niektóre zmiany organizacyjne;
- ze zwiększenia o 90,0 zł, środkami z rezerw budżetu wojewody świętokrzyskiego;
- ze zmniejszenia o 1,2 tys. zł planowanych wydatków, spowodowanego nadmiarem środków.

Powyższe zmiany zostały wprowadzone ośmioma decyzjami wojewody świętokrzyskiego. Było one wydane po otrzymaniu od ŚWIORiN pisemnych, umotywowanych wniosków o dokonanie zmian. Zmiany wysokości planowanych wydatków WIORiN były tożsame z wnioskowanymi przez ŚWIORiN. Wynikały one z faktycznych potrzeb i były celowe.

Ponadto w dniu 18 grudnia 2012 r. została wydana na pisemny wniosek ŚWIORiN decyzja wojewody świętokrzyskiego, zgodnie z którą zmniejszono planowane wydatki w § 4040 o 19.897 zł oraz zwiększono planowane wydatki w § 4010 o 18.583 zł i w § 4020 o 1.314 zł, celem zabezpieczenia środków na wypłatę odprawy emerytalnej dla pracownika WIORiN.

ŚWIORiN korzystając z upoważnienia wojewody świętokrzyskiego z dnia 2 stycznia 2012 r. w sprawie upoważnienia kierowników państwowych jednostek budżetowych objętych budżetem wojewody świętokrzyskiego do dokonywania przeniesień wydatków w planie finansowym, którym został upoważniony do dokonywania przeniesień wydatków między paragrafami w ramach jednego rozdziału, poza wydatkami dotyczącymi wynagrodzeń i uposażeń, wydatków majątkowych oraz wydatków przeznaczonych na finansowanie programów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1, pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, wydał w 2012 r. pięć decyzji w sprawie przesunięć planowanych wydatków między paragrafami w ramach rozdziału 01032 na łączną kwotę 70.782 zł (w tym 3 decyzje zostały wydane w grudniu 2012 r.). Decyzje zostały wydane celem zabezpieczenia środków na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania WIORiN. [dowód: akta kontroli str. 20-23 i 282-299]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Realizacja wydatków

Opis stanu
faktycznego

WIORiN w 2012 r. wydatkował 4.329,9 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. wydatki były wyższe o 146,0 tys. zł, tj. o 3,5%. Wzrost ten był głównie spowodowany wyższymi o 143,7 tys. zł w porównaniu do 2011 r. wydatkami bieżącymi. Zobowiązania na koniec 2012 r. wyniosły 246,2 tys. zł i były wyższe o 4,2 tys. zł od stanu na

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

koniec 2011 r. W obydwu latach zobowiązania wystąpiły z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od niego. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 26,0 tys. zł, wydatki bieżące stanowiły 4.241,4 tys. zł, natomiast 62,5 tys. zł wyniosły wydatki majątkowe. W pełni wydatkowano zaplanowane środki na świadczenia na rzecz osób fizycznych oraz na wydatki majątkowe. Wydatki bieżące zrealizowano na poziomie 99,7%.

Spośród wydatkowanej kwoty, 3.418,6 tys. zł dotyczyło wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń, a 89,9 tys. zł – odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, co łącznie stanowiło 81,0% wydatków ogółem. Pozostałe wydatki wyniosły zatem 821,4 tys. zł. Wśród nich najwyższe (ogółem 49,0%) wystąpiły w § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia – 345,3 tys. zł oraz w § 4300 Zakup usług pozostałych - 101,6 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 18-19 i 269-271]

WIORiN nie otrzymywał środków z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi oraz ze środków budżetu państwa przeznaczonych na współfinansowanie programów realizowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej. [dowód: akta kontroli str. 18-23 i 45-52]

Przekazane przez wojewodę świętokrzyskiego środki pochodzące z rezerwy celowej – część 83 w wysokości 261,0 tys. zł, w tym z poz. 57 – 209 tys. zł oraz poz. 73 – 52 tys. zł zostały wykorzystane w kwocie 248,1 tys. zł, tj. 95,4%. Niewykorzystane środki w wysokości 12,9 tys. zł zostały przekazane na rachunek Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach.

Wykorzystanie środków otrzymanych z rezerwy celowej skontrolowano dla wydatków w wysokości 18,7 tys. zł, co stanowiło 7% otrzymanej kwoty. Środki te wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzjach wojewody świętokrzyskiego w sprawie zwiększenia planu finansowego WIORiN. [dowód: akta kontroli str. 18-38, 45-52, 58-63, 282-299, i 329-331]

W trakcie kontroli zbadano prawidłowość wydatkowania kwoty 359,8 tys. zł, stanowiącej 44% wydatków innych niż wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń oraz odpisy na zakładowy fundusz świadczeń społecznych. Dobór wydatków do kontroli został dokonany z wykorzystaniem narzędzia informatycznego *Pomocnik kontrolera*.

W ramach badanych wydatków dokonano zakupu dwóch samochodów osobowych marki FIAT - model PANDA CLASIC. Zostały one właściwie ujęte w ewidencji środków trwałych i zaliczone do kategorii środków trwałych, stosownie do wymogów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych⁵. Pozostałe wydatki dotyczyły w szczególności: zakupu paliw do samochodów służbowych, zakupu oleju opałowego do kotłowni w siedzibie WIORiN, zakupu elementów komputerowych, remontu zespołu szklarniowego, ochrony siedziby, zakupu artykułów biurowych, usług pocztowych i telekomunikacyjnych. Skontrolowane wydatki mieściły się w planie finansowym, były celowe i dokonane w sposób gospodarny. Nie wystąpiła sytuacja nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek lub kar umownych. Płatności dokonano w terminie określonym w danej fakturze.

Spośród wydatków objętych badaniem, wydatkowanie środków z tytułu zakupu dwóch samochodów służbowych zostało poprzedzone udzieleniem zamówienia publicznego przez WIORiN na ich dostawę, zgodnie z Pzp. Pozostałych wydatków dokonano bez stosowania Pzp – poza zakupem paliwa do samochodów służbowych zrealizowane poszczególne wydatki nie przekraczały równowartości w złotych kwoty 14 tys. euro, od której, zgodnie z art. 4 pkt 8 Pzp, zachodzi obowiązek stosowania tej ustawy. [dowód: akta kontroli str. 18-19, 64-65, 66-268, 300-318, 329-348, 349-399, 400-429, 476-493 i 536-541]

W dniu 10 listopada 2011 r. WIORiN wszczął postępowanie na dostawę w 2012 r. paliw do samochodów służbowych (benzyny, oleju napędowego oraz LPG), po uprzednim ustaleniu w dniu 18 października 2011 r. wartości szacunkowej zamówienia na kwotę 81.487,80 zł, na podstawie wielkości zużycia paliwa w roku 2010, z uwzględnieniem rynkowych cen paliw. Ustalona wartość zamówienia stanowiła równowartość 21.226 euro, zgodnie z obowiązującym wówczas, wynikającym z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego

⁵ Dz. U. Nr 242, poz. 1622.

podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych⁶, średnim kursem złotego w stosunku do euro w zamówieniach publicznych, wynoszącym 3,839.

W wyznaczonym w ogłoszeniu terminie do składania ofert nie wpłynęła żadna oferta, w związku z czym zamawiający w dniu 17 listopada 2011 r. unieważnił postępowanie.

W dniu 18 listopada 2011 r. wszczęto drugie postępowanie na dostawę w 2012 r. paliw do samochodów służbowych. Ponieważ w terminie określonym w ogłoszeniu o zamówieniu nie złożono żadnej oferty, w dniu 25 listopada 2011 r. ponownie unieważniono postępowanie.

Po unieważnieniu powyższych postępowań, WIORiN nie prowadził dalszych postępowań zgodnie z procedurami Pzp, w celu wybrania dostawcy paliw. W 2012 r. zakupy paliw do samochodów służbowych realizowane były na bieżąco, w ramach pojedynczych zakupów na stacjach paliw należących do PKN ORLEN S.A. w Płocku. WIORiN zakupił w ten sposób w 2012 r. paliwa za kwotę 74.886,47 zł brutto (60.883,11 zł netto). Zgodnie z obowiązującym w 2012 r. średnim kursem złotego w stosunku do euro w zamówieniach publicznych, wynoszącym 4,0196, określonym rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych⁷, kwota netto stanowiła równowartość 15.146 euro. Fakt zakupu paliw został udokumentowany 27 fakturami VAT, wystawionymi w trakcie roku budżetowego. Kwoty w nich określone zostały w całości przez WIORiN zapłacone. Płatności były każdorazowo poprzedzone sprawdzeniem przez Dział Administracyjny WIORiN prawidłowości operacji gospodarczych określonych w fakturach i ich zgodności z prawem (sprawdzenie pod względem merytorycznym). [dowód: akta kontroli str. 67-268, 476-493, 536-538 i 543-549]

WIORiN w 2012 r. posiadał rachunek pomocniczy sum depozytowych i sum na zlecenie jednostek budżetowych. Umowa o prowadzenie rachunku została zawarta z Narodowym Bankiem Polskim Oddział Okręgowy w Kielcach. W 2012 r. nie wystąpiło księgowanie operacji gospodarczych na tym rachunku. [dowód akta kontroli str. 430-442]

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego (przeciętne wynagrodzenie) wyniosło 2.870 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r., było wyższe o 67 zł, tj. o 2%. Przeciętne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wyniosło 3.924 zł, natomiast członków korpusu służby cywilnej 2.728 zł. W roku 2012 przeciętne zatrudnienie w WIORiN wyniosło 84 osoby i było niższe o 2 osoby w porównaniu do 2011 r. [dowód akta kontroli str. 443-445]

WIORiN wydatkował w 2012 r. na wynagrodzenia z tytułu umów zleceń kwotę 9.650 zł. Środki na płatności zostały zabezpieczone w wysokości 9.651 zł w planie finansowym (§ 4170 Wynagrodzenia bezosobowe). W roku 2012 obowiązywały cztery umowy zlecenia, których przedmiot stanowiło: konserwacja i utrzymanie w pełnej sprawności eksploatacji kotłowni olejowo-gazowej w budynku WIORiN w Kielcach (dwie umowy), świadczenie obsługi prawnej oraz przeprowadzenie szkolenia wewnętrznego przez radcę prawnego dla pracowników w temacie *Opłata skarbową w praktyce*. Umowa zlecenia na świadczenie obsługi prawnej obowiązywała do końca kwietnia 2012 r. Osoby, z którymi zawarto umowy nie były pracownikami WIORiN. Wypłatę wynagrodzeń z tytułu zawarcia ww. umów poprzedziło potwierdzenie wykonania bez zastrzeżeń zleceń. W 2012 r. WIORiN nie zawierał umów o dzieło. [dowód akta kontroli str. 269-271 i 448-475]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na udzieleniu w 2012 r. zamówienia publicznego na dostawę paliw do samochodów służbowych (benzyny, oleju napędowego oraz LPG) o wartości 74.886,47 zł bez stosowania przepisów ustawy Pzp. Wartość netto zamówienia (60.883,11zł) stanowiła równowartość 15.146 euro, tj. przekroczyła kwotę określoną w art. 4 pkt 8 Pzp (14 tys. euro), od której istnieje obowiązek stosowania przepisów tej ustawy. Z opisu faktur wystawionych przez dostawcę paliw wynika, że zakupy zrealizowano w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp. Z ustaleń kontroli wynika jednakże, iż wskazany tryb zamówienia nie został zastosowany.

⁶ Dz. U. Nr 224, poz. 1796.

⁷ Dz. U. Nr 282, poz. 1650.

Ze złożonych podczas kontroli wyjaśnień przez kierownika Działu Administracyjnego WIORiN Zdzisława Jaworskiego wynika, że przy zakupach paliwa nie stosowano trybu określonego w Pzp oraz że *podczas opisów faktur zapis, iż zakup paliwa był realizowany w trybie z wolnej ręki wkradł się nieopatrznie*. [dowód akta kontroli str. str. 67-268, 476-493, 536-538 i 543-549]

Z powyższego wynika, że zamówienia na dostawę w 2012 r. paliw do samochodów służbowych WIORiN udzielono z naruszeniem art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 7 ust. 3 ustawy Pzp, stosownie do których, ustawa ta ma zastosowanie do udzielania zamówień publicznych przez jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, a zamówienia można udzielić wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami tej ustawy.

Odpowiedzialność za stwierdzoną nieprawidłowość w zakresie udzielonego zamówienia na dostawę paliw ponosi ŚWIORiN Marek Chrapek, który zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych ponosi odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej kierowanej jednostki. Ponadto ŚWIORiN zatwierdził do wypłaty 21 faktur wystawionych przez dostawcę paliw, na łączną kwotę 58.661,26 zł brutto. Pozostałe sześć faktur na kwotę 16.225,21 zł zatwierdziła do wypłaty Marzena Skowrońska, Zastępca ŚWIORiN, która w tym zakresie również ponosi odpowiedzialność za dokonywanie zakupu paliwa z pominięciem procedur Pzp. [dowód akta kontroli str. 142-268]

ŚWIORiN Marek Chrapek wyjaśniając przyczyny stwierdzonej nieprawidłowości, stwierdził, że sytuacja była spowodowana tym, iż właściwy w sprawach zamówień publicznych Dział Administracyjny WIORiN pod kierownictwem Zdzisława Jaworskiego niewłaściwie odczytał na czym polega tryb z wolnej ręki, przyjmując, iż polega on na sukcesywnych zakupach u dostawcy. Ponadto zarówno komórka administracyjna i księgową WIORiN, nie poinformowały go w trakcie 2012 r., iż wydatki na zakup paliw w 2012 r. przekraczają wyrażoną w złotych równowartość 14 tys. euro. [dowód akta kontroli str. 552]

Stosownie do art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁸, udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

WIORiN posiadał opracowane i zatwierdzone do stosowania zasady (politykę) rachunkowości, w tym m.in: zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych, wykaz kont, system ochrony danych w jednostce, instrukcje obiegu, kontroli dokumentów finansowych. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹. [dowód: akta kontroli, str. 576-698, 349-354]

W WIORiN obowiązuje od stycznia 2012 r., zatwierdzony do stosowania przez ŚWIORiN, system księgowości komputerowej PUIP PROKOMP wer.2.12. Finanse i Księgowość. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania, określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 ustawy o rachunkowości),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji, dowodu i zapisu księgowego (art. 24 ust. 3 i ust. 4 pkt 3 ustawy o rachunkowości),

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji po zatwierdzeniu (art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości). [dowód: akta kontroli, str. 581-582, 587-623, 699-700]

W trakcie kontroli przeprowadzono badanie w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na kontach zespołu 2 i zespołu 4. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące: wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł), zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania z wykorzystaniem narzędzia informatycznego *Pomocnik kontrolera* próby 121 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną¹⁰ na kwotę 359,8 tys. zł. Wydatki objęte badaniem stanowiły 44% zrealizowanych wydatków, innych niż na wynagrodzenia i pochodne od nich, a także odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że nie wystąpiły nieprawidłowości, za wyjątkiem poniżej opisanych przypadków. [dowód akta kontroli str. 329-331]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość o charakterze systematycznym polegającą na niewskazaniu we wszystkich badanych 121 zapisach księgowych, daty operacji gospodarczej, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Osobą odpowiedzialną za powstanie tej nieprawidłowości jest Renata Czerwińska-Tamborowska, główny księgowy WIORiN, która zgodnie z przyjętym w dniu 6 lutego 2012 r. zakresem czynności i odpowiedzialności, odpowiada za prowadzenie rachunkowości WIORiN.

W przypadku 11 spośród zbadanych 121 zapisów księgowych wprowadzona data dowodu księgowego nie była tożsama z datą określoną w dowodzie, stanowiącym podstawę zapisu. Zapisów dokonała Edyta Wilk, starszy księgowy w WIORiN. Odpowiedzialność za powyższe ponosi również główny księgowy WIORiN Renata Czerwińska-Tamborowska.

Powyższe nieprawidłowości nie miały wpływu na sprawozdawczość budżetową. [dowód akta kontroli str. 7-15 i 329-331]

Z wyjaśnień Renaty Czerwińskiej-Tamborowskiej wynika, że nieprawidłowość dotycząca nieujmowania w zapisie księgowym daty operacji gospodarczej spowodowana została jej błędem wynikającym z wprowadzania zamiast daty operacji gospodarczej, daty dekretacji dowodu księgowego. Podała również, iż niezwłocznie podejmie działania, w celu jak najszybszego wyeliminowania występującego stanu rzeczy. [dowód akta kontroli str. 704]

Edyta Wilk wyjaśniając przyczyny błędnego wykazywania daty dowodu księgowego podała, że: *Sytuacja była spowodowana omyłką podczas księgowania. Dołożę wszelkich starań, aby zaistniała sytuacja już nie wystąpiła.* [dowód akta kontroli str. 705]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

4. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzania i przekazywania dysponentowi głównemu (województwie świętokrzyskiemu): jednostkowych rocznych sprawozdań budżetowych za 2012 r., tj. Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek

¹⁰ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

budżetowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych, a także sprawozdań za IV kwartał 2012 r., tj. Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych oraz Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹¹ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹². [dowód: akta kontroli str. 269-271, 558-559, 555, 563-564, 572-575]

Sprawozdania te zostały sporządzone rzetelnie i przekazują prawdziwy obraz dochodów i wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r. Dane w nich wykazane wynikały z danych ewidencji księgowej.

Ewidencja analityczna dochodów budżetowych oraz wydatków budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony w dniu 16 stycznia 2013 r. przez Oddział Okręgowy NBP w Kielcach. [dowód: akta kontroli str. 269-271, 553-559, 560-575]

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) odpowiadały zapisom po stronie Ct konta 130 Rachunek bieżący jednostki budżetowej, zgodnie z przyjętymi przez jednostkę zasadami rachunkowości. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹³, tj. do dnia 15 lutego 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 277-281, 560]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴, wnioskuje o:

1. Podjęcie odpowiednich działań w celu wyeliminowania przyczyn powstania nieprawidłowości polegającej na udzieleniu zamówienia publicznego bez stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych.
2. Ujmowanie w zapisach księgowych daty dokonania operacji gospodarczej oraz prawidłowej daty dowodu księgowego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

¹¹ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹² Dz. U. Nr 43, poz. 247.

¹³ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kielce, dnia kwietnia 2013 r.

Kontrolerzy
Zbigniew Jurkowski
Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Wicedyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach
Tadeusz Mikołajewicz

.....
Podpis

Joanna Witkowska
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis