



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia kwietnia 2011 r.

**Pan
Adam Stefan LEPA
Łódzki Wojewódzki Inspektor
Transportu Drogowego
w Łodzi**

**LLO-4100-02-02/2011
P/10/152**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi skontrolowała w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Łodzi (zwanym w dalszej części „Inspektoratem” lub „WITD”) wykonanie budżetu państwa w 2010 r. w części 85/10 województwo łódzkie.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 1 kwietnia 2011 r. – Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Inspektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami oceniła wykonanie budżetu państwa przez Inspektorat w 2010 r.

NIK pozytywnie oceniła gromadzenie dochodów i dokonywanie wydatków przez Inspektorat oraz prawidłowość i terminowość sprawozdawczości budżetowej. Zastrzeżenia NIK dotyczą nierzetelnego ewidencjonowania i rozliczania paliwa do samochodów służbowych oraz przeprowadzenia inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości² (zwanej dalej „uor”).

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

1. Dochody Inspektoratu, ustalone w ustawie budżetowej na rok 2010 w wysokości 6.601 tys. zł, wykonano w kwocie 5.429 tys. zł, tj. w 82%. W porównaniu do 2009 r. były one wyższe o 86 tys. zł, tj. o 1,6%. Niepełna realizacja dochodów wynikała m.in. z długotrwałej egzekucji administracyjnej prowadzonej przez Urzędy Skarbowe oraz wzrostu ilości wydawanych decyzji o rozłożeniu kar na raty. Dochody prawidłowo ewidencjonowano i terminowo odprowadzano na rachunek budżetu państwa.

2. Zaległości, w całości objęte tytułami wykonawczymi, na dzień 31 grudnia 2010 r. wyniosły 3.266 tys. zł i w porównaniu do 2009 r. były wyższe o 684 tys. zł (o 19,7%). W stosunku do uzyskanych dochodów stanowiły 60,2%.

W 2010 r. Inspektorat wystawił łącznie 193 tytuły wykonawcze na kwotę 1.599 tys. zł. Szczegółowa analiza 30 losowo wybranych decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, wystawionych w latach 2009-2010 na łączną kwotę 124 tys. zł wykazała, że w wyniku działań windykacyjnych wyegzekwowano kwotę 85 tys. zł (68,6%).

Tytuły wykonawcze na niezapłacone w terminie kary pieniężne wysłano w terminie od 7 do 23 dni od daty doręczenia (lub zwrotu) upomnienia. Stwierdzono natomiast, że 5 decyzji administracyjnych wydano po upływie od 34 do 73 dni od zakończenia postępowania, czym nie dotrzymano terminu określonego w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego³ (zwanej dalej „Kpa”). W aktach tych spraw brak było – wymaganych art. 36 Kpa – zawiadomień stron o przyczynach zwłoki i wskazaniu nowego terminu załatwienia sprawy. Jak wyjaśnił Pan Inspektor, wynikało to z przeoczeniem przez pracownika prowadzącego te sprawy.

3. Planowane wydatki w kwocie 4.621 tys. zł, niższe o 4% w stosunku do 2009 r., Inspektorat zrealizował w 99,6%. Przeniesień wydatków pomiędzy poszczególnymi paragrafami klasyfikacji budżetowej dokonywano zgodnie z art. 171 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, zwanej dalej „ufp”. Dokonane przeniesienia były celowe i nie powodowały zwiększenia planu wydatków.

Główną pozycję wydatków stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi - 3.314 tys. zł (72% ogółu wydatków). Do znaczących należały ponadto wydatki na zakup: materiałów i wyposażenia (§ 4210); pozostałych usług (§ 4300); czynsze za budynki i lokale (§ 4400) oraz zakupy inwestycyjne (§ 6060) w kwotach odpowiednio: 253 tys. zł, 174 tys. zł, 207 tys. zł i 247 tys. zł (co stanowiło 5,5%, 3,8%, 4,5% i 5,4% wydatków ogółem).

³ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

W WITD w 2010 r. nie wystąpiło zwiększenie planu finansowego środkami z rezerwy ogólnej i rezerwy celowej.

Analiza 68 pozycji wydatków na łączną kwotę 408 tys. zł, zaewidencjonowanych w §§ 4210, 4270, 4300, 4750 i 6060 wykazała, że ich realizacja – niezbędna dla bieżącej działalności WITD – dokonywana była do wysokości kwot określonych w planie finansowym, z zachowaniem procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵. Płatności za dostawy towarów i usług dokonywane były terminowo. Zobowiązania ogółem Inspektoratu na koniec 2010 r. wynosiły 245 tys. zł, były wyższe o 2,9% w stosunku do zobowiązań 2009 r. Były to zobowiązania niewymagalne, głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2010 r. wraz z pochodnymi.

4. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie pod względem rzetelności i gospodarności ocenia ewidencjonowanie i rozliczanie przez Inspektorat ilości zużycia paliwa i kilometrów przejechanych służbowymi samochodami. Badania przeprowadzone w tym zakresie wykazały, że średnie zużycie paliwa w tych samych samochodach wynosiło: w okresie zimowym przykładowo: od 8,76 do 27,78 i od 7,83 do 20,43 litrów na 100 km, a w okresie letnim od 6,53 do 18,37 i od 7,83 do 23,49 litrów na 100 km.

Analiza kart drogowych wykazała nieprawidłowości wskazujące na zawyżanie ilości przejechanych przez inspektorów WITD kilometrów. Przykładowo: w dniu 19 stycznia 2010 r. jako cel wyjazdu w karcie wskazano Stryków (118 km), a faktyczna odległość tej miejscowości od Łodzi to ok. 15 km. Podobnie w dniu 24 marca 2010 r. jako cel wyjazdu w karcie wskazano Łódź, ul. Warecka (115 km), a faktyczna odległość od siedziby WITD to ok. 5 km. W dniu 13 kwietnia 2010 r. inspektorzy w karcie drogowej odnotowali wyjazd na trasie Łódź - Bedlno – Zgierz – Głowno – Łódź podając przebieg 234 km, w sytuacji gdy łączna ilość kilometrów na tej trasie wynosi ok. 130 km.

Ponadto znaczne rozbieżności - w ilości przejechanych kilometrów i ilości zatankowanego paliwa – stwierdzono w wybranych do badania kartach rozliczenia paliwa sporządzanych przez Wydział Administracyjno – Techniczny („WAT”) i w kartach drogowych. Przykładowo: dla samochodu Fiat Ducato (nr rej. EL 589F) za okres styczeń - marzec i czerwiec - wrzesień WAT wykazał przebieg 5834 km i zużycie 922,24 l paliwa, a w kartach drogowych inspektorzy wykazali 5043 km i zużycie 694,72 l paliwa (różnica 791 km i 227,52 l); dla samochodu Fiat Ducato (nr rej. 4094P) za okres styczeń –

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759,

wrzesień WAT wykazał przebieg 4503 km i zużycie 556,13 l paliwa, a w kartach drogowych wykazano 5030 km i zużycie 613,40 l paliwa (różnica 527 km i 57,27 l).

Potwierdzając występowanie powyższych nieprawidłowości, jako ich przyczynę Pan Inspektor wskazał m.in. na: błędy pisarskie inspektorów oraz brak adnotacji w kartach drogowych o pracy silnika na biegu jałowym, włączeniu klimatyzacji.

NIK zauważa jednocześnie, że analogiczne nieprawidłowości wykazywane już były w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa za 2003 i 2007 rok i objęte stosownymi wnioskami pokontrolnymi. Wprawdzie w 2008 r. w WITD wdrożono procedury ewidencjonowania i kontroli przebiegów pojazdów służbowych oraz ilości zużytego paliwa, niemniej jednak, w ocenie NIK, ich realizacja nie była skuteczna.

5. Badania w zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych przeprowadzono na próbie 151 dowodów (na kwotę 1.003 tys. zł) wylosowanych spośród wszystkich zaewidencjonowanych w 2010 r. oraz dobranych na etapie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych 155 dowodów (na kwotę 612 tys. zł). W 10 przypadkach (6,6% badanych) o wartości 52.381,94 zł, stwierdzono nieprawidłowości formalne, dotyczące ujęcia w urządzeniach księgowych: błędnej daty operacji gospodarczej (9 przypadków) i błędnego opisu operacji gospodarczej (1 przypadek).

Wpływ na sprawozdawczość bieżącą Inspektoratu miało zaksięgowanie trzech faktur na łączną kwotę 6.343,42 zł do innych okresów sprawozdawczych, z czego kwota 695,40 zł wpływała zarówno na rzetelność sprawozdawczości bieżącej, jak i rocznej.

Przeprowadzone badanie analityczne ksiąg rachunkowych WITD wykazało nieprawidłowości dotyczące miesiąca księgowania oraz księgowania z błędną sekwencją dat. Spośród zaewidencjonowanych w 2010 r. 7.407 zapisów księgowych, w 26 (tj. w 0,4%) wystąpiły powyższe nieprawidłowości, zaś spośród zaewidencjonowanych w styczniu 2011 r. 488 zapisów – 16 (tj. 3,3%) zaksięgowano z błędną sekwencją dat. Badanie to wykazało również, że 51 zapisów roku 2010 i jeden zapis roku 2011 dokonano z pominięciem kont rozrachunkowych, tj. niezgodnie z art. 20 ust. 1 uor.

Nie stwierdzono innych nieprawidłowości w zakresie poprawności formalnej dowodów oraz sposobu zaksięgowania badanych dokumentów księgowych.

Kwartalne i roczne sprawozdania budżetowe WITD sporządzone zostały rzetelnie i prawidłowo pod względem formalnym i rachunkowym oraz terminowo przekazane do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego.

W związku z powyższym oraz z uwagi na kwotę nieprzekraczającą przyjętego przez NIK

progu istotności, Najwyższa Izba Kontroli w zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych i wiarygodności sprawozdawczości bieżącej i rocznej wydaje opinię pozytywną bez zastrzeżeń.

Jednocześnie NIK zauważa, że w 2010 r. w Inspektoracie obowiązywało i nadal obowiązuje zarządzenie nr 2/02 z dnia 29 listopada 2002 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości, zakładowego planu kont oraz obiegu dowodów księgowych. Zarządzenie nie posiada aktualnej podstawy prawnej, a Instrukcja stanowiąca załącznik do ww. zarządzenia nie jest w pełni zgodna z obecnie obowiązującą strukturą organizacyjną Inspektoratu. NIK przyjmuje zapewnienia Pana Inspektora o podjęciu działań zmierzających do utworzenia polityki rachunkowości zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz strukturą organizacyjną WITD.

6. Negatywnie NIK ocenia przeprowadzenie inwentaryzacji w drodze weryfikacji - dopiero w dniu 14 lutego 2011 r. - chociaż według art. 26 ust. 3 ustawy o rachunkowości, czynności te winny być zakończone do 15 stycznia 2011 r.

Powyższą sytuację, zarówno Pan Inspektor, jak i Główna Księgowa WITD tłumaczyli podając, że: *„Inwentaryzacja w drodze weryfikacji została przeprowadzona na dzień 15 stycznia 2011 r. przy sporządzaniu sprawozdań rocznych za 2010 r., jednakże nie został w tym czasie sporządzony na piśmie dokument przedstawiający wyniki powyższej inwentaryzacji”*. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że żaden z przedstawionych kontroli dokumentów nie potwierdził faktu przeprowadzenia inwentaryzacji w drodze weryfikacji w ustawowym terminie.

Przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości stanowi – zgodnie z art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶ - naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

7. Zatrudnienie w WITD wyniosło 58 osób i było wyższe o 1 osobę od przeciętnego zatrudnienia w 2009 r. Na wynagrodzenia wydatkowano 2.836,9 tys. zł, tj. 99,9% kwoty planowanej. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2010 r. wyniosło 4.075,94 zł i w porównaniu do 2009 r. zmniejszyło się o 63,03 zł, tj. o 1,3%.

Świadczenia oraz składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy były pobierane i odprowadzane w sposób prawidłowy i terminowy.

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

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

1. przestrzeganie zasad prawidłowego ewidencjonowania dowodów księgowych,
2. dostosowanie wewnętrznych zasad rachunkowości, procedur kontroli finansowej do wymogów określonych w obowiązujących przepisach,
3. przeprowadzanie inwentaryzacji zgodnie z wymogami ustawy o rachunkowości,
4. wydawanie decyzji administracyjnych o nałożeniu kary pieniężnej z zachowaniem terminów określonych w Kpa,
5. zapewnienie rzetelnego ewidencjonowania i weryfikowania przebiegu pojazdów służbowych oraz ilości zużytego przez nie paliwa.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Inspektora w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania uwag, ocen i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn 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 prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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