



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 13 kwietnia 2010 r.

**Pani
Urszula Sieteska
Wojewódzki Inspektor
Nadzoru Budowlanego w Lublinie**

LLU- 4100-02-04/2010
P/09/151

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 Lublinie przeprowadziła w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Lublinie (zwanym dalej „Inspektorat” lub „WINB”) kontrolę wykonania planu finansowego w 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 29 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie planu finansowego w 2009 r. przez Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Lublinie.

Ocenę powyższą uzasadnia dokonywanie wydatków zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny oraz sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych.

Zastrzeżenia dotyczą stwierdzonych przypadków:

- wydatkowania środków ponad limit ustalony w planie finansowym obowiązującym w dacie dokonania wydatku,
- kwalifikowania wydatków do nieprawidłowych podziałek klasyfikacji budżetowej,
- sporządzania sprawozdań na podstawie niezatwierdzonych zapisów księgowych,
- prowadzenia ewidencji księgowej z naruszeniem obowiązujących zasad,

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

- nieprzeprowadzenia inwentaryzacji kasy oraz wartości niematerialnych i prawnych oraz nieterminowego przeprowadzenia inwentaryzacji należności,
- opóźnień w sporządzaniu sprawozdań budżetowych (miesięcznych i kwartalnych) oraz wykazania w nich danych niezgodnych z ewidencją księgową.

1. Ustalone przez Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (LWINB) zasady rachunkowości były zgodne z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości² (dalej „UoR”).

Funkcjonujące regulacje w zakresie kontroli finansowej obejmowały procesy dotyczące wydatkowania środków publicznych i gospodarowania mieniem. Nie zawierały natomiast procedur związanych z pobieraniem i gromadzeniem środków publicznych, co naruszało przepisy art. 47 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³ (dalej „ufp”) oraz Standardów kontroli finansowej określonych w Komunikacie Nr 13 Ministra Finansów z dnia 30.06.2006 r.⁴. Zastrzeżenia NIK dotyczyły przyjęcia w Inspektoracie zasady, że za datę operacji zakupu towarów i usług przyjmuje się datę zapłaty zobowiązania. Skutkowało to wprowadzaniem do ewidencji księgowej dat zdarzeń gospodarczych niezgodnych z datą operacji wskazaną na dokumentach źródłowych, co spowodowało, że księgi rachunkowe nie spełniały wymogów art. 24 ust. 2 UoR. Nie miało to jednak wpływu na rzetelność sporządzanych sprawozdań budżetowych.

Negatywnie oceniono skuteczność funkcjonowania procedur kontroli finansowej oraz poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych. Wiarygodność ksiąg rachunkowych mającą wpływ na sprawozdawczość roczną oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami, a negatywnie w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej. Ocenę sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg oraz badania próby 262 zapisów księgowych o wartości 306,7 tys. zł (13,2% wydatków ogółem), w tym 128 dowodów (236,6 tys. zł) wylosowanych metodą monetarną⁵ oraz 134 transakcji (70,1 tys. zł) dobranych celowo⁶. Uwzględniono również to, że:

- zapisy księgowe zatwierdzano po sporządzeniu sprawozdań budżetowych, co uchybiało zasadzie bieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych, określonej w art. 24 ust. 1 i 5 UoR

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

³ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁴ Komunikat Nr 13 Ministra Finansów z dnia 30.06.2006 r. sprawie standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych Dz. Urz. MF z 2006 r., poz. 58.

⁵ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanych tym dowodem.

⁶ Na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych i badania warstw wydatków.

i skutkowało sporządzaniem miesięcznych sprawozdań Rb-28 na podstawie zapisów tymczasowych, niespełniających wymogów w art. 23 ust. 1 UoR,

- nie zachowano zasady czystości obrotów na koncie 130 *Rachunki bieżące jednostek budżetowych*⁷, o której mowa w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...)⁸,
- nie ewidencjonowano na bieżąco w księgach rachunkowych należności z tytułu dochodów budżetowych⁹, co uchybiało postanowieniom załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...).

W badanej próbie dowodów i zapisów stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- zakwalifikowaniu do niewłaściwego okresu sprawozdawczego 23 dowodów o łącznej wartości 10,6 tys. zł, co uchybiało przepisom art. 20 ust. 1 UoR i skutkowało zaniżeniem zobowiązań wykazanych w bieżących sprawozdaniach Rb-28 za 2009 r. (od lutego do grudnia) na łączną kwotę 9,3 tys. zł oraz w rocznym za 2008 r. o 1,3 tys. zł;
- niezgodnego z obowiązującą klasyfikacją wydatków¹⁰ ujęcia w ewidencji księgowej 28 dowodów o łącznej wartości 11,5 tys. zł (13 dowodów o wartości 9,2 tys. zł miało właściwą dekretację), co miało wpływ na kwoty wydatków/zobowiązań wykazane w poszczególnych paragrafach wydatków bieżących¹¹ w sprawozdaniach Rb-28: bieżących (28 dowodów na kwotę 11,5 tys. zł) i rocznym (15 dowodów na kwotę 2,0 tys. zł);
- ujęciu w księgach 100 dowodów na kwotę 82,8 tys. zł niespełniających wymogów art. 21 ust.1 pkt 6 UoR, tj. nieposiadających akceptacji pod względem merytorycznym lub sprawdzonych przez osobę do tego nieupoważnioną.

Sprawowanie nadzoru nad realizacją zasad opisanych w polityce rachunkowości, w tym również w zakresie kontroli finansowej Inspektoratu, należało do obowiązków Głównej Księgowej WINB.

Nie dopełniono wymogów wynikających z art. 26 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o rachunkowości, tj. nie przeprowadzono spisu z natury środków pieniężnych w kasie¹²

⁷ Do zwrotów nadpłat oraz zwrotów wydatków nie wprowadzano dodatkowego zapisu technicznego.

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.). Załącznik nr 2, pkt II *Opis kont* ppkt 17 Konto 130 *Rachunki bieżące jednostek budżetowych*.

⁹ Nie dokonywano przypisów na koncie 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych*.

¹⁰ Określoną w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.).

¹¹ Dotyczyło to paragrafów: 3020, 4170, 4210, 4260, 4270, 4300, 4350, 4360, 4550, 4610, 4700, 4740, np. wydatek za energię elektryczną na kwotę 580,78 zł został zaewidencjonowany do § 4300 i § 4270,

¹² W dniu 9 marca 2009 r. obroty na koncie 101-1 Kasa wyniosły 7 zł a na dzień 31.12.2009 r. saldo 0 zł.

oraz weryfikacji wartości niematerialnych i prawnych. Natomiast o potwierdzenie salda należności wystąpiono dopiero w dniu 8 marca 2010 r., tym samym nie dotrzymano terminu przeprowadzenia inwentaryzacji, o którym mowa w art. 26 ust. 3 pkt 1 UoR.

Zakupione w 2009 r. licencje na używanie programu Legalis Internet zaewidencjonowano na koncie 013 *Pozostałe środki trwałe*, podczas gdy zgodnie z Planem kont¹³ określonym w załączniku Nr 2 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...), powinny być ujęte na koncie 020 *Wartości niematerialne i prawne*.

2. Roczne sprawozdania z wykonania planu dochodów Rb-27, wydatków Rb-28, Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych oraz kwartalne sprawozdania Rb-N i Rb-Z o stanie należności i zobowiązań na koniec IV kwartału sporządzono w terminach określonych w załączniku nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁴.

Sprawozdania zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, przy czym wykazane w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-28 kwoty dochodów i wydatków różniły się od obrotów konta 130 (subkonta dochodów oraz subkonta wydatków) o kwoty wynikające z niezachowania zasady czystości obrotów.

W dwóch miesięcznych sprawozdaniach Rb-28 wydatki w poszczególnych paragrafach wykazano niezgodnie z ewidencją księgową. W sprawozdaniu za luty wydatki w paragrafach 4610 i 4410 zaniżono, a w paragrafach 4110 i 4300 zawyżono łącznie o 6 tys. zł. Natomiast w sprawozdaniu za listopad wydatki w § 4260 wykazano niższe, a w § 4300 wyższe od zaewidencjonowanych o 81,56 zł. Z kilkudniowym opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w załączniku nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej sporządzono sprawozdania miesięczne (Rb-23, Rb-27 i Rb -28)¹⁵ oraz sprawozdania kwartalne (Rb -70 oraz Rb-Z i Rb – N)¹⁶.

3. W 2009 r. WINB zrealizował nieplanowane dochody w kwocie 0,2 tys. zł. Pobrane dochody odprowadzono na rachunek dochodów budżetu państwa, ale 61,1% z nich przekazano uchybiając terminom określonym w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁷.

4. Wydatki w 2009 r. wyniosły 2.322,8 tys. zł (100% planowanych) i były o 2,3% niższe od wykonanych w 2008 r. Zrealizowane wydatki związane były z bieżącym

¹³ Plan kont dla jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych.

¹⁴ Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.

¹⁵ Za miesiące: luty i wrzesień odpowiednio z opóźnieniem 1 i 6 dniowym.

¹⁶ Za III kwartał odpowiednio o 6 i 4 dni.

¹⁷ Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

funkcjonowaniem Inspektoratu (wydatki majątkowe stanowiły tylko 6 tys. zł) i obejmowały głównie wynagrodzenia z pochodnymi (1.884,5 tys. zł) oraz zakupy towarów i usług (299,2 tys. zł). Niewykorzystane środki (50,01 zł) zostały terminowo zwrócone na właściwy rachunek budżetu państwa.

Zmniejszenia i zwiększenia planu wydatków w trakcie roku budżetowego (w tym środkami z rezerw celowych) zostały dokonane z zachowaniem zasad określonych w art. 148 ufp, na podstawie decyzji Wojewody Lubelskiego (na wniosek WINB) i służyły realizacji celów jednostki.

Środki z rezerw celowych w kwocie 17,9 tys. zł wydatkowano w 100%, zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzji o ich przyznaniu.

Wydatki w kwocie 10,3 tys. zł zrealizowano z przekroczeniem planu obowiązującego w dacie ich dokonania, co było niezgodne z art. 138 pkt 3 ufp. Przekroczenie określonego w planie finansowym limitu wydatków stwierdzono w 8 paragrafach klasyfikacji budżetowej¹⁸. Na dzień poprzedzający zmianę planu dokonana decyzją Wojewody Lubelskiego przekroczenie wynosiło: 30.03.09 r. – 0,3 tys. zł, 29.06.09 r. – 0,5 tys. zł, 30.07.09 r. – 0,6 tys. zł, 28.09.09 r. – 1,2 tys. zł, 10.12.09 r. – 4,6 tys. zł, a na dzień 28 grudnia 3,1 tys. zł.

Pozostałe wydatki realizowano w granicach kwot określonych w planie finansowym WINB.

Kontrola wybranej próby wydatków (13,2% wydatków ogółem, tj. 307 tys. zł¹⁹, w tym 235 tys. zł na zakup towarów i usług) wykazała, że wynikały one z zawartych umów, były celowe i służyły realizacji zadań statutowych Inspektoratu, z wyjątkiem odsetek zapłaconych z tytułu nieterminowej wpłaty zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych (23,10 zł). Wartość udzielonych zamówień publicznych każdorazowo nie przekraczała równowartości 14.000 euro, co w świetle art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych²⁰, zwalniało WINB od stosowania przepisów tej ustawy.

5. Przeciętne zatrudnienie w 2009 r. wyniosło 32 osoby i było o jeden etat niższe zatrudnienia w 2008 roku oraz o dwa etaty niższe od limitu zatrudnienia. Planowane wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w 100%, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4.248 zł i było o 4,6% niższe niż w 2008 r. (4.453zł).

Składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy odprowadzано z zachowaniem terminu określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie

¹⁸ Łączne przekroczenia w poszczególnych paragrafach wynosiły: 3020 -1,7 tys. zł, 4170 – 1,6 tys. zł, 4260 – 3,5 tys. zł, 4300 – 0,6 tys. zł, 4410 – 0,3 tys. zł, 4440 – 0,2 tys. zł, 4550 -0,2 tys. zł i 4750 – 2,2 tys. zł.

¹⁹ W tym: wybrane metodą MUS 236.584,21 zł, dobrane celowo – 70.098,37 zł.

²⁰ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.).

ubezpieczeń społecznych²¹.

6. Na koniec 2009 r. zobowiązania niewymagalne wynosiły 135 tys. zł i dotyczyły dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi oraz kosztów bieżącego funkcjonowania WINB w grudniu (m.in. zakupu materiałów i wyposażenia, energii, usług pozostałych). Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

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

- 1) realizowanie wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym,
- 2) ujmowanie wydatków we właściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej,
- 3) prowadzenie ksiąg rachunkowych według zasad wynikających z ustawy o rachunkowości oraz przepisów wykonawczych do ustawy o finansach publicznych,
- 4) terminowe przekazywanie dochodów do budżetu państwa,
- 5) przeprowadzenie inwentaryzacji zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości,
- 6) rzetelne i terminowe sporządzanie sprawozdań budżetowych (miesięcznych i kwartalnych),
- 7) zatwierdzanie zapisów księgowych w terminach umożliwiających sporządzanie wymaganej sprawozdawczości.

Najwyższa Izba Kontroli - Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Inspektor w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag 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 dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie 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 którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

²¹ Dz. U. z 2009 r., Nr 205, poz. 1585 ze zm.