



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Lublinie

LLU-4100-01-02/2012

Lublin, dnia kwietnia 2012 r.

**Pan  
Władysław Mitrega  
Lubelski Wojewódzki Inspektor  
Transportu Drogowego**

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 Lublinie skontrolowała w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Lublinie (zwanym dalej „WITD” lub „Inspektoratem”) wykonanie planu finansowego w 2011 r. w ramach części 85/06 budżetu państwa.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 23 marca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Inspektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego w 2011 r. przez Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Lublinie.**

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowa realizacja dochodów, dokonywanie wydatków budżetowych w sposób celowy i oszczędny, przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>2</sup> oraz sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych z wykonania planu dochodów i planu wydatków, o stanie środków na rachunkach bankowych oraz sprawozdań o stanie należności i zobowiązań za IV kwartał na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych. Stwierdzone przez NIK uchybienia w zakresie: ustalonych zasad rachunkowości, prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz sprawozdawczości nie miały istotnego wpływu na wykonanie planu finansowego WITD.

1. Zrealizowane w 2011 r. dochody budżetowe wyniosły 4.667,0 tys. zł (113,7% planu). Największy udział w ich strukturze miały dochody w ramach § 0580 - *Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych*, które wyniosły 4.613,3 tys. zł (98,8% dochodów ogółem), z tytułu kar pieniężnych<sup>3</sup> nakładanych przez inspektorów transportu drogowego na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym<sup>4</sup> oraz w ramach § 0970 – *Wpływy z różnych dochodów* (50,7 tys. zł, tj. 1,1% dochodów ogółem). Pozostałe dochody stanowiły dochody nieplanowane, zrealizowane m.in. w ramach: § 0870 - *Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych* (2,0 tys. zł) oraz § 0920 - *Pozostałe odsetki* (0,1 tys. zł). Zgromadzone dochody budżetowe przekazywane były na centralny rachunek bieżący budżetu państwa z zachowaniem terminów określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

<sup>3</sup> Za naruszenia przepisów obowiązujących w transporcie drogowym.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2007 r., Nr 125, poz. 874 ze zm.

w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>5</sup>. Dochody pobrane do kasy WITD przekazywane były na rachunek bieżący dochodów zgodnie z § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych<sup>6</sup>, tj. w dniu ich pobrania.

Badanie dochodów w wysokości 138,3 tys. zł (tj. 3,0% dochodów zrealizowanych), wynikających z 10 decyzji administracyjnych<sup>7</sup> Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego o nałożeniu kar na podstawie ustawy o transporcie drogowym wykazało, że należności wymierzone zostały zgodnie z art. 92 ust. 1 i 4 oraz załącznikiem do ww. ustawy określającym wysokość kar. W przypadku braku wpłaty w terminie określonym w decyzjach, zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>8</sup> oraz § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>9</sup>, wystawiane były upomnienia. Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu, zgodnie z § 5 i § 6 ww. rozporządzenia Ministra Finansów, wystawiano tytuły wykonawcze, kierowane do organu egzekucyjnego<sup>10</sup>. Stwierdzono, że po upływie trzech miesięcy od daty wysłania tytułu wykonawczego, Wojewódzki Inspektor występował do organów egzekucyjnych o przekazanie informacji o stanie prowadzonego postępowania egzekucyjnego, a w przypadku otrzymania informacji o braku środków podlegających zajęciu (jedna sprawa), skierował wniosek do właściwego sądu rejonowego o wyjawienie majątku przez dłużnika.

Ulgi w spłacie dochodów budżetowych udzielone zostały przez Wojewódzkiego Inspektora na podstawie: 87 decyzji o rozłożeniu należności na raty (dotyczących należności głównych w kwocie: 1.422,9 tys. zł, z których na raty rozłożono 1.364,9 tys. zł), 6 decyzji o odroczeniu terminu spłaty poszczególnych rat wynikających z wcześniej wydanych decyzji o rozłożeniu na raty (dotyczących 81,9 tys. zł należności głównych, z których odroczone spłatę 16,0 tys. zł) oraz 3 decyzji o umorzeniu należności w kwocie 13,1 tys. zł. Na podstawie analizy siedmiu decyzji na kwotę 104,1 tys. zł<sup>11</sup>, stwierdzono, że podstawą zastosowania ulg w spłacie dochodów budżetowych były przesłanki określone w art. 57 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>12</sup> („ufp”), tj. trudna sytuacja finansowa podmiotu, potwierdzona dowodami o uzyskanych dochodach, informacjami o zaległościach wnioskodawcy oraz oświadczeniami o stanie rodzinnym i majątkowym. Natomiast umorzenia należności dokonano z urzędu na podstawie art. 55 i art. 56 ust. 1 ufp z uwagi na śmierć strony postępowania oraz bezskuteczność dotychczasowej egzekucji.

**2.** Zrealizowane wydatki wyniosły 4.979,2 tys. zł i stanowiły 99,4% planu po zmianach. Zmiany planu wydatków dokonane w trakcie roku decyzjami Wojewody Lubelskiego – na wniosek Wojewódzkiego Inspektora – służyły realizacji celów jednostki. Wydatki zostały przeznaczone głównie na bieżące funkcjonowanie Inspektoratu, przede wszystkim na wynagrodzenia z pochodnymi (3.062,0 tys. zł), zakup towarów i usług (756,6 tys. zł) oraz na wydatki inwestycyjne (618,2 tys. zł), tj. modernizację i rozbudowę budynku przy ul. Bursaki 17 w Lublinie, przeznaczonego na siedzibę Inspektoratu.

Otrzymane w 2011 r. środki z rezerwy Wojewody Lubelskiego w wysokości 150,0 tys. zł wydatkowane zostały - zgodnie z przeznaczeniem – na bieżące utrzymanie Inspektoratu. Wydatki budżetowe ponoszono w granicach określonych w zatwierdzonym planie finansowym. Kontrola wydatków w kwocie 1.427,5 tys. zł<sup>13</sup> (28,7% wydatków ogółem oraz 74,5% wydatków „pozapłacowych”) wykazała, że były one celowe i zostały przeznaczone na pokrycie kosztów realizacji zadań i funkcjonowania Inspektoratu.

Nie stwierdzono dokonywania zakupów z pominięciem procedur określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Przestrzegano również wewnętrznych uregulowań w zakresie wydatkowania

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 241, poz. 1616.

<sup>7</sup> 10 decyzji o nałożeniu kar łącznie w wysokości 168,3 tys. zł (2,5% należności), z których uiszczono 138,3 tys. zł.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

<sup>10</sup> Właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego.

<sup>11</sup> Trzech decyzji o umorzeniu należności na kwotę 13,1 tys. zł, dwóch decyzji o rozłożeniu na raty należności w wysokości 59,0 tys. zł oraz dwóch decyzji odraczających termin spłaty rat należności na kwotę 32,0 tys. zł.

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240.

<sup>13</sup> W tym: wybrane metodą MUS – 1.186,6 tys. zł, dobrane celowo – 243,6 tys. zł.

środków publicznych na zakupy o wartości niższej niż równowartość 14 tys. euro<sup>14</sup>. Objęte badaniem postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego o wartości 550,4 tys. zł na wykonanie wjazdu do budynku przy ul. Bursaki 17 w Lublinie wraz z drogą dojazdową w celu adaptacji budynku do celów biurowych, przeprowadzone zostało zgodnie z zasadami określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych. Terminowo wywiązano się z obowiązku przekazania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdania o udzielonych zamówieniach.

Inspektorat terminowo regulował zobowiązania z tytułu dostaw i usług. Na koniec 2011 r. zobowiązania niewymagalne wyniosły 228,9 tys. zł, w tym głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (216,1 tys. zł), bieżącego funkcjonowania Inspektoratu (4,8 tys. zł) oraz kosztów postępowania sądowego (0,3 tys. zł).

Wydatki na wynagrodzenia w 2011 r. zostały zrealizowane w kwocie 2.615,8 tys. zł, z zachowaniem limitu określonego w planie finansowym, przy przeciętnym zatrudnieniu na poziomie 49 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2011 r. wyniosło 4.448,72 zł i stanowiło 105,97% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2010 r. (4.198,12 zł).

Oplaty abonamentowe naliczono od wszystkich używanych w 2011 r. odbiorników radiofonicznych i odprowadzono je zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych<sup>15</sup>, z zastosowaniem stawek ustalonych w rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 maja 2010 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżek za ich uiszczanie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2011 r.<sup>16</sup>

**3.** Organizację systemu rachunkowości i kontroli zarządczej oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej NIK ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami. Natomiast formalną poprawność dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej - pozytywnie. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości (opisane dalej) nie przekraczały przyjętych dla kontroli progów istotności.

Inspektorat posiadał dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości, o której mowa w art. 10 ustawy rachunkowości<sup>17</sup>. Ustalone przez Wojewódzkiego Inspektora procedury kontroli zarządczej uwzględniały elementy kontroli operacji finansowych i gospodarczych określone w rozdziale II pkt 14 *Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*<sup>18</sup>.

Zastrzeżenia NIK dotyczą przyjęcia w polityce rachunkowości WITD zasad, niezgodnych z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, tj.:

- ujmowania w księgach rachunkowych należności z tytułu kosztów upomnień, wysyłanych do zobowiązanych przed wszczęciem egzekucji administracyjnej, dopiero w momencie ich zapłaty. Na dzień 31.12.2011 r. należności z tego tytułu nieujęte w ewidencji księgowej i nie wykazane w sprawozdaniach Rb-27 wynosiły 1,4 tys. zł<sup>19</sup> i stanowiły 0,02% należności ogółem na dzień 31.12.2011 r. (6.784,7 tys. zł);
- księgowania - w trakcie roku budżetowego – zdarzeń gospodarczych udokumentowanych dowodami zewnętrznymi obcymi do miesiąca sprawozdawczego, w którym dowody wpłynęły do jednostki, bez uwzględnienia okresu, w którym zdarzenie gospodarcze nastąpiło. Powyższa zasada uniemożliwiała ujęcie w księgach za miesiące od stycznia do listopada dokumentów, które wpłynęły do WITD w miesiącu następnym, w terminie umożliwiającym sporządzenie sprawozdań budżetowych<sup>20</sup>. Przyjęcie tej zasady spowodowało zaniżenie zobowiązań niewymagalnych w sprawozdaniach miesięcznych Rb-28. W trakcie

<sup>14</sup> Regulamin udzielania zamówień publicznych w WITD wprowadzony zarządzeniem Nr 3/2011 Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Lublinie z dnia 17.01.2011 r.

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zm.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 86, poz. 558.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (uor) - Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

<sup>18</sup> Pkt 14 komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. M.F. Nr 15 poz. 84).

<sup>19</sup> Dane dotyczące nieuiszczonych przez dłużników kosztów upomnienia ujęte były w służącym do ewidencji kontroli i naruszeń systemie ITD Support. Kwota 1.375,20 zł obejmuje koszty upomnień dotyczących decyzji uchylonych w drugiej instancji w wysokości 184,80 zł.

<sup>20</sup> Termin przekazania miesięcznych sprawozdań budżetowych do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego upływał 10 dnia następnego miesiąca.

kontroli NIK Wojewódzki Inspektor zmienił politykę rachunkowości<sup>21</sup> i wprowadził zasadę ujmowania do danego miesiąca zdarzeń, które w nim nastąpiły i gdy dowody je dokumentujące wpłynęły do Inspektoratu do piątego dnia następnego miesiąca<sup>22</sup>.

Komputerowy system finansowo-księgowy (f-k), przy użyciu którego prowadzone były w WITD księgi rachunkowe<sup>23</sup> nie zapewniał kontroli kompletności zapisów oraz poprawności i sekwencji dat, nie pozwalał na zatwierdzanie na bieżąco zapisów księgowych (w trakcie miesiąca), jak również nie wymuszał zamykania miesięcy, tj. umożliwiał otwarcie więcej niż dwóch miesięcy. Data zatwierdzenia zapisów księgowych nie była widoczna w systemie. Zapisy niezatwierdzone (pozostające w buforze) przechowywane były dłużej, niż do czasu sporządzenia miesięcznych sprawozdań Rb-28. Sprawozdania budżetowe sporządzano na podstawie niezatwierdzonych ksiąg, tj. zapisów niespełniających wymogów określonych w art. 23 ust. 1 uor. Kontrola wykazała, że zapisy te nie były jednak modyfikowane po przekazaniu sprawozdań do dysponenta części.

Sporządzone wg stanu na koniec poszczególnych miesięcy (styczeń-listopad) zestawienia obrotów i sald nie pozwalały stwierdzić, czy zawierają dane z bufora, ani też czy zostały sporządzone na podstawie zatwierdzonych zapisów księgowych. Ponadto stwierdzono, że przy ich sporządzaniu nie przestrzegano terminu określonego w art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości, co uchybiało zasadzie bieżącego prowadzenia ksiąg, określonej w art. 24 ust. 1 i ust. 5 tej ustawy.

Stwierdzono również, że:

- wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych za styczeń i luty 2011 r. w kwocie 5.394 zł zaliczono do § 4010 (kwota 1.080 zł) i § 4020 (kwota 4.314 zł), zgodnie z projektem planu finansowego na 2011 r.<sup>24</sup>, podczas gdy zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>25</sup> składki te powinny być ujęte w § 4140. Wydatki te zostały przeksięgowane do właściwego paragrafu w miesiącu marcu, po zmianie planu finansowego;
- daty dwóch dowodów (2.883,61 zł) wprowadzono do ksiąg niezgodne z dokumentami źródłowymi, co uchybiało zasadzie bezbłędnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, wynikającej z art. 24 ust. 1 i 2 uor;
- w czterech zapisach księgowych na łączną kwotę 37.479,25 zł<sup>26</sup> nie podano daty operacji gospodarczej, a w jednym zapisie (1.396,42 zł<sup>27</sup>) nie wskazano daty dowodu, daty operacji i opisu operacji, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 uor;
- poza ww. przypadkami zapisy księgowe zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 23 uor, jednak datę operacji ujmowano w kolumnie „opis operacji”, mimo że system f-k dla tej daty przewidywał odrębną kolumnę;
- dwóch zapisów na kwotę 234,90 zł dokonano w różnych paragrafach klasyfikacji budżetowej po stronie Wn i Ma kont księgi głównej<sup>28</sup>.

Oceny powyższe sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg oraz badania próby 196 zapisów księgowych na kwotę 1.430,2 tys. zł (28,7% wydatków ogółem), w tym 99 (243,6 tys. zł) dobranych celowo.

Inwentaryzację składników aktywów i pasywów przeprowadzono zgodnie z przepisami art. 26 ustawy o rachunkowości, a stwierdzone różnice inwentaryzacyjne zostały rozliczone w księgach rachunkowych roku, którego dotyczyły.

<sup>21</sup> Zarządzeniem Nr 7/2012 z dnia 02.02.2012 r.

<sup>22</sup> W przypadku zastosowania tej zasady w 2011 r. do ksiąg rachunkowych miesiąca stycznia należałoby ująć - oraz wykazać w sprawozdaniu miesięcznym Rb-28 - zobowiązania na kwotę 1.462,58 zł, do lutego -5.369,59 zł, a do marca -6.287,56 zł.

<sup>23</sup> DISTRICTUS firmy Korelacja.

<sup>24</sup> W projekcie ustawy budżetowej nie były planowane wydatki na PFRON w § 414.

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 38, poz. 207, ze zm.

<sup>26</sup> Faktury: FZ/144/3/2011/1, FZ/196/4/2011/1, FZ/66/2/2011/1, FZ/822/12/2011/1.

<sup>27</sup> Faktura nr FZ/682/11/2011/1 dotycząca zakupu energii.

<sup>28</sup> Tj. PK NR 117/2011 z dnia 10-11-2011 oraz PK NR 97/2011 z dnia 29-09-2011 dotyczących składek na fundusz pracy, które na kontach zespołu „4” ujęto w § 4110 (składki na ubezpieczenie społeczne) natomiast na koncie zespołu „2” w § 4120 (wydatku dokonano z § 4120).

4. Roczne sprawozdania z wykonania planu dochodów Rb-27, z wykonania planu wydatków Rb-28, o stanie środków na rachunkach bankowych Rb-23 oraz kwartalne sprawozdania o stanie należności i zobowiązań Rb-N i Rb-Z zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, z zachowaniem zasad określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów odpowiednio z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>29</sup> oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>30</sup>. Jednak w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów (z dnia 1 lutego 2012 r.) należności (6.919,5 tys. zł) oraz należności pozostałe do zapłaty na koniec 2011 r. (2.221,5 tys. zł) wykazane zostały niezgodnie z § 9 ust. 2 pkt 2) załącznika nr 37 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Zawyżono je o należności w kwocie 134,9 tys. zł, wynikające z decyzji administracyjnych, doręczonych w 2011 r., których termin zapłaty przypadał na 2012 r. Sprawozdanie skorygowano w dniu 24 lutego 2012 r.

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

- 1) prowadzenie ksiąg rachunkowych zgodnie z wymogami określonymi w art. 24 ustawy o rachunkowości, w szczególności:
  - bieżące ewidencjonowanie należności z tytułu kosztów upomnień,
  - dokonywanie kompletnych zapisów księgowych, zgodnych z dowodami źródłowymi,
  - terminowe sporządzanie zestawień obrotów i sald,
- 2) sporządzanie sprawozdań budżetowych na podstawie zatwierdzonych zapisów księgowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, 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 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 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 której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

---

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 20, poz. 103.

<sup>30</sup> Dz. U. Nr 43, poz. 247.