



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4100-01-03/2013

P/13/155

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

[llu@nik.gov.pl](mailto:llu@nik.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

*Numer i tytuł kontroli* P/13/155 – Wykonanie w 2012 r. planu finansowego przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lublinie.

*Jednostka przeprowadzająca kontrolę* Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Lublinie

*Kontroler* Jerzy Łukaszuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83726 z dnia 08-01-2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 4-5)

*Jednostka kontrolowana* Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lublinie, 20-447 Lublin, ul. Diamentowa 6, zwany dalej „WIORiN” lub „Inspektoratem”.

*Kierownik jednostki kontrolowanej* Piotr Włodarczyk, Lubelski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lublinie, zwany dalej „Wojewódzkim Inspektorem”.

(dowód: akta kontroli str. 6-7)

Użyte w niniejszym wystąpieniu skróty oznaczają:

ufp – ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.),

uor – ustawę z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. - Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.),

Pzp – ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, po. 759 ze zm.),

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> wykonanie w 2012 r. planu finansowego przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lublinie.

Pozytywną ocenę uzasadnia rzetelne zaplanowanie oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowanie wydatków budżetowych państwa w wysokości 9.903,4 tys. zł. Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 8,5% zrealizowanych wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały zasadniczego znaczenia dla wykonania planu finansowego. Nieprawidłowości polegały na:

- zaliczeniu do kwietnia zamiast do marca 2012 r. 2.896,32 zł zobowiązań wymagalnych na 31 marca 2012 r., skutkujące niewykazaniem ich w miesięcznym sprawozdaniu Rb-28 i kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z,

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

- wypłaceniu 67,8 tys. zł (96,9% ogółu) wynagrodzeń z tytułu umów zlecenia bez formalnego potwierdzenia przez osoby upoważnione wykonania zleconych prac,
- sporządzaniu sprawozdań budżetowych na podstawie niezatwierdzonych zapisów księgowych,
- zawyżeniu w sprawozdaniu Rb-27 za 2012 r o 74.521,59 zł należności ogółem (o 5,2%) i należności pozostałych do zapłaty (o 286,2%) oraz zawyżeniu w sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N za IV kwartał 2012 r. wartości nominalnej pozostałych należności o 15.977,00 zł (o 33,8%).

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 85/06-Województwo lubelskie została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W 2012 r. Inspektorat zrealizował dochody na sumę 1.404,5 tys. zł, co stanowiło 112,3% określonych w planie finansowym i 119,6% uzyskanych w 2011 r.

W rozdziale 01032-Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa wykonano dochody w kwocie 607,4 tys. zł, tj. 93,3% planowanych i 111,2% wykonanych w 2011 r.

Na kwotę tę składały się:

- 107,5 tys. zł nieplanowanych dochodów w § 0570-Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych, uzyskanych z tytułu opłat sankcyjnych, o których mowa w art. 67 ustawy o nasiennictwie<sup>2</sup> i art. 108 ustawy o ochronie roślin<sup>3</sup>. Uzyskane dochody były 7-krotnie wyższe od wykonanych w roku poprzednim;
- 482,5 tys. zł, tj. 74,5% planowanych i 91,8% uzyskanych w 2011 r. dochodów w § 0690-Wpływy z różnych opłat, uzyskanych z tytułu: pobrania prób i oceny materiału siewnego (207,8 tys. zł), przeprowadzenia granicznej kontroli fitosanitarnej (274,1 tys. zł), zwrotu kosztów upomnień (0,6 tys. zł);
- 3,7 tys. zł, tj. 123,3% planowanych i 97,4% wykonanych w roku poprzednim dochodów w § 0750-Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa ... oraz innych umów o podobnym charakterze, uzyskanych z opłat czynszowych za wynajmowanie mieszkania w Lublinie;
- 11,3 tys. zł nieplanowanych dochodów w § 0870-Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych, uzyskanych ze sprzedaży samochodów (6,3 tys. zł) oraz innych likwidowanych środków trwałych i wyposażenia (5 tys. zł). Uzyskane dochody były 3-krotnie wyższe od zrealizowanych w 2011 r.;
- 2,4 tys. zł nieplanowanych dochodów w § 0920-Pozostałe odsetki, uzyskanych od nieterminowych wpłat dochodów budżetowych. Wpływy z tego tytułu były siedmiokrotnie wyższe od uzyskanych w roku poprzednim.

W rozdziale 01093-Dochody państwowej jednostki budżetowej, uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych wykonano dochody w wysokości 797,1 tys. zł, co stanowiło 132,8% planowanych i 126,9% wykonanych w 2011 r.

Na kwotę tę składały się:

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie (Dz.U. z 2007 r. Nr 133, poz. 271 ze zm.)-ustawa utraciła moc z dniem 28.01.2013 r.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz.U. z 2008. Nr 133, poz. 849 ze zm.)

- 6,3 tys. zł nieplanowanych dochodów w § 0690, uzyskanych z tytułu zwrotu kosztów upomnień i stanowiących 143,6% wykonanych w roku poprzednim;
- 786,8 tys. zł, tj. 131,1% zaplanowanych i 126,4% wykonanych w poprzednim roku dochodów w § 0830-Wpływy z usług, uzyskanych z tytułu: pobrania prób i oceny zdrowotności roślin (488,7 tys. zł), sprzedaży paszportów roślin, etykiet i plomb (245,1 tys. zł), odpłatności za szkolenia (0,7 tys. zł) oraz odpłatności za wykonanie badań zleconych (52,3 tys. zł);
- 0,2 tys. zł nieplanowanych dochodów w § 0920, z tytułu odsetek za zwłokę w zapłacie należności. Wpływy te stanowiły 18,2% uzyskanych w 2011 r.;
- 3,8 tys. zł nieplanowanych dochodów klasyfikowanych w § 0970-Wpływy z różnych dochodów, uzyskanych z tytułu: odszkodowań komunikacyjnych (3,3 tys. zł), kary umownej (0,4 tys. zł), pobrań za przesyłki pocztowe (0,1 tys. zł). Suma dochodów wykonanych w tym paragrafie w 2012 r. była 37-krotnie wyższa od uzyskanej w roku 2011.

(dowód: akta kontroli str. 122, 301-310)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że:

- niewykonanie w 2012 r. planu dochodów budżetowych w rozdziale 01032 § 0690 spowodowane zostało mniejszą niż przewidywano ilością plantacji nasiennych roślin zgłoszonych przez producentów do oceny polowej oraz niewykonaniem laboratoryjnej oceny zdrowotności sadzeniaków ziemniaka w związku z dyskwalifikacją jednej plantacji i wystąpieniem organizmów kwarantannowych na siedmiu innych plantacjach tej rośliny. Ponadto w 2012 r. utrzymywało się, obserwowane od kilku lat, zmniejszenie ilości przesyłek podlegających granicznej kontroli fitosanitarnej;
- 7-krotny wzrost w 2012 r. nieplanowanych dochodów w rozdziale 01032 § 0570 był rezultatem opłat sankcyjnych nałożonych w wyniku kontroli przeprowadzonej w Zakładach Przemysłu Ziemniaczanego „Lublin” Sp. z o.o., która ujawniła obrót ziemniakami pochodzącymi od niezarejestrowanych producentów.

(dowód: akta kontroli str. 217-218)

Na koniec 2012 r. w rozdziale 01032 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 15,1 tys. zł i w całości dotyczyły zaległości. W porównaniu do 2011 r. zaległości były wyższe o 10,4 tys. zł. Na koniec 2012 r. w rozdziale 01093 należności pozostałe do zapłaty w wyniosły 10,9 tys. zł i w całości stanowiły zaległości. W porównaniu do 2011 r. zaległości były niższe o 0,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 123, 301, 350-351)

Według wyjaśnień głównej księgowej WIORiN, zwiększenie kwoty zaległości w rozdziale 01032 było następstwem wzrostu „ilości wystawionych rachunków i nałożonych opłat sankcyjnych związanych z podstawową działalnością Inspektoratu. W roku 2011 wystawiono 7.390 rachunków i nałożono 4 opłaty sankcyjne na kwotę 1.174.363,36 zł, a w [roku] 2012 – 8.725 rachunków i 62 opłaty sankcyjne na kwotę 1.404,584,57 zł”.

(dowód: akta kontroli str. 277)

Ocena cząstkowa

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

## 2. Planowanie i realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

**2.1.1.** Na etapie planowania wydatków na 2012 r. kierownictwo Inspektoratu dysponowało informacjami o potrzebach w zakresie środków na inwestycje, zakupy inwestycyjne oraz na utrzymanie, w tym na zakupy towarów i usług, bazę lokalową i jej eksploatację. Informacje te zostały zebrane z komórek organizacyjnych WIORiN.

Przekazany do Wydziału Finansów i Budżetu Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego (LUW) 21.03.2011 r. projekt planu wydatków majątkowych (m.in. na drukach RZ-2) uwzględniał w całości rozpoznane w tym czasie potrzeby Inspektoratu i zakładał realizację w 2012 r. czterech zadań inwestycyjnych (§ 605) na sumę 378 tys. zł i dwóch zakupów inwestycyjnych (§ 606) na kwotę 152 tys. zł. Projekt planu z 22.04.2011 r. (m.in. na drukach BW, PZ-1) określał natomiast wydatki bieżące Inspektoratu na 2012 r. do wysokości limitu określonego w informacji otrzymanej z LUW w kwocie 9.192 tys. zł, założonego na poziomie określonym w ustawie budżetowej na rok 2011, z uwzględnieniem 2,8% wzrostu wydatków rzeczowych. Projekt ten pokrywał:

- 100% potrzeb zgłoszonych przez komórki organizacyjne na: świadczenia na rzecz osób fizycznych (§ 302), wynagrodzenia bezosobowe (§ 417), zakup leków (§ 423), zakup usług dostępu do Internetu i telefonicznych (§§: 435, 436, 437), opłaty czynszowe (§ 440), odpis na ZFŚS (§ 444), podatki i opłaty na rzecz j.s.t. (§§: 448, 4520), szkolenia (§§: 455, 470)<sup>4</sup>;
- częściowe potrzeby zgłoszone przez komórki organizacyjne na: zakupy materiałów i wyposażenia (§ 421 – 37,2% potrzeb), zakup energii (§ 426 – 40,2%), zakup usług remontowych (§ 427 – 63%), zakup usług zdrowotnych (§ 428 – 71,4%), zakup usług pozostałych (§ 430 – 77,9%), podróże służbowe (§ 441 – 80%), różne opłaty i składki (§ 443 – 88,9%). Łącznie w wydatkach pozapłacowych (§§ 421-470) zgłoszone potrzeby wynosiły 1.687 tys. zł, a projekt planu zabezpieczał je w kwocie 1.129 tys. zł (66,9%).

W części opisowej projektu planu zaznaczono, że oprócz wynagrodzeń i pochodnych w wydatkach bieżących uwzględniono tylko wydatki „do miesiąca lipca-sierpnia 2012 r., ponieważ kwoty zaproponowane na bazie roku 2010 w budżecie są niewystarczające na pokrycie wydatków bieżących i na wykonanie zadań statutowych Inspektoratu zawartych w stosownych ustawach, rozporządzeniach i dyrektywach unijnych. Nadmieniam również, że brakującą kwotę 600 tys. zł Inspektorat pozyskiwał z dochodów własnych, których równowartość powinien otrzymać w formie rezerwy celowej (...)”.

Faktycznie więc opracowany w marcu i kwietniu 2011 r. projekt planu na 2012 r. zakładał wydatki Inspektoratu na sumę 10.322 tys. zł, w tym:

- wydatki bieżące na sumę 9.792 tys. zł, z tego 600 tys. zł z rezerwy celowej,
- wydatki majątkowe na kwotę 530 tys. zł.

Pismem z 24.10.2011 r. dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu LUW przekazał Inspektoratowi wielkość dochodów i wydatków wynikających z projektu ustawy budżetowej na rok 2012, które do czasu uchwalenia ustawy budżetowej będą stanowiły podstawę gospodarki finansowej WIORiN (art. 143 ufp). Zgodnie z tym pismem, projekt ustawy budżetowej na 2012 r. w ogóle nie uwzględniał zgłoszonych przez WIORiN 21.03.2011 r. potrzeb w zakresie wydatków majątkowych. O 14 tys. zł zwiększał natomiast przyznany Inspektoratowi w kwietniu 2011 r. limit wydatków bieżących (tj. do 9.206 tys. zł), z przeznaczeniem na jednorazowe uzupełnienie wydatków na finansowanie dodatków służby cywilnej (§ 402).

W wyniku podziału kwot wydatków w budżecie Wojewody Lubelskiego (cz. 85/06) na rok 2012, Inspektoratowi przyznany został limit wydatków bieżących na 2012 r. w kwocie 9.193 tys. zł, tj. o jeden tys. zł (o 0,01%) wyższy od określonego w kwietniu 2011 r. na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej na 2012 r. Układ wykonawczy cz. 85/06 w ogóle nie przewidywał dla WIORiN limitu wydatków majątkowych.

<sup>4</sup> W analizie pominięto paragrafy wydatków bezwzględnie limitowanych, tj. na wynagrodzenia osobowe, dodatkowe wynagrodzenie roczne oraz pochodne od wynagrodzeń.

Ukształtowany w wyniku zmian w ciągu roku limit wydatków Inspektoratu na 2012 r. wynosił 9.942,1 tys. zł i był o 377,9 tys. zł (o 3,7%) niższy od założonego w projektach z 21.03. i 22.04.2011 r., w tym:

- na świadczenia na rzecz osób fizycznych – niższy o 2,9 tys. zł (o 2,9%),
- na wydatki bieżące – niższy o 75,8 tys. zł (o 0,8%), w tym na wynagrodzenia osobowe – niższy o 293 tys. zł (o 3,7%), z tego:
  - a) wynagrodzenia pracowników (§ 401) – niższy o 34,5 tys. zł (o 5,6%),
  - b) wynagrodzenia służby cywilnej (§ 402) – niższy o 23,2 tys. zł (o 0,4%);
- na pochodne od wynagrodzeń (§ 411, 412, 414) – wyższy o 125,1 tys. zł (o 10,5%);
- na wynagrodzenia bezosobowe (§ 417) – bez zmian (70 tys. zł),
- pozostałe wydatki bieżące – wyższy o 556,8 tys. zł (o 33,7%, brak możliwości szczegółowego porównania, gdyż projekt planu z kwietnia 2011 r. nie określał przeznaczenia w podziale na paragrafy klasyfikacji budżetowej 600 tys. zł wydatków przewidzianych do sfinansowania środkami z rezerwy celowej),
- na wydatki majątkowe (§ 606-606) – niższy o 402 tys. zł (o 75,8%).

(dowód: akta kontroli str. 124, 131-158)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, m.in. że:

- przyznanie WIORiN w 2012 r. środków na wydatki majątkowe w kwocie znacznie niższej od wnioskowanej nie miało „wpływu na bieżącą realizację zadań Inspektoratu, natomiast ewentualne przedłużanie się takiej sytuacji będzie stwarzało zagrożenie dla możliwości utrzymania w należyłym stanie mienia Inspektoratu oraz utrudni dojazd inspektorów do miejsc wykonywania kontroli (ze względu na starzejący się tabor samochodowy)”;
- oprócz bieżącej oceny celowości i efektywności wniosków o zakup towarów i usług, na comiesięcznych spotkaniach kierownictwo i główny księgowy Inspektoratu analizowali sytuację finansową i poziom wydatków za miniony miesiąc oraz planowanych na nadchodzący okres;
- od szeregu lat podejmowano działania zmierzające do zmniejszenia kosztów funkcjonowania WIORiN, m.in. poprzez optymalizację liczby oddziałów, zmniejszenie powierzchni wynajmowanych lokali, szczegółowe rozliczanie zużycia paliwa do samochodów służbowych, limity na połączenia telefoniczne. Kontynuując te działania z dniem 31.12.2012 r. zlikwidowano oddziały w Krasnymstawie i Rykach. Roczne oszczędności z tego tytułu wyniosą ok. 30 tys. zł. Od 1 sierpnia 2012 r. zmniejszono limity połączeń telefonicznych, skutkujące miesięcznie zmniejszeniem o 300 zł opłat za telefony stacjonarne oraz o 200 zł za połączenia komórkowe.

(dowód: akta kontroli str. 218-219)

**2.1.2.** Ustalony w układzie wykonawczym budżetu Wojewody Lubelskiego na 2012 r. plan wydatków Inspektoratu wynosił 9.193 tys. zł, co stanowiło 93,2% kwoty wykonanej w 2011 r. (9.864,8 tys. zł). W ciągu roku plan był zmieniany 17 razy, w tym dwa razy w grudniu (18 i 24) 2012 r. Analiza wszystkich zmian w planie, w tym z wykorzystaniem funkcji dostępnych w programie Pomocnik Kontrolera w wersji 5.3, wykazała, że zwiększenia na sumę 1.046,3 tys. zł wynikały z:

- 10 decyzji o przyznaniu środków z rezerw celowych budżetu państwa<sup>5</sup> na sumę 653,3 tys. zł<sup>6</sup>;
- decyzji o przyznaniu 76,8 tys. zł środków na nagrody dla pracowników Inspektoratu (1,4% limitu wydatków po zmianach w § 402);

<sup>5</sup> Plan finansowy WIORiN na 2012 r. nie był zwiększany z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

<sup>6</sup> Z tego: 600 tys. zł z cz. 83, poz. 57-Skutki zmian systemowych wynikających z art. 94 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, w tym sfinansowanie wynagrodzeń z pochodnymi; 23 tys. zł z cz. 83, poz. 59-Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska; 30,3 tys. zł z cz. 83, poz. 73-Rezerwa na zmiany systemowe oraz niektóre zmiany organizacyjne.

- decyzji o przesunięciu 126 tys. zł limitu wydatków z paragrafów płacowych (401, 402) do § 414-Składka na PFRON (zgodnie z zasadami planowania);
- dostosowywania do rzeczywistych potrzeb planu wydatków w 13 paragrafach pozapłacowych – 16 zwiększeń na kwotę 215,3 tys. zł;
- decyzji o przyznaniu 95,9 tys. zł środków na inwestycję (§ 605, ze środków rezerwy cz. 85/06) i 10 tys. zł na zakupy inwestycyjne (§ 606).

Zmniejszenia na sumę 297,1 tys. zł wynikały z:

- oszczędności 94,8 tys. zł wydatków na wynagrodzenia z pochodnymi (§ 401, 404, 412, 414) z powodu zwolnień lekarskich i zmniejszenia składek na Fundusz Pracy za pracowników po 50-tym roku życia;
- przesunięciu 126 tys. zł środków z paragrafów płacowych (401, 402) do § 414-Składka na PFRON;
- oszczędności 50 tys. zł wydatków w § 411, przewidzianych pierwotnie na sfinansowanie podwyższonej o 2% składki rentowej za pracowników, w związku z otrzymaniem na ten cel środków z rezerwy celowej poz. 73;
- oszczędności 16,8 tys. zł wydatków w wyniku postępowań przetargowych i obniżek cen usług (§ 430-443);
- przewidywanego niewykorzystania 9,5 tys. zł w § 455, 461 i 470 w związku z mniejszym niż planowano zakresem zadań.

Wszystkie zmiany wynikały z faktycznych potrzeb i były celowe oraz zostały wprowadzone (rejestracja w FK) do planu wydatków WIORiN (konto pozabilansowe 980) niezwłocznie po uzyskaniu w tej sprawie pism Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego (LUW).

(dowód: akta kontroli str. 127-130)

Kontrolą objęto:

- 1) wykorzystanie środków otrzymanych z rezerw celowych budżetu państwa na sumę 112,2 tys. zł (17,2% środków otrzymanych z rezerw), z tego:
  - 89,2 tys. zł (14,9% otrzymanych) z rezerwy cz. 83 poz. 57-Skutki zmian systemowych wynikających z art. 94 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, w tym sfinansowanie wynagrodzeń z pochodnymi;
  - 23 tys. zł (100% otrzymanych) z rezerwy cz. 83 poz. 59-Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska.

Stwierdzono, że otrzymane środki zostały wykorzystane na opłacenie wydatków, na które zostały przyznane: 89,2 tys. zł na opłacenie faktur za dostawę paszportów i urzędowych etykiet roślin<sup>7</sup>, 22,9 tys. zł na opłacenie dostawy binokularu – mikroskopu biologicznego z oprzyrządowaniem. Niewykorzystane środki z rezerwy cz. 83 poz. 59 w kwocie 60,50 zł Inspektorat zwrócił do budżetu Wojewody Lubelskiego;

- 2) wykorzystanie 96 tys. zł (100%) otrzymanych z rezerwy budżetu Wojewody Lubelskiego z przeznaczeniem na wykonanie przebudowy placu manewrowego wraz z dobudową schodów zewnętrznych z zadaniem przy budynku laboratoryjno-biurowym Inspektoratu przy ul. Diamentowej 6 w Lublinie. Stwierdzono, że z otrzymanych środków 79,7 tys. zł wykorzystano na opłacenie faktur za wykonane i protokolarnie odebrane roboty budowlane, polegające na dobudowie schodów zewnętrznych z zadaniem (I etap - 77,2 tys. zł) oraz nadzór inwestorski (2,5 tys. zł), a 16,3 tys. zł zwrócono do budżetu Wojewody Lubelskiego. Wykonawca robót budowlanych został wybrany w wyniku postępowania o zamówienie publiczne.

(dowód: akta kontroli str. 159-214)

<sup>7</sup> Dostawy na podstawie umów zawartych centralnie przez Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa.

**2.2.1.** Inspektorat w 2012 r. zrealizował wydatki budżetowe na sumę 9.903,3 tys. zł, co stanowiło 107,7% planu pierwotnego (9.193 tys. zł) i 99,6% planu po zmianach (9.903,3 tys. zł). W żadnym paragrafie plan nie został przekroczony. W stosunku do roku poprzedniego wydatki w 2011 r. wzrosły o 38,5 tys. zł, tj. 0,4%. Z planu 2012 r. żadnych kwot nie przeniesiono do wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego.

W strukturze wydatków dominujące pozycje zajmowały:

- wynagrodzenia osobowe z pochodnymi – 7.896,5 tys. zł (73,9%), w tym: wynagrodzenia pracowników 580,5 tys. zł (5,9%), wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej 5.535,8 tys. zł (55,9%), dodatkowe wynagrodzenie roczne 468,7 tys. zł (4,7%), składki na ubezpieczenia społeczne 1.073,1 tys. zł (10,8%), składki na Fundusz Pracy 115,7 tys. zł (1,2%), wpłaty na Państwowy Fundusz Osób Niepełnosprawnych 122,7 tys. zł (1,2%);
- zakup materiałów i wyposażenia – 583,8 tys. zł (5,9%).

Na wydatki majątkowe przeznaczono 94,4 tys. zł, tj. 1,1% ogółu, w tym na inwestycje (§ 605) 72,5 tys. zł, na zakupy inwestycyjne (§ 606) 32,9 tys. zł.

Pośród 28 paragrafów wydatków ujętych w planie po zmianach na 2012 r. w 14 paragrafach wykonanie było niższe od planu o 38,8 tys. zł (0,4% planu po zmianach) W szczególności dotyczyło to wydatków w trzech §§:

- 16,2 tys. zł (16,9% planu po zmianach) w § 6050, co wynikało z oszczędności przetargowych,
- 8,6 tys. zł (0,5% planu po zmianach) w § 4210, co było wynikiem mniejszych (o ok. 2 tys. zł) wydatków na paliwo oraz niezrealizowania zakupów lasek do pobierania prób glebowych (ok. 5 tys. zł) i wózków laboratoryjnych (ok. 1,6 tys. zł) z powodu długiego okresu realizacji zamówienia,
- 7,1 tys. zł (0,7% planu po zmianach) w § 4110 – oszczędności wynikające ze zwolnień lekarskich i zmniejszenia funduszu płac o naliczenie składek na PFRON.

(dowód: akta kontroli str. 124-125, 253, 311)

**2.2.2.** Oprócz badania cech dowodów i zapisów księgowych pod kątem wymogów ustawy o rachunkowości, wylosowane metodą monetarną (MUS)<sup>8</sup> wydatki na sumę 843,8 tys. zł (47% wydatków pozapłacowych) zbadano pod względem legalności, gospodarności i celowości. W szczególności badanie wykazało, że:

- poniesione wydatki bieżące i majątkowe (patrz pkt 2.1.2. nin. wystąpienia) były bezpośrednio związane z funkcjonowaniem Inspektoratu i służyły realizacji jego zadań statutowych. Nie stwierdzono wydatków nielegalnych, niecelowych i niegospodarnych;
- badane wydatki znajdowały zabezpieczenie w planie finansowym WIORiN;
- w ujęciu kwotowym 18,6% badanych wydatków poniesiono na podstawie umów zawartych przez Głównego Inspektora Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (dostawy druków etykiet, paszportów roślin i świadectw fitosanitarnych) lub na opłacenie badań w Centralnym Laboratorium GIORiN, a 31,9% poniesiono na dostawy towarów i usług oraz roboty budowlane realizowane w wyniku przeprowadzonych postępowań o zamówienia publiczne. Pozostałe wydatki dotyczyły zobowiązań publicznoprawnych i opłat za czynności związane z akredytacją laboratorium Inspektoratu (4,9%) oraz dostaw towarów i usług zwolnionych ze stosowania Pzp na podstawie art. 4 pkt 8 (42%) i art. 4 pkt 3 lit. i (2,6%);
- zakupione środki trwałe o wartości jednostkowej przekraczającej 3.500 zł, ujęto w ewidencji analitycznej do konta 011, zgodnie z klasyfikacją określoną w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r.

<sup>8</sup> Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).



w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych<sup>9</sup>. Pozostałe środki trwałe, o wartości jednostkowej od 500 zł do 3.499 zł, ujęto w ewidencji ilościowo-wartościowej prowadzonej do konta 013.

W ramach badanej próby MUS sprawdzono też terminowość regulowania przez Inspektorat 142 płatności (łącznie z zapłatami częściowymi) na sumę 809,4 tys. zł. Stwierdzono, że 15,6% płatności (kwotowo 15,1%) uregulowano w dniu wymagalności, 41,5% (kwotowo 40%) z bezpiecznym wyprzedzeniem do siedmiu dni przed terminem ich wymagalności, 18,5% (kwotowo 25,5%) 8-14 dni przed terminem, 8,6% (kwotowo 6,3%) 15-21 dni przed terminem, 10,4% (kwotowo 3,5%) 22-29 dni przed terminem. Natomiast 10 płatności (7,1% badanych) na sumę 54,4 tys. zł (6,7% badanej) zrealizowano 1-13 dni po upływie terminu zapłaty.

W Inspektoracie nie naliczono i nie zaksięgowano odsetek od ww. zobowiązań przeterminowanych (64,20 zł). Z ewidencji księgowej nie wynikało, by z tytułu ww. opóźnień WIORiN zapłacił odsetki lub kary umowne. Nie stwierdzono też przypadków, by na kolejnych fakturach (rachunkach) kontrahenci powiększali bieżącą należność o odsetki za zwłokę w opłaceniu uprzednio zrealizowanych dostaw i usług o charakterze ciągłym.

(dowód: akta kontroli str. 267-274, 287-291, 341)

Art. 44 ust. 3 pkt 3 upf stanowi, że wydatki powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zgodnie z § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup>, odsetki od należności i zobowiązań, w tym również tych, do których stosuje się przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału.

Odpowiedzialna m.in. za dysponowanie środkami pieniężnymi główna księgowa Inspektoratu wyjaśniła, że nieterminowe płatności faktur były wynikiem nietrafności zapotrzebowania środków na wydatki budżetowe. „Zapotrzebowania środków finansowych na wydatki rzeczowe składa się do 15 dnia każdego miesiąca poprzedzającego miesiąc (...) dokonania wydatku. Inspektorat nie jest w stanie przewidzieć dokładnie ile faktur, w jakiej wysokości i z jakim terminem płatności wpłynię do Jednostki. Jeśli zapotrzebuje się za dużo środków, wówczas zostają one automatycznie wycofane z rachunku, a procedura odzyskania 'utraconych' środków trwa co najmniej 7 dni”. Przedterminowe płatności realizowano w przypadkach (...) „kiedy wpłynę na rachunek bankowy za dużo środków w stosunku do faktur z określonym terminem płatności (...). Procedura zwrotu środków trwa długo i (...) angażuje (...) niepotrzebnie wiele osób. We wszystkich przypadkach opóźnionych płatności naliczone przez kontrahentów odsetki za zwłokę (noty odsetkowe) opłaciłam z własnych środków. W zawiązku z tym naliczanie i księgowanie na koniec kwartału odsetek byłoby bezprzedmiotowe”.

(dowód: akta kontroli str. 277-278, 299)

**2.2.3.** Procedurę dokonywania zakupów w Inspektoracie w 2012 r., w tym inwestycyjnych, określały: zarządzenie nr 11/11 Wojewódzkiego Inspektora<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 242, poz. 1622

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

<sup>11</sup> Zarządzenie nr 11/11 Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lublinie z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia zasad udzielania zamówień publicznych przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lublinie.

i załącznik nr 2 do zarządzenia nr 12/11 Wojewódzkiego Inspektora<sup>12</sup>. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym WIORiN<sup>13</sup>, prowadzenie spraw związanych z zamówieniami publicznymi należało do zadań Działu Administracyjnego Inspektoratu. Dział ten, przy udziale komórek merytorycznych, prowadził też bieżącą ocenę realizacji zamówień oraz rejestr zamówień publicznych, w tym zamówień o wartości szacunkowej brutto od 10.001 zł do kwoty odpowiadającej 14.000 euro netto. Analizy i oceny potrzeb będących przedmiotem zamówień prowadzili kierownicy komórek organizacyjnych Inspektoratu lub pracownicy zatrudnieni na samodzielnych stanowiskach. Wynikiem tych analiz były wnioski do Wojewódzkiego Inspektora o zgodę na dokonanie zakupu i/lub wszczęcie procedury zamówienia oraz zatwierdzenie proponowanego trybu postępowania o zamówienie. Wnioski te były też zatwierdzane/opiniowane przez głównego księgowego pod względem zabezpieczenia środków w planie finansowym. Planu rzeczowo-finansowego nie opracowywano, gdyż celowość i możliwości finansowe zakupu towarów i usług były oceniane na bieżąco oraz na comiesięcznych posiedzeniach kierownictwa Inspektoratu z głównym księgowym. Do każdego postępowania o zamówienie publiczne Wojewódzki Inspektor powoływał odrębne Komisje przetargowe. Spełniały one wymogi art. 19-21 Pzp. Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2012 r. zamówieniach publicznych Wojewódzki Inspektor sporządził i przekazał do Urzędu Zamówień Publicznych z zachowaniem terminu określonego w art. 98 ust. 2 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 9, 83-115, 219-226)

Badaniem objęto dwa postępowania o zamówienia publiczne, obydwa prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, tj.:

- 1) jedyne prowadzone w 2012 r. (o wartości szacunkowej powyżej 14.000 EUR), a dotyczące przebudowy placu manewrowego wraz z budową schodów zewnętrznych na posesji WIORiN w Lublinie przy ul. Diamentowej 6 (etap I – część budowlana), o wartości szacunkowej 78.010,12 zł (19.407,43 EUR), kwota wydatku w 2012 r. 77.197,33 zł,
- 2) prowadzone w końcu 2011 r. na sukcesywne, detaliczne dostawy paliw płynnych w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2013 r., o wartości szacunkowej 238.821,53 zł (62.209,30 EUR), kwota wydatku w 2012 r. 140.548,26 zł.

Badanie wykazało, że postępowania przeprowadzono i zamówienia udzielono zgodnie z wymogami przepisów Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 227-230]

**2.2.4.** Inspektorat w 2012 r. nie prowadził rachunków pomocniczych, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 5 lit. a-d rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach<sup>14</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 116)

**2.2.5.** W przeliczeniu na pełne etaty przeciętne zatrudnienie w Inspektoracie w 2012 r. wyniosło 169 osób i było o trzy osoby (o 1,8%) niższe niż w 2011 r., z tego: w grupie 1-osoby nieobjęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń

<sup>12</sup> Zarządzenie nr 12/11 Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lublinie z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia zasad planowania zadań i wydatków, opiniowania i zatwierdzania do realizacji wniosków o zakup towarów i usług oraz sprawozdawczości z realizacji zadań i wydatków Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lublinie, ze zm.

<sup>13</sup> Załącznik do zarządzenia nr 12/09 Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lublinie z dnia 26 października 2009 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lublinie, ze zm.

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 1667 ze zm.

zmniejszyło się o jedną osobę (o 6,3%), a w grupie 3-członkowie korpusu służby cywilnej o dwie osoby (o 1,3%). Stan zatrudnienia na 31.12.2012 r. był taki sam jak na koniec roku 2011 i obejmował ogółem 170 etatów.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2012 r. wyniosło 3.247 zł i było o 1,6% wyższe od uzyskanego w 2011 r. (3.196 zł), z tego: w grupie 1 – 3.478 zł i było o 4,9% wyższe niż w 2011 r., w grupie 3 – 3.225 zł, tj. o 1,3% wyższe niż w roku poprzednim.

Ustalony na 2012 r. plan zatrudnienia po zmianach obejmował 180 etatów, z tego 17 w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń i 163 w grupie członków korpusu służby cywilnej. Wynikające z przeciętnego zatrudnienia wykonanie planu wyniosło 93,9%, z tego w grupie 1 – 88,2%, w grupie 3 – 94,5%.

Wykonane w 2012 r. wydatki Inspektoratu na wynagrodzenia (§ 4010, 4020 i 4040) wyniosły 6.585 tys. zł, tj. 98,1% planu pierwotnego (93,7% w grupie 1, 98,6% w grupie 3) i 100% planu po zmianach (w obydwu grupach). Wydatki te stanowiły 99,8% wykonanych w 2011 r.

Wojewódzki Inspektor ORiN wyjaśnił, że zmniejszenie przeciętnego zatrudnienia w 2012 r. wynikało z przejścia na rentę dwóch pracowników (od lutego i od grudnia), przy czym etat po jednym z nich został ponownie obsadzony od 1 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 218, 231-232)

**2.2.6.** W 2012 r. Inspektorat wydatkował 70 tys. zł na wypłaty wynikające z 19 umów zlecenia (§ 4170) zawartych z pracownikami (12 umów na 35,3 tys. zł) i osobami z zewnątrz (7 – 34,7 tys. zł). Umowy zawarto na sprzątnięcie pomieszczeń biurowych i otoczenia budynków w oddziałach terenowych WIORiN (17 – 67,8 tys. zł) oraz pielęgnację roślin ziemniaka w szklarniach (2 – 2,2 tys. zł). Inspektorat nie zawierał w 2012 r. umów zleceń lub umów o dzieło, w efekcie których realizowane były zadania statutowe jednostki. W przypadku dwóch umów zakres przedmiotowy (pielęgnacja roślin ziemniaka) pokrywał się z zakresem obowiązków pracownika WIORiN, ale na podstawie umowy zlecono mu wykonanie prac w dni wolne od pracy. Według wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora, wobec posiadania tylko minimalnej rezerwy etatów i ograniczonego funduszu płac umowy zlecenia były najbardziej elastyczną i najtańszą formą utrzymania czystości w terenowych komórkach organizacyjnych Inspektoratu.

Kontrola zawartych umów zlecenia i wypłaconych na ich podstawie kwot na sumę 70 tys. zł wykazała, że umowy zlecenia z osobami spoza Inspektoratu zostały zawarte na zadania, które mogły być realizowane na podstawie umów o pracę. Zawarte umowy nie miały jednak charakteru stosunku pracy w warunkach określonych w art. 22 § 1 Kodeksu pracy<sup>15</sup> (brak zależności służbowej i obowiązującej normy czasu pracy, możliwość wykonania pracy przez inną osobę niż strona umowy).

(dowód: akta kontroli str.233-248, 250)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Uwagi NIK dotyczyły zrealizowania 35,5% badanych wydatków 8-29 dni przed obligacyjnym terminem płatności i jednoczesne wystąpienie 10 przypadków (7,1%) nieterminowych płatności, przy czym odsetki za 1-13 dniową zwłokę w zapłacie zobowiązań nie obciążały budżetu państwa.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i realizację przez WIORiN wydatków budżetowych.

### 3. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Inspektorat nie realizował w 2012 r. zadań finansowanych z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 126)

### 4. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

**4.1.** Przyjęte i stosowane w Inspektoracie zasady (polityka) rachunkowości spełniały wymogi uor i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa<sup>16</sup>, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w 2012 r.<sup>17</sup> Opracowano i wdrożono procedury uwzględniające elementy kontroli operacji finansowych i gospodarczych wskazane w rozdziale II pkt 14 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Określono w nich m.in. stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

Co miesiąc po sporządzeniu sprawozdań budżetowych sporządzano i drukowano zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej. Zapisy księgowo sukcesywnie wprowadzano do systemu finansowo-księgowego. Zatwierdzano je jednak dopiero w dniu sporządzenia lub po sporządzeniu sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 8-82, 251, 292-294)

**4.2.** Zatwierdzony do stosowania przez Wojewódzkiego Inspektora system księgowości komputerowej FK SFINKS CS spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, w szczególności zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dziennikach częściowych oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 3 i 4 pkt 3 uor),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor).

Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 8-82, 295)

**4.3.** W związku z dostępnością ksiąg rachunkowych w wersji elektronicznej, dokonano ich przeglądu analitycznego przy pomocy narzędzi dostępnych w opracowanej w NIK aplikacji pn. Pomocnik Kontrolera wersja 5.3., w oparciu o zapisy w dziennikach częściowych dochodów i wydatków. Ponadto przeprowadzono badanie losowo wybranej próby dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych dotyczących pozapłacowych wydatków i zobowiązań 2012 r., wybranych przy pomocy ww. aplikacji. Jako populację (zbiór wydatków) podlegającą ocenie (PO) przyjęto poniesione przez Inspektorat w 2012 r. wydatki pozapłacowe (wydatki wg Rb-28, pomniejszone o §§: 401-404, 411-414 oraz 444, ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości), tj. na kwotę 1.793.769 zł. Za populację objętą badaniem (PB) przyjęto ujęte w księgach WIORiN za rok 2012 dokumenty będące fakturami lub równoważne fakturom i stanowiące podstawę płatności oraz odpowiadające tym dokumentom zapisy księgowo, z wyłączeniem zapisów

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 121

dotyczących transakcji o małej wartości (poniżej 50 zł). Zbiór do losowania wyznaczono w wyniku analizy wszystkich pozycji operacji księgowych zaewidencjonowanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. na koncie 130 - subkonto wydatków. Obejmował on 3.281 zapisów na sumę 1.712,5 tys. zł [1.827 tys. zł]. Próbę do badania wylosowano metodą monetarną (MUS), tj. z prawdopodobieństwem wyboru elementów proporcjonalnym do ich wartości. Ryzyko statystyczne badania przyjęto na poziomie średnim (18%). Próg istotności ogólnej (tolerowany błąd - TB), jako odsetek wartości populacji podlegającej ocenie (PO), określony został w wysokości:

- wpływających na sprawozdania roczne -1,50% PO,
- wpływających na sprawozdawczość bieżącą - 2,25% PO.

Wylosowana próba obejmowała 124 zapisy na kwotę [259.487,39] zł wybrane losowo (L) oraz 16 zapisów na kwotę [370.525,83] zł wybranych obligatoryjnie (O), gdyż przekraczały obliczony interwał wyboru (11.787 zł). W trakcie weryfikacji próby wyłączono z niej 2 zapisy na sumę [892,70] zł, gdyż w rzeczywistości nie dotyczyły one wydatków oraz zweryfikowano wylosowane kwoty wydatków do wysokości określonej na dowodach (L – do kwoty [421.222,51] zł, O – do kwoty [388.200,64] zł), gdyż kwoty wylosowane najczęściej obejmowały część ogólnej kwoty transakcji, tj. przypisaną do jednego z dwóch działań Inspektoratu w ramach budżetu zadaniowego. Ponadto włączono do niej 25 pozycji wydatków na sumę 33,5 tys. zł dobranych celowo w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg<sup>18</sup>. Po weryfikacji badana próba obejmowała 163 dowody księgowe na sumę 843,8 tys. zł, co stanowiło 47% zrealizowanych wydatków pozapłacowych i 8,5% wydatków ogółem Inspektoratu w 2012 r. Wybrane dowody zostały sprawdzone pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że za wyjątkiem opisanych w pkt. 2.2.6. nin. wystąpienia wynagrodzeń z tytułu umów zlecenia na sprzątnięcie pomieszczeń, dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(dowód: akta kontroli str. 254-261, 279-291)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zaliczenie do kwietnia zamiast do marca 2012 r. kwoty 2.896,32 zł, stanowiącej część zobowiązania z faktury z dnia 29.02.2012 r. za energię ciepłą i konserwację wężła ciepłego w lutym 2012 r. na sumę 22.441,59 zł. Faktura do Inspektoratu wpłynęła 06.03.2012. r. i zgodnie z polityką rachunkowości powinna zostać zaliczona do kosztów i zobowiązań marca 2012 r. Termin jej płatności upływał 20.03.2012 r. Zapłata nastąpiła w trzech ratach: 12.03.2012 r. – 1.338,59 zł, 19.03.2012 r. – 18.206,48 zł i 02.04.2012 r. – 2.896,32 zł. Z ogólnej kwoty faktury 19.545,27 zł zaksięgowano do kosztów i zobowiązań marca 2012 r. (poz. 518 dziennika), a pozostałe 2.896,32 zł do kwietnia 2012 r. (poz. 736). Powyższe spowodowało niewykazanie w księgach rachunkowych i w sprawozdaniach budżetowych (Rb-28 i Rb-Z) 2.896,32 zł zobowiązań wymagalnych na dzień 31.03.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 27, 267-270)

<sup>18</sup> Uwzględniono tylko te zbadane wydatki, które nie wystąpiły w próbie wylosowanej metodą monetarną.

Zgodnie z art. 20 ust 1 uor do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w okresie sprawozdawczym.

Główna księgowa wyjaśniła, że „... do momentu zatwierdzenia planu finansowego [03.04.2012 r.] trwały ustalenia wysokości planowanych kwot wydatków w poszczególnych paragrafach. Jednocześnie [obowiązujący] w tym czasie ... projekt planu finansowego (...) zakładał plan wydatków na energię w wysokości 102 tys. zł i nie pozwalał w pełni uregulować zobowiązań wynikających z faktury (...) z dnia 29.02.2012 r. Brakująca kwota miała być uzupełniona środkami z rezerwy celowej uzyskanej z oparcia o wykonanie dochodów w rozdziale 01093 paragraf 0830 (dawnych dochodów własnych). Po zatwierdzeniu planu finansowego na rok 2012 pozostała część faktury (...) w wysokości 2.896,32 zł została uregulowana w całości bez żadnych konsekwencji (karnych odsetek)”.

(dowód: akta kontroli str. 277)

2. Stwierdzono nieprawidłowość o charakterze systematycznym, polegającą na wypłaceniu 67,8 tys. zł za sprzątnięcie na podstawie 24 list wynagrodzeń<sup>19</sup> z tytułu umów zlecenia na sprzątnięcie pomieszczeń oddziałów, bez formalnego potwierdzenia przez osoby upoważnione wykonania zleconych prac. Było to następstwem nieokreślenia w umowach zlecenia warunków oraz zasad odbioru i oceny wykonania zleconych zadań. W rezultacie nie spełniono wymogów formalnych określonych w art. 21 ust. 1 pkt 6 i art. 22 ust. 1 uor oraz art. 54 ust. 1 i 3 ufp, dotyczących akceptacji operacji gospodarczej pod względem merytorycznym.

(dowód: akta kontroli str.235-245, 287-291)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że „utrzymanie porządku i czystości jest czynnością ciągłą i trudno jest określić termin jego zakończenia i odbioru w relacji do terminu wypłaty wynagrodzenia. Dla usprawnienia przyjęto zasadę, że wypłata wynagrodzeń będzie dokonywana równocześnie z wypłatą wynagrodzeń pracowniczych”. Kierownicy terenowych komórek organizacyjnych dotychczas nie zgłaszali problemów z utrzymaniem czystości, dlatego przyjęto, że „osoby realizujące ww. zlecenia wykonują swoją pracę należycie”.

(dowód: akta kontroli str. 250)

3. Sporządzanie sprawozdań budżetowych na podstawie zapisów niezaksięgowanych. Sprawozdania budżetowe (Rb-23, Rb-27, Rb-28) za poszczególne miesiące 2012 r., z wyjątkiem sprawozdań za kwiecień, wrzesień, listopad i grudzień, sporządzone zostały na podstawie danych wprowadzonych do „poczekalni” (bufora) systemu finansowo-księgowego, lecz jeszcze niezaksięgowanych. Ich zaksięgowanie nastąpiło po upływie 1-12 dni od sporządzenia sprawozdań. Uchybiało to zasadzie bieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych, określonej w art. 24 ust. 1 i 5 pkt 1 uor i skutkowało sporządzaniem sprawozdań budżetowych na podstawie zapisów niespełniających wymogów określonych w art. 23 ust. 1 uor. Dane prezentowane w sprawozdaniach budżetowych były wprawdzie zgodne z zapisami księgowymi zatwierdzonymi, jednak do czasu ich zatwierdzenia sprawozdania Inspektoratu nie spełniały wymogu formalnego, określonego w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>20</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 251, 292-294)

<sup>19</sup> 12 list wynagrodzeń dla pracowników Inspektoratu i 12 dla osób z zewnątrz.

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

Według § 6 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia Ministra Finansów, sprawozdania jednostkowe są sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych na podstawie ksiąg rachunkowych. Zgodnie zaś z art. 23 ust. 1 uor, zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały, bez pozostawiania miejsc pozwalających na późniejsze dopiski lub zmiany. Przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera należy stosować właściwe procedury i środki chroniące przed zniszczeniem, modyfikacją lub ukryciem zapisu. Art. 24 ust. 1 i 5 pkt 1 uor stanowi, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone bieżąco, tj. pochodzące z nich informacje umożliwiają sporządzenie w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych.

Główna księgową Inspektoratu wyjaśniła, że niezapisanie w określonych terminach dowodów księgowych do dziennika wynikało z dostosowywania programu finansowo-księgowego do rejestracji budżetu zadaniowego i uzgadniania tego budżetu z budżetem klasycznym.

(dowód: akta kontroli str. 253)

Stwierdzone nieprawidłowości wskazują, że wniosek NIK dotyczący prowadzenia ksiąg rachunkowych zgodnie z przepisami uor oraz prawidłowego ewidencjonowania dowodów księgowych, sformułowany po kontroli wykonania w 2008 r. budżetu państwa w części 85/06, nie został w pełni zrealizowany.

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości, wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

## 5. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lublinie:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb - 23),
  - z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
  - z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- a także
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
    - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
    - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone i przekazane Wojewodzie Lubelskiemu w formie papierowej i elektronicznej w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Dz. U. Nr 20, poz. 103.

i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>22</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 251, 300-301, 311, 327-328, 336-338)

Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 1.404.584,57 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 9.903.352,18 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Lublinie w dniu 18 stycznia 2013 r.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami po stronie Ma konta 130 subkonto dochodów budżetowych. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (rozdział, paragraf). Wykazana w tym sprawozdaniu kwota należności pozostałych do zapłaty w wysokości 100.556,22 zł wynikała z salda Wn konta 221. Analiza terminów płatności poszczególnych należności wykazanych w dołączonej do sprawozdania specyfikacji wykazała jednak, że z kwoty tej 47.204,61 zł (46,9%) dotyczyło należności, których termin zapłaty przypadał po 31.12.2012 r., 11.339,98 zł (11,3%) odsetek naliczonych na dzień 31.12.2012 r., a 15.977,00 zł (15,9%) wynikało z nieprawomocnych jeszcze decyzji z 2012 r. o nałożeniu opłat sankcyjnych. Nieprawomocność decyzji oznaczała, że określona w niej kwota należności/zobowiązania nie została ostatecznie zweryfikowana w toku postępowania administracyjnego, a termin jej płatności nie został oznaczony konkretną datą (14 dni od uprawomocnienia).

Wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 kwota wydatków ogółem za 2012 r. była zgodna z zapisami po stronie Ma konta 130 subkonto wydatków i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. od Wojewody Lubelskiego. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (rozdział, paragraf).

W wierszach N4 i N4.1 sprawozdania o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N za IV kwartał 2012 r. wykazano 26.034,63 zł należności wymagalnych, co było zgodne z ewidencją księgową i stanem faktycznym. Z 63.181,61 zł pozostałych należności wykazanych w wierszach N5 i N5.1 kwota 15.977,00 zł dotyczyła natomiast „należności” wynikających z nieprawomocnych decyzji.

Wykazane w sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2012 r. zerowe dane o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 300-346, 359-360)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>23</sup>. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

<sup>23</sup> Dz. U. Nr 298, poz. 1766



zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania.

Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 130 Rachunek bieżący jednostki, subkonto wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone i przekazane do Wojewody Lubelskiego w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 338, 345)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Sporządzenie rocznego sprawozdania Rb-27 z naruszeniem przepisów § 9 ust. 2 pkt 2 i 5 załącznika nr 37 do powołanego wyżej rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, co skutkowało zawyżeniem o 74.521,59 zł należności ogółem (o 5,2%) i należności pozostałych do zapłaty (o 286,2%). Z kwoty tej termin zapłaty 58.544,59 zł (47.204,61 zł plus odsetki przypisane na 31.12.2012 r. – 11.339,98 zł) przypadał po 31.12.2012 r., a kwota 15.977,00 zł nie dotyczyła zobowiązań, gdyż wynikała z nieprawomocnych jeszcze decyzji o nałożeniu opłat sankcyjnych.
2. Zawyżenie w sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N za IV kwartał 2012 r. wartości nominalnej pozostałych należności wykazanych o 15.977,00 zł, tj. o 33,8% w wyniku zaliczenia do należności kwot wynikających z nieprawomocnych decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 301-310, 327-335)

Zgodnie z § 9 ust 2 powołanego wyżej rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, dane wykazywane w sprawozdaniach budżetowych powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Jednocześnie § 9 ust. 2 pkt 2 i 5 załącznika nr 37 do tego rozporządzenia stanowi, że należności wykazywane w sprawozdaniu Rb-27 (kolumna 7) powinny obejmować salda początkowe (należności pozostałych do zapłaty zmniejszone o nadpłaty), powiększone o kwoty przypisów z tytułu dochodów budżetowych, których termin płatności przypada na dany rok budżetowy, po zmniejszeniu o kwoty odpisów. W odpowiednich kolumnach salda końcowego (11-13) wykazuje się, na podstawie księgowości analitycznej do konta należności z tytułu dochodów budżetowych, należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto.

Według § 12 ust. 1 załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>24</sup> w części A sprawozdania Rb-N należy wykazać wartość nominalną należności oraz wybranych aktywów finansowych jednostki na koniec danego okresu sprawozdawczego.

Główna księgowa Inspektoratu wyjaśniła, że przez pomyłkę w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N wykazano należności wynikające z nieprawomocnych decyzji. Błąd wynikał z braku doświadczenia pracownika, który do dochodów budżetowych 2012 r. zaksięgował wszystkie decyzje opłat sankcyjnych, które wpłynęły do działu finansowego bez uwzględnienia terminu ich prawomocności. W związku z wymogiem cyt. rozporządzenia Ministra Finansów o sprawozdawczości budżetowej, że dane wykazane w sprawozdaniach

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 43, poz. 247

powinny wynikać z ewidencji księgowej, zasadą memoriału (art. 6 ust. 1 uor) i zasadą współmierności (art. 6 ust. 2 uor) w ewidencji analitycznej konta 221 ujęto należności z tytułu dochodów budżetowych, których termin płatności przypadał na rok 2012 i rok następny.

(dowód: akta kontroli str. 349)

W toku kontroli Inspektorat skorygował zapisy na koncie 221 i złożył w LUW poprawione sprawozdania Rb-27 i Rb-N.

(dowód: akta kontroli str. 350-360)

#### Ocena cząstkowa

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

## 6. Realizacja wniosków z kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r.

Opis stanu faktycznego

NIK nie przeprowadzała w Inspektoracie kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 15)

## IV. Uwagi i 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 Kontroli<sup>25</sup>, wnosi o:

- 1) regulowanie zobowiązań w terminach ich wymagalności,
- 2) wypłacanie wynagrodzeń z umów zlecenia na podstawie dowodów potwierdzających prawidłowe wykonanie zleconych prac,
- 3) ujmowanie zdarzeń gospodarczych do okresów sprawozdawczych zgodnie z zasadami określonymi w polityce rachunkowości,
- 4) sporządzanie sprawozdań budżetowych na podstawie zatwierdzonych zapisów księgowych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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 Lublinie.

<sup>25</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82

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 14 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.

Lublin, dnia ..... marca 2013 r.

Kontroler  
Jerzy Łukaszuk  
główny specjalista k.p.

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Lublinie

Dyrektor  
Adam Pęziół

.....  
*podpis*