



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4100-01-04/2013

P/13/162

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/162 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w cz. 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontrolerzy	Janusz Dobek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84365 z dnia 11.01.2013 r., Izabela Kowalska-Jasiecka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84366 z dnia 11.01.2013 r., Piotr Koszczał, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84367 z dnia 11.01.2013 r.
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Olsztynie (ul. Dworcowa 60, 10-437 Olsztyn), zwany dalej „Inspektorat” lub „WITD”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Bal od dnia 1 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny było zwłaszcza:

- wydatkowanie środków finansowych w sposób prawidłowy, poza stwierdzonymi przypadkami dotyczącymi zakupu sprzętu komputerowego,
- podejmowanie działań w celu racjonalizacji ponoszonych wydatków,
- realizowanie zamówień publicznych zgodnie z obowiązującymi przepisami,
- prawidłowe sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- dwukrotnym przekroczeniu w październiku 2012 r. planu wydatków,
- nieprzestrzeganiu przy zakupie sprzętu komputerowego wewnętrznej instrukcji postępowania w sprawie realizacji wydatków o wartości szacunkowej wyrażonej w złotych nie przekraczającej równowartości 14 tys. euro,
- nierzetelnym prowadzeniu księgowości komputerowej w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych, a także spisów inwentaryzacyjnych,

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

- posiadaniu rachunku pomocniczego sum depozytowych i sum na zlecenie bez zgody właściwego dysponenta środków budżetu państwa oraz wykorzystywaniu tego rachunku niezgodnie z przeznaczeniem,
- dokonywaniu z opóźnieniem windykacji należności budżetu państwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonanie dochodów budżetowych i ich windykacja.

1.1. Plan finansowy Inspektoratu został ustalony decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 27 marca 2012 r. Zakładał on dochody w kwocie 2.254 tys. zł, w tym: 2.250 tys. zł z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i pozostałych jednostek organizacyjnych oraz 4 tys. zł z tytułu prowizji od sprzedaży winiet. Podstawą wyliczeń do planu finansowego Inspektoratu na 2012 r. był plan dochodów na 2011 rok pomniejszony o 30% z uwagi na:

- wejście w życie z dniem 1 stycznia 2012 roku ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym, której przepisy zmniejszyły katalog kar nakładanych decyzją administracyjną na rzecz mandatów, z których należności stanowią przypis Wojewody Warmińsko-Mazurskiego,
- wyłączenie z czynności kontrolnych na okres 6-ciu miesięcy czterech inspektorów, w związku ze skierowaniem ich do wykonywania innych zadań.

W 2012 r. Inspekcja uzyskała dochody w kwocie 1.156 tys. zł. Były one niższe o 1.098 tys. zł (tj. o 48,7%) w stosunku do planu finansowego oraz o 1.653 tys. zł (o 58,8%) od ich wykonania w 2011 r. Źródłem dochodów były:

- grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych w kwocie 1.151 tys. zł stanowiące 99,6% dochodów (mniej o 1.099 tys. zł od planu), z tytułu naruszeń art. 93 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym²,
- wpływy z różnych dochodów w kwocie 5 tys. zł, stanowiące 0,4% dochodów (więcej o 1 tys. zł od planu).

Przyczyną niepełnego wykonania planu dochodów było wprowadzenie z dniem 29 czerwca 2012 r., na podstawie art. 56 ust. 3 ww. ustawy o transporcie drogowym, obowiązku przekazywania wskazanych w tym przepisie kar pieniężnych oraz grzywien na wyodrębniony rachunek bankowy Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, a nie jak dotychczas na rachunek Inspektoratu.

(dowód: akta kontroli str. 8-29)

1.2. Należności Inspektoratu pozostałe do zapłaty na koniec 2012 roku wyniosły ogółem 2.112 tys. zł i były niższe o 549 tys. zł (o 20,6%) od należności roku poprzedniego. Wynikało to również ze zmian w ww. ustawie o transporcie drogowym. Zaległości netto wyniosły na koniec 2012 roku 1.844 tys. zł i były wyższe o 16 tys. zł (o 0,9%) w stosunku do 2011 roku. Dotyczyły one należności z tytułu wydanych decyzji, których termin płatności upłynął (1.840 tys. zł w § 0580) oraz kosztów upomnień wystawionych przed tytułem wykonawczym (4 tys. zł w § 0970). Wzrost należności

² Dz. U. z 2001 r. Nr 125, poz. 1371 ze zm.

wynikał z faktu, że do niezapłaconych należności z lat wcześniejszych wykazanych na koniec 2011 roku (1.828 tys. zł) doszły niezapłacone należności z 2012 r. W badanym okresie nie wystąpiły należności, które uległy przedawnieniu.

(dowód: akta kontroli str. 30-32)

1.3. Należności wymagalne obejmowały 357 tytułów dłużnych (decyzje administracyjne wydane w latach 2003-2012). Analiza wybranych losowo 27 tytułów dłużnych na kwotę łączną 562,6 tys. zł (30,6% ogółu zaległości) wykazała, że zaległości dochodzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³. W myśl § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴, Inspektorat wysyłał upomnienia do osób zobowiązanych, a po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu, wystawił w trybie § 5 ww. rozporządzenia tytuły wykonawcze. NIK zwraca jednak uwagę, że w dwóch przypadkach Inspektorat dochodził należności budżetu państwa (w kwocie 45 tys. zł) z opóźnieniem. W jednym przypadku wystawiono tytuł wykonawczy po upływie miesiąca (38 dni), a w drugim po upływie trzech miesięcy (103 dni) od dnia doręczenia upomnienia, podczas gdy w myśl § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. powinny być one wystawione po bezskutecznym upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia. Z wyjaśnień Agnieszki Żak, zatrudnionej na stanowisku starszej księgowej wynikało, że było to spowodowane awarią systemu komputerowego SUPPORT.

(dowód: akta kontroli str. 33-51)

1.4. W 2012 r. Wojewódzki Inspektor, na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ oraz art. 57, art. 61 ust. 1 pkt. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶:

- dwóm podmiotom umorzył należności na kwotę 6.717,60 zł, w związku z bezskuteczną egzekucją komorniczą,
- ośmiu dłużnikom rozłożył na raty należności z tytułu kar pieniężnych w łącznej kwocie 88.158,80 zł.

Uwagi NIK dotyczą sposobu księgowania należności rozłożonych na raty, z tytułu kar pieniężnych nałożonych 19 decyzjami administracyjnymi wydanymi w latach 2009-2012. Na koniec 2012 r. należności te w kwocie łącznej 152.305,00 zł zaksięgowano na koncie 221 (należności budżetowe), podczas gdy zgodnie z załącznikiem nr 2 rozporządzenia 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 publicznych⁷ powinny być one zaksięgowane na koncie 226 jako należności długoterminowe. Zakładowy plan kont Inspektoratu nie przewidywał w 2012 r. konta 226 (występowało ono w latach 2006-2010), a został on uzupełniony o to konto 31 stycznia 2013 r., tj. w trakcie kontroli NIK. Nie miało to jednak wpływu na prawidłowość sporządzonych

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1015.

⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

⁵ Dz. U. 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁶ Dz. U. 2009 r., nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁷ Dz. U. 2006 r., nr 142, poz. 1020 ze zm.

sprawozdań w tym zakresie. Z wyjaśnień udzielonych przez główną księgową Inspektoratu wynikało, że usunięcie konta 226 z zakładowego planu kont było błędem i wynikało z niewłaściwej interpretacji przepisów dokonanej przez dział księgowości GITD w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 52-67)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie pomimo nieprawidłowości, dotyczącej opóźnień w wystawieniu dwóch tytułów wykonawczych.

2. Planowanie i realizacja wydatków budżetu państwa.

2.1. Wydatki budżetowe zostały zrealizowane przez Inspektorat w kwocie 3.341 tys. zł, co stanowiło 100,9% ustawy budżetowej, 100% planu po zmianach i 93,1% wykonania 2011 roku. W ich strukturze największą pozycję stanowiły wydatki na wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi i wynosiły 2.591 tys. zł (77,6%). Na pozostałą działalność wydatkowano 750 tys. zł (22,4%), z tego głównie: 271 tys. zł (8,1%) na materiały i wyposażenie, 197 tys. zł (5,9%) na pozostałe usługi i na zakupy inwestycyjne 37 tys. zł (1,1%).

Plan finansowy wydatków Inspektoratu na 2012 r. został zwiększony (na wniosek Wojewódzkiego Inspektora) przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego o kwotę 31 tys. zł, tj. o 0,9% (z 3.310 tys. zł do 3.341 tys. zł), na wydatki wcześniej nie przewidziane, tj. w § 4210 o 10.000,00 zł oraz w § 4300 o 21.000,00 zł - z przeznaczeniem na zakup paliwa do pojazdów służbowych, pokrycie kosztów przeprowadzki oraz studium wykonalności projektu Polska-Litwa.

W trakcie roku budżetowego Wojewódzki Inspektor dokonywał, na podstawie art. 171 ustawy o finansach publicznych oraz upoważnienia Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 27 marca 2012 r., przeniesień wydatków pomiędzy paragrafami w obrębie jednego rozdziału klasyfikacji budżetowej. Zwiększenia wydatków nastąpiły głównie w paragrafach 4210, 4300, 4010. Były one uzasadnione bieżącymi potrzebami Inspektoratu i dotyczyły głównie:

- zakupu części i paliwa do samochodów służbowych oraz remontu pomieszczeń biurowych,
- wypłaty dodatków specjalnych i nagród dla pracowników,
- opracowania projektu transgranicznego Polska-Litwa.

Powyższe działania były możliwe m.in. dzięki oszczędnościom uzyskanym w ramach funduszu wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej, ograniczeniom wydatków na szkolenia, jak również rezygnacji z zakupu umundurowania dla inspektorów na korzyść wypłaty ekwiwalentu w latach następnych.

(dowód: akta kontroli str. 68-98)

2.2. Działania podejmowane w Inspektoracie w celu racjonalizacji ponoszonych wydatków polegały m.in. na:

- Dokonywaniu analizy potrzeb jednostki, a następnie realizowaniu wydatków w oparciu o ustaloną hierarchię tych potrzeb.
- Ograniczeniu wydatków w 2012 r., poprzez: rezygnację ze szkolenia motocyklowego, którego koszt wyniósł w 2011 r. 2.800,00 zł, zmniejszenie kosztów sprzątnięcia pomieszczeń z 1.317,33 zł do 1.000,00 zł (co dało w roku 3.807,96 zł oszczędności), zmniejszenie abonamentów za telefony komórkowe (koszt mniejszy o 1.169, zł w odniesieniu do 2011 r.), uzyskanie zniżki u kontrahentów przy licencjach oprogramowania (1.686,11 zł), zrezygnowanie z oprogramowania DGSA (3.259,50 zł).

Opis stanu
faktycznego

- Comiesięczne przedkładanie Wojewódzkiemu Inspektorowi analizy stopnia wykorzystania środków finansowych w stosunku do planu.

(dowód: akta kontroli str. 99-100)

Ustalone
nieprawidłowości

2.2.1. Badanie wydatków (wybór losowy dokonany za pomocą programu Pomocnik kontrolera) na kwotę łączną 400,9 tys. zł, tj. 12% ogółu (w tym: zakup artykułów biurowych, opłaty związane z ubezpieczeniem pojazdów oraz z najmem i eksploatacją pomieszczeń, opłaty pocztowe i za media, opłacenie licencji i usług doradczych, zakup sprzętu komputerowego i akcesoriów, jak również naprawa i wymiana części pojazdów) wykazało, że:

- Przekroczono plan wydatków Inspektoratu w § 4270 w łącznej kwocie 750,65 zł (w dniu 26.10.2012 r. o 75,33 zł, a w dniu 29.10.2012 r. o 675,32 zł), a odpowiednich zmian w planie dokonano dopiero w dniu 31.10.2012 r., Stanowiło to naruszenie art. 162 pkt 3 ww. ustawy o finansach publicznych. W udzielonych na tę okoliczność wyjaśnieniach Jolanta Sosnowska-Dłoniak główny księgowy wyjaśniła, że: *„W dziale księgowości pracują tylko dwie osoby, tj. ja i osoba mnie zastępująca. W okresie od 14 do 24.10.2012 r. byliśmy w delegacjach służbowych i w związku z tym nastąpił nawał pracy. Najważniejsze były faktury do opłacenia i stąd nie zauważyłam przekroczenia planu. Plan został skorygowany w § 4270 po 4 dniach, tj. 31.10.2012 r.”*
- Naruszono zasady określone w zarządzeniu Wojewódzkiego Inspektora nr 16/2008 z 31 marca 2008 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji postępowania w sprawie realizacji wydatków o wartości szacunkowej wyrażonej w złotych nie przekraczającej równowartości 14.000 euro (w § 4 i § 6) przy zakupie sprzętu komputerowego:
 - trzech laptopów o wartości 8.719,47 zł, gdzie Naczelnik Wydziału Inspekcji, potwierdził w formularzu wyboru oferty z dnia 24 grudnia 2012 r. elektroniczny wpływ ofert od trzech firm, podczas gdy faktycznie wpłynęła tylko jedna oferta od firmy, od której dokonano zakupu,
 - dwóch tabletów, które zakupiono w dniu 31 grudnia 2012 r. za kwotę 4.398,00 zł brutto, podczas gdy z jednej z ofert niewybranych wynika, że tablety o pożądanym parametrach można było nabyć taniej, tj. za kwotę 4.298,00 zł brutto.

2.2.2. Nierzetelnie prowadzono spisy inwentaryzacyjne. Cztery komputery ujęte w środkach trwałych (wartość nabycia 15.708,90 zł), nie zostały uwzględnione w spisie inwentaryzacyjnym. Ponadto jeden komputer (wartość nabycia 4.629,90 zł) został ujęty w spisie, mimo jego likwidacji ze względu na zużycie. Naruszono tym samym § 7 zarządzenia nr 12/2012 Warmińsko-Mazurskiego Inspektora Transportu Drogowego w sprawie wprowadzenia Instrukcji inwentaryzacyjnej. Zgodnie z tym przepisem inwentaryzacja w drodze spisu z natury polega na ustaleniu rzeczywistej ilości poszczególnych składników majątku poprzez ich przeliczenie, zważenie, zmierzenie oraz ujęcie ustalonej ilości w arkuszu spisu z natury. Ponadto naruszono art. 4 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸, ponieważ działanie to uniemożliwiało ustalenie bądź sprawdzenie rzeczywistego stanu aktywów jednostki, tj. osiągnięcie zakładanego celu inwentaryzacji.

(dowód: akta kontroli str. 101-104 i 147-337)

⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

2.3. Badaniu poddano dwa postępowania o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych przez Inspektorat w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę paliwa ciekłego, o łącznej wartości szacunkowej 211.702,97 zł. Badanie wykazało, że postępowania te przeprowadzono zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹.

(dowód: akta kontroli str. 105-128 i 338-359)

2.4. W wyniku kontroli stwierdzono, że w Inspektoracie nie występowały mechanizmy korupcjogenne.

(dowód: akta kontroli str. 129-133)

2.5. W 2012 r. Inspektorat spośród rachunków pomocniczych posiadał tylko, prowadzony w Narodowym Banku Polskim Oddział Okręgowy w Olsztynie, rachunek pomocniczy sum depozytowych i sum na zlecenie jednostki budżetowej (założony 27 maja 2004 roku). Z wyjaśnień głównej księgowej wynikało m.in., że miał on służyć do przyjmowania nienależnych Inspektoratowi wpłat gotówkowych pobranych przez inspektora na drodze, które nie powinny wpływać na rachunek dochodów budżetowych jednostki.

Rachunek pomocniczy sum depozytowych i sum na zlecenie prowadzono z naruszeniem obowiązujących regulacji prawnych, ponieważ:

- nie uzyskano zgody dysponenta głównego na otwarcie rachunku pomocniczego sum depozytowych i sum na zlecenie, pomimo że wymóg ten wynikał z § 11 ust. 2 obowiązującego ówczasie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa i szczegółowych zasad obsługi rachunków bankowych budżetu państwa oraz zakresu i terminów sporządzania przez Narodowy Bank Polski informacji i sprawozdań z wykonania budżetu państwa w ramach obsługi bankowej budżetu państwa¹⁰. W obecnym stanie prawnym obowiązek ten został określony w § 15 ust. 1 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 rachunkach¹¹ (zwane dalej „rozporządzenie MF z 20 grudnia 2010 r.”),

- ww. rachunek był wykorzystywany w 2012 r. niezgodnie z przeznaczeniem, bowiem przyjmowano na niego wpłaty od przewoźników z tytułu mandatu karnych lub decyzji z ważenia pojazdów, pomimo że w myśl § 3 ust. 1 pkt 5 lit. c oraz w związku z § 2 pkt 7 rozporządzenia MF z 20 grudnia 2010 r., winny być tam gromadzone środki w zakresie krajowych środków finansowych, służące do finansowania zadań, w tym inwestycji, realizowanych wspólnie lub zleconych do wykonania państwowej jednostce budżetowej przez inne jednostki organizacyjne, ze środków zleciodawcy,

- Wojewódzki Inspektor nie składał w 2012 r. do Ministerstwa Finansów kwartalnej informacji o stanie środków na tym rachunku, podczas gdy obowiązek ten wynikał z § 16 ust. 4 ww. rozporządzenia MF z 20 grudnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 134-139 i 360-386)

2.6. Przeciętne zatrudnienie w 2012 r. wyniosło 42 osoby i było o trzy osoby (o 7,7%) niższe niż w 2011 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na

⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2000 r. Nr 122, poz. 1335

¹¹ Dz. U. Nr 249, poz. 1667 ze zm.

1 pełnozatrudnionego wyniosło 4.238 zł i było niższe o 298 zł (o 6,6%) od wynagrodzenia w roku poprzednim. Było to spowodowane głównie wypłacaniem niższego uposażenia (68,55% płacy zasadniczej) dla czterech pracowników zatrudnionych w 2012 r. na stanowisku inspektora, odbywających 6-cio miesięczne szkolenie, jak również przeznaczeniem (w grudniu 2012 r.) oszczędności uzyskanych w funduszu płac na wynagrodzeniach z tytułu przebywania pracowników na zwolnieniach chorobowych i urlopach macierzyńskich (wypłacanych przez ZUS) na wydatki bieżące.

Wydatki na wynagrodzenia wzrosły ogółem z 2.123 tys. zł w 2011 r. do 2.136 tys. zł, tj. o 13 tys. zł (o 0,6%), co wynikało z potrzeby zwiększenia budżetu Inspektoratu o kwotę niezbędną na sfinansowanie dodatku służby cywilnej dla inspektora mianowanego na urzędnika państwowego pod koniec 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 140-145)

2.7. W 2012 roku Wojewódzki Inspektor nie zawierał z pracownikami Inspektoratu oraz innymi osobami umów zleceń oraz umów o dzieło na realizację zadań statutowych Inspekcji. Nie wydatkowano również w tym okresie środków finansowych z tytułu tego rodzaju umów zawartych w poprzednim okresie.

(dowód: akta kontroli str. 146)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Inspektoratu w powyższym zakresie. Nieprawidłowości dotyczyły w szczególności naruszenia wewnętrznej procedury realizacji wydatków przy dokonywaniu zakupu sprzętu komputerowego, dwukrotnego przekroczenia planu wydatków, niewłaściwego ujmowania sprzętu w arkuszach spisu z natury, a także otwarcia rachunku pomocniczego bez wymaganej zgody dysponenta części budżetowej i wykorzystywania go niezgodnie z przeznaczeniem.

3. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich.

Inspektorat nie planował i nie realizował w 2012 r. wydatków budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 387-388)

4. Rzetelność ksiąg rachunkowych.

4.1. Zorganizowany w Inspektoracie system rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej spełniał wymogi prawa w zakresie finansów publicznych, ponieważ:

- dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości (tzw. polityka rachunkowości) zawierała wszystkie elementy określone w art. 10 ustawy o rachunkowości,
- określono procedury zasad i kontroli zaciągania zobowiązań finansowych,
- dostępna była dokumentacja określająca szczegółowo zasady obiegu i zatwierdzania dokumentów księgowych,
- wprowadzono regulacje w sprawie kontroli zarządczej, dotyczące operacji finansowych i gospodarczych,
- w jednostce funkcjonował rejestr obowiązujących przepisów wewnętrznych oraz procedura rejestracji wpływu dokumentów księgowych do jednostki i do komórki księgowości,

Opis stanu
faktycznego

- w Inspektoracie stosowane były przyjęte zasady rachunkowości opisane w polityce rachunkowości, w tym m.in. zasady ochrony i zabezpieczania danych,
- kierownik jednostki powierzył głównej księgowej na piśmie obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości,
- zestawienie obrotów i sald kont księgi głównej było sporządzane raz na miesiąc.

(dowód: akta kontroli str. 389-417)

4.2. System księgowości komputerowej, obsługiwany przez „Program Finansowo-Księgowy”, spełniał wymogi ustawy o rachunkowości. Został on zatwierdzony przez Wojewódzkiego Inspektora (art. 10 ust. 2) i zapewniał m.in.: ciągłość numeracji w dzienniku (art. 13 ust. 5), kontrolę kompletności zapisów oraz ich poprawności (art. 24 ust. 4) oraz automatycznie generował numery zapisów w dzienniku (art. 14 ust. 4).

(dowód: akta kontroli str. 394)

4.3. Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych Inspektoratu, dokonany na podstawie badania zbioru danych księgowych (zapisów dziennika), pobranych z ww. systemu finansowo-księgowego w postaci 24 plików w formacie DBF obejmujących zapisy dziennika z roku 2012 oraz 2 plików obejmujących zapisy stycznia 2013 r. (badanie przeprowadzono w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji, okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych, a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych) wykazał właściwe okresy księgowania, poprawną sekwencję dat (operacji, dowodu i księgowania), ciągłość zapisów w dzienniku, uwzględnianie kont rozrachunkowych przy księgowaniu zakupów.

(dowód: akta kontroli str. 418-426)

4.4. Doboru próby do badania przez NIK poprawności dowodów księgowych oraz wprowadzonych na ich podstawie zapisów księgowych dokonano metodą monetarną, przy użyciu narzędzia informatycznego „Pomocnik Kontrolera”. Na bazie zapisów księgowych, obejmujących pozapłacowe wydatki o łącznej wartości 634.847,08 zł, kontroli poddano wylosowaną próbę 205 dowodów źródłowych o wartości 400.944,84 zł (12% wydatków ogółem).

Badanie wykazało, że w przypadku 30 dokumentów na łączną kwotę 124.554,22 zł (31% wybranej próby i 3,7% poniesionych wydatków ogółem) w zapisach księgowych ich dotyczących nie ujęto daty operacji gospodarczej, pomimo że była ona odmienna od daty widniejącej na tych dokumentach, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 427-443)

*Ustalone
nieprawidłowości*

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie funkcjonujący w Inspektoracie system księgowości komputerowej w zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych i dokonanych na ich podstawie zapisów księgowych. Pozytywnie natomiast ocenia wiarygodność prowadzenia ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej i rocznej.

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

5.1. Realizując obowiązek wynikający z ustawy o rachunkowości oraz ustawy o finansach publicznych Wojewódzki Inspektor wydał zarządzenie nr 12/2012 z dnia 04 czerwca 2012 r. w sprawie wprowadzenia zasad rachunkowości, stanowiące podstawę do sporządzania sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Ponadto Wojewódzki Inspektor wprowadził zarządzeniem nr 18/2003 z dnia 1 października 2003 r. procedury kontroli finansowej, dotyczącej m.in. prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Obejmowały one sprawdzenie: kompletności dokonanych zapisów, zgodności zapisów z ewidencją księgową, terminowości ich sporządzania i prawidłowości dokonywanych obliczeń, porównania wykonania z planem finansowym w celu wszczęcia odpowiednich kroków zapobiegających naruszeniom dyscypliny finansów publicznych, jak również prawidłowości stosowania klasyfikacji budżetowej.

5.2. Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia następujących jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych Inspektoratu za 2012 r.: z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23), a także sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2012 r., tj. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z). Badanie to wykazało, że:

- Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹² i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹³.
- Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 1.555,9 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 16 stycznia 2013 r.
- Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 1.555,9 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).
- Kwota wydatków ogółem za 2012 r., wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 3.341,0 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podział klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

¹² Dz. U. z 2010 r. Nr 20, poz. 103

¹³ Dz.U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

- Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 2.112,0 tys. zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta 240.
- W Inspektoracie nie wystąpiły w 2012 r. zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.
- Do okresów sprawozdawczych 2012 roku miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁴. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w sprawozdaniu (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str.444-450)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych, kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz mechanizmów zapewniających kontrolę ich sporządzania. Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań Inspektoratu w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

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

Inspektorat nie był kontrolowany przez NIK w zakresie wykonania budżetu państwa w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 451)

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Realizację wydatków w granicach kwot zapisanych w planie finansowym.
2. Zapewnienie stosowania regulacji wewnętrznych przy dokonywaniu zakupów o wartości szacunkowej wyrażonej w złotych nie przekraczającej równowartości 14 tys. euro.
3. Uzyskanie od dysponenta części budżetowej zgody na posiadanie rachunku pomocniczego sum depozytowych i sum na zlecenie.
4. Podjęcie działań zapewniających księgowanie wszystkich operacji gospodarczych zgodnie z wymogami ustawy o rachunkowości.
5. Dokonywanie spisów inwentaryzacyjnych zgodnie ze stanem faktycznym.
6. Niezwłoczne wystawianie tytułów wykonawczych w zakresie zaległości dotyczących nakładanych w drodze decyzji administracyjnych kar pieniężnych.

¹⁴ Dz. U. Nr 298, poz. 1766

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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 Olsztynie.

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 wykonaniu 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.

Olsztyn, dnia2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor

Kontrolerzy

Janusz Dobek

Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
Podpis

Izabela Kowalska-Jasiecka
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis