



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4100-01-05/2013
P/13/174

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/174 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler/Kontrolerzy]

1. Urszula Dziejic specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 84429 z dnia 3 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Rzeszowie.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Andrzej Reguła, Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa.
Poprzednio tj. do dnia 26 kwietnia 2012 r. Eugeniusz Kościółek.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Rzeszowie (zwany dalej Inspektoratem) dochody na rok 2012 r. w kwocie 308.000 zł zostały zrealizowane w 122 %. Rzetelnie zostały zaplanowane oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowane wydatki Inspektoratu w wysokości 7.772.583 zł.

Ocena sformułowana została na podstawie wyników kontroli 6,2 % zrealizowanych wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonanie dochodów i ich windykacja

Opis stanu
faktycznego

1.1 Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych 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 w łącznej kwocie 375.676 zł, co stanowiło 122 % ich planu. Zrealizowane w 2012 r. przez Inspektorat dochody budżetowe były wyższe o 70.347 zł, tj. o 23 % od dochodów zrealizowanych w 2011 r. Dochody zrealizowane były w dwóch rozdziałach klasyfikacji budżetowej tj. w rozdziale 01032 *Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa* – w kwocie 143.534 zł (126,4 % planu) oraz w rozdziale 01093 *Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych* – w kwocie 232.142 zł (120,3 % planu). W poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej Inspektorat uzyskał następujące dochody budżetowe (w nawiasach wykonanie dochodów w stosunku do dochodów planowanych, w procentach):

w rozdziale 01032:

- w § 0750 kwotę 46.752 zł (101,6 %) – za wynajem sali i pomieszczeń Inspektoratu innym podmiotom. W 2012 r. dochody budżetowe wyniosły 46.752 zł i były wyższe od uzyskanych w 2011 r. o 1.419 zł, tj. o 3,1 %,

- w § 0830 kwotę 71.872 zł (114,1 %) – wpływy z usług świadczonych przez Inspektorat w zakresie oceny materiału siewnego oraz przeprowadzania granicznych kontroli fitosanitarnych. W 2012 r. dochody budżetowe wyniosły 71.872 zł i były wyższe od uzyskanych w 2011 r. o 8.247 zł, tj. o 13 %,

- w § 0840 kwotę 800 zł (dochody nieplanowane) – wpływy ze sprzedaży wyrobów – sadzonek kwiatowych. W 2012 r. dochody budżetowe wyniosły 800 zł i były wyższe od uzyskanych w 2011 r. o 788 zł, tj. o 6.667 %,

- w § 0870 kwotę 8.298 zł (dochody nieplanowane) – wpływy ze sprzedaży składników majątkowych, stanowiły dochody za złomowanie samochodów służbowych i drobnego wyposażenia (telefony, biurka, regały). W 2012 r. dochody budżetowe wyniosły 8.298 zł i były wyższe od uzyskanych w 2011 r. o 5.338 zł, tj. o 180,4 %,

- w § 0970 kwotę 15.812 zł (263,5 %) – wpływy z różnych dochodów – opłaty sankcyjne za nieprzestrzeganie określonych przepisów. W 2012 r. dochody budżetowe wyniosły 15.812 zł i były wyższe od uzyskanych w 2011 r. o 1.946 zł, tj. o 14 %,

w rozdziale 01093:

- w § 0830 kwotę 221.426 (120,9 %) – wpływy z usług świadczonych przez Inspektorat w zakresie oceny materiału siewnego. W 2012 r. dochody budżetowe wyniosły 221.426 zł i były wyższe od uzyskanych w 2011 r. o 52.986 zł, tj. o 31,5 %,

- w § 0840 kwotę 10.716 zł (107,2 %) – wpływy ze sprzedaży wyrobów – sadzonek kwiatowych. W 2012 r. dochody budżetowe wyniosły 10.716 zł i były wyższe od uzyskanych w 2011 r. o 2.106 zł, tj. o 24,5 %.

(dowód: akta kontroli str. 5-12)

Głównymi przyczynami realizacji dochodów na poziomie wyższym od zaplanowanych było zwiększenie liczby plantacji nasiennych oraz zwiększenie ich powierzchni w 2012 r. w porównaniu z rokiem poprzednim, co przyczyniło się do

zwiększenia popytu na materiał siewny, zwiększenia ilości zleceń dotyczących pobierania prób, a tym samym ilości lustracji i badań laboratoryjnych.

(dowód: akta kontroli str. 13-14)

1.2 Należności Inspektoratu pozostałe do zapłaty wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. wynosiły łącznie 7.036 zł, w tym zaległości netto stanowiły kwotę 2.407 zł. Należności pozostałe do zapłaty uległy zmniejszeniu w stosunku do 2011 r. o kwotę 375 zł, natomiast zaległości netto uległy zwiększeniu o kwotę 441 zł, (co wynikało z naliczenia odsetek).

Należności pozostałe do zapłaty w kwocie 3.511 zł (§ 0830 i § 0970) dotyczyły dwóch dłużników, wobec których umorzono zostało postępowanie egzekucyjne. Należności pozostałe do zapłaty (zaległości) w kwocie 2.407 zł (§ 0920) stanowiły odsetki naliczone od kwoty ww. umorzonych należności dwóch dłużników.

Kwota 908 zł (§ 0970) stanowiła należności objęte decyzją o rozłożeniu na raty opłaty sankcyjnej przez 1 dłużnika, których termin zapłaty przypadał na 2013 r. Kwota 166 zł (§ 0970) stanowiła należność – zwrot części ubezpieczenia OC z tytułu likwidowanych samochodów służbowych. Pozostała kwota 44 zł (§ 0830) stanowiąca należność za badania materiału, zapłacona została w styczniu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 15-29)

1.3 W 2012 r. nie występowały w Inspektoracie należności, które uległyby przedawnieniu.

(dowód: akta kontroli str. 5-12)

1.4 W 2012 r. w Inspektoracie nie dokonywano umorzeń, ani odraczania terminu płatności należności. Na wniosek strony, zgodnie z przyjętymi w Inspektoracie procedurami określonymi na podstawie ustawy o finansach publicznych², dokonano jednego rozłożenia na raty. Kwota objęta rozłożeniem na raty stanowiła 2.270 zł i została rozłożona na 10 równych rat po 227 zł każda, przy czym 6 rat płatnych w 2012 r. (kwota 1.362 zł), i 4 raty płatne w 2013 r. (kwota 908 zł).

Nie dokonywano przeksięgowania wysokości należności rozłożonych na raty, których termin płatności przypadał na 2013 r., na konto 226 *Długoterminowe należności budżetowe*, ze względu iż nie były to należności długoterminowe.

(dowód: akta kontroli str. 5, 26-29)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

2. Planowanie i wykonanie wydatków

Opis stanu
faktycznego

2.1 Plan finansowy wydatków Inspektoratu po zmianach stanowił kwotę 7.772.583 zł i został wykonany w 100 %. W porównaniu do planu finansowego (z dnia 21.03.2012 r.) został zwiększony o 250.583 zł, tj. o 3,3 %, co wynikało ze

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)

zwiększenia środków otrzymanych od Ministra Finansów z rezerw celowych o kwotę 199.588 zł, oraz od Wojewody Podkarpackiego o kwotę 50.995 zł. Plan finansowy wydatków Inspektoratu w 2012 r. w porównaniu z rokiem poprzednim był niższy jedynie o 0,6 %, tj. o 43.880 zł.

Plan finansowy Inspektoratu z dnia 21 marca 2012 r. zakładał wydatki w dziale 010 *Rolnictwo i łowiectwo* rozdziale 01032 *Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa* w łącznej kwocie 7.522.000 zł. W trakcie roku budżetowego zmiany w planie wydatków dokonywane były na podstawie decyzji Ministra Finansów, Wojewody Podkarpackiego oraz Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa (zwanego dalej Inspektorem) w ramach posiadanego – od Wojewody Podkarpackiego – upoważnienia z dnia 6 kwietnia 2012 r.

Minister Finansów w trakcie roku budżetowego 5 decyzjami zwiększył plan wydatków Inspektoratu o łączną kwotę 199.588 zł, które pochodziły z rezerw celowych. Kwota 6.588 zł zwiększona została na dofinansowanie wydatków na ubezpieczenie społeczne pracowników Inspektoratu, w związku z podniesieniem wysokości składki rentowej o 2 %, a kwota 193.000 zł na finansowanie skutków zmian systemowych z tytułu przejętych zadań realizowanych przez Inspektorat, które w 2010 r. były finansowane ze środków gromadzonych na rachunku dochodów własnych.

Wojewoda Podkarpacki w trakcie roku budżetowego dokonał zmian w planie wydatków 5 decyzjami. Zmiany dokonane w ramach 2 decyzji dotyczyły zwiększenia wydatków o kwotę 50.995 zł, na dofinansowanie remontu pomieszczeń Inspektoratu (29.995 zł), na dofinansowanie zakupu urządzeń wielofunkcyjnych dla oddziałów Inspektoratu (11.000 zł), oraz na wyposażenie w sprzęt biurowy (10.000 zł). Powyższe zwiększenia wydatków zostały przyznane na wniosek Inspektora.

Zmiany dokonane w ramach 3 decyzji dotyczyły przeniesień wydatków pomiędzy paragrafami i obejmowały wydatki majątkowe - § 6060 (1.400 zł), wydatki na wynagrodzenia - §§ 4010, 4020 i 4040 (50.364 zł) oraz wydatki na wynagrodzenia bezosobowe – § 4170 (166 zł).

Inspektor w 2012 r. podjął 8 decyzji w sprawie zmian w planie wydatków budżetowych na łączną kwotę 233.188 zł, między paragrafami klasyfikacji budżetowej, w zakresie otrzymanego – od Wojewody Podkarpackiego – upoważnienia.

W wyniku wprowadzonych wyżej opisanych zmian, które wprowadzane były każdorazowo po otrzymaniu decyzji plan finansowy w 2012 r. po zmianach stanowił kwotę 7.772.583 zł.

Zmiany dokonane w paragrafach płacowych 3 decyzjami Inspektora dotyczyły zmniejszenia wydatków w § 4020 na kwotę 104.000 zł, z jednoczesnym zwiększeniem w § 4140, wystąpiły w związku z koniecznością dokonywania comiesięcznej wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Zmiana wprowadzona decyzją Wojewody Podkarpackiego obejmowała zwiększenie wydatków w § 4010 o kwotę 50.364 zł, z jednoczesnym zmniejszeniem wydatków w § 4020 o kwotę 8.516 zł i w § 4040 o kwotę 41.848 zł, wynikała z konieczności wypłacenia odprawy emerytalnej, ekwiwalentu za niewykorzystany urlop i nagród jubileuszowych pracownikom Inspektoratu o statusie zatrudnienia – 01 osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

Analiza wybranych zmian dokonanych w planie wydatków wykazała, że ich wprowadzenie wynikało z faktycznych potrzeb jednostki, a ich celowość uzasadniona była realizacją bieżących zadań statutowych. Największe zmiany wydatków dokonane pomiędzy poszczególnymi paragrafami dokonane przez

Inspektora dotyczyły zwiększenia wydatków w § 4300 i obejmowały głównie środki na płatności za usługi hotelowe pracowników biorących udział w szkoleniach, za nadzór nad programem finansowo-księgowym, przegląd samochodów, stanu technicznego budynków i czyszczenie studzienki kanalizacyjnej oraz w § 4430 i obejmowały głównie środki na ubezpieczenie nowo zakupionych samochodów, szerszego zakresu ubezpieczenia budynków Inspektoratu i dozoru technicznego urządzeń laboratorium.

Objęte analizą środki z rezerw celowych przyznane przez Ministra Finansów w kwocie 193.000 zł, (96,7 %) wykorzystane zostały w całości i zgodnie z przeznaczeniem na zakup paliwa, materiałów biurowych, usług remontowych i naprawczych oraz na opłaty energii elektrycznej, gazu i wody.

(dowód: akta kontroli str. 30-53)

2.2 Inspektorat na etapie planowania budżetu ustalał wydatki priorytetowe, które dotyczyły poszczególnych działań i były związane z działalnością statutową. Ponadto w celu racjonalizacji wydatków dokonywano zakupów centralnie zarówno dla Inspektoratu w Rzeszowie jak i poszczególnych delegatur i oddziałów w terenie.

Inspektorat przed dokonywaniem wydatków dokonywał bieżącej analizy kosztów na etapie miesięcznego planowania wydatków w ramach przyznanego limitu środków na dany miesiąc, zgodnie z przyjętym harmonogramem wydatków. Poprzedzeniem wprowadzenia danego kosztu do miesięcznego planu była jego analiza i weryfikacja pod względem celowości, efektywności, oszczędności i jego wpływu na realizację działań określonych w ramach budżetu na dany rok.

Inspektorat dysponował – na etapie planowania – informacjami o wysokości środków na realizację wydatków inwestycyjnych, wydatków na wynagrodzenia i pochodnych oraz tzw. „wydatków na utrzymanie”, które to zostały uwzględnione w planie finansowym w podziale na poszczególne paragrafy wydatków.

Inspektorat nie wprowadzał do planu wydatków na 2012 r. żadnych ograniczeń środków. Podejmowane działania w celu zmniejszenia kosztów i uzyskania oszczędności obejmowały zakup energii elektrycznej (wprowadzono korzystniejsze taryfy), zakup usług telefonii komórkowej do celów służbowych (korzystniejsze abonamenty), dokonywanie zakupów centralnych dla delegatur i oddziałów (zakup większych partii materiałów pozwolił na negocjacje cen), wprowadzenie systemu elektronicznego obiegu dokumentów e-Dok (co przyczyniło się do zmniejszenia zużycia papieru). W 2012 r. dokonano zakupu dwóch samochodów służbowych, które zastąpiły zużyte wymagające ciągłych napraw i remontów.

Poniesione w 2012 r. przez Inspektorat wydatki mieściły się w planie finansowym jednostki.

Zrealizowane wydatki bieżące Inspektoratu wyniosły 7.671.652 zł, tj. 100 % planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 29.814 zł, tj. o 0,4 %. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne zrealizowane w wysokości 6.179.974 zł (79,5 %) oraz zakupy towarów i usług zrealizowane w wysokości 1.177.534,92 zł (15,1 %).

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 42.331 zł, tj. 100 % planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były niższe o 1.916 zł tj. o 4,5 %. Niższa niż w 2011 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była wynikiem niższych zapotrzebowań składanych przez pracowników na zakup wody, okularów, odzieży roboczej.

Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 58.600 zł, tj. 100 % planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2011 r. o 71.778 zł. Zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Wydatki inwestycyjne w 2012 r. wykorzystano na zakup dwóch samochodów.

Wszystkie badane wydatki (wybrane metodą MUS), w tym również wydatki poniesione pod koniec 2012 r. były uprzednio zaplanowane i związane z działalnością statutową Inspektoratu. Wprowadzone do planu zakupów wydatki wynikały z uprzednio złożonych zapotrzebowań, które to każdorazowo analizowane były pod względem celowości potrzeb, oszczędności i możliwości finansowych, a dopiero następnie zatwierdzane do realizacji przez Inspektora i Głównego Księgowego.

W Inspektoracie na 2012 r. zaplanowano i zrealizowano zakupy majątkowe w kwocie 58.600 zł, obejmowały one zakup dwóch samochodów służbowych, które zostały wprowadzone do książki środków trwałych (do odpowiedniej grupy klasyfikacji tj. 7 Środki transportu, 741 samochody osobowe). Zakupione samochody zostały przekazane do eksploatacji w dniu podpisania przez użytkujących pojazdy druków OT i protokołów przejęcia.

Spośród 116 badanych wydatków nie stwierdzono przypadków nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek lub kar umownych. Jeden z badanych wydatków na kwotę 4.723 zł za użytkowanie systemu obiegu dokumentów e-Dok, został zapłacony 3 dni po terminie. Zapłaty pozostałych 115 wydatków dokonano terminowo.

Wyjaśniając Inspektor Pan A. Reguła podał, że: *„...Powodem takiej sytuacji był brak środków na rachunku bankowym jednostki w danym dniu, a środki jakie przewidywało zapotrzebowanie miesięczne wpłynąć miały dopiero po upływie terminu płatności faktury. Ze względu na koniec miesiąca i koniec roku nie dokonano korekty zapotrzebowania (zamknięta była już dekada) tylko przedłużono termin płatności z kontrahentem. Sytuacja ta nie spowodowała naliczenia przez kontrahenta odsetek ponieważ wcześniej uzgodniono, że zapłata nastąpi z opóźnieniem 3 dni...”*

Stwierdzono iż spośród 116 badanych wydatków, Inspektorat dokonywał zapłaty za dostarczone towary i usługi w ostatnim dniu zapłaty (22 przypadki na kwotę 54.612 zł), od 1 do 2 dni przed upływem terminu płatności (30 przypadków na kwotę 71.035 zł), od 3 do 10 dni przed upływem terminu płatności (41 przypadków na kwotę 169.380 zł), powyżej 10 dni przed upływem terminu płatności (22 przypadki na kwotę 184.716 zł).

Wyjaśniając Inspektor Pan A. Reguła podał, że: *„...Zapłata zobowiązań dokonywana była z zachowaniem terminu płatności. Termin na fakturze wyznacza tylko ostateczną datę uregulowania zobowiązań i w związku z tym wystąpił tylko jeden przypadek zapłaty po terminie (co opisano wyżej), poza tym wszystkie faktury regulowane były w terminie płatności. Zapłata zobowiązań przed terminem ich płatności nie spowodowała braku środków na zapłatę zobowiązań wymagalnych lub innych faktur dla których przypadał termin płatności. Wcześniejsze regulowanie płatności wynikało z faktu posiadania przez jednostkę w danym dniu środków, którymi uregulowano terminowe faktury, a nadwyżkę jaka pozostała na rachunku bankowym powyżej dziennego limitu 5 tys. zł wykorzystano na zapłatę innych faktur, które i tak były przewidziane do zapłaty w danym miesiącu i mieściły się w kwocie limitu danego miesiąca wynikającego z zapotrzebowania na środki budżetowe. Limit kwot na dany miesiąc wynikał z rocznego harmonogramu, w którym określono miesięczne potrzeby jednostki...”*

Badane wydatki zrealizowane zostały z zachowaniem procedur wewnętrznych oraz przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych³.

(dowód: akta kontroli str. 54-75)

2.3 W Inspektoracie nie opracowano odrębnego dokumentu, określającego procedury dokonywania zakupów, w tym inwestycyjnych. Sposób dokonywania zakupów określono w Zarządzeniu Inspektora nr 13 z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie instrukcji sporządzania, kontroli, obiegu i ewidencji dokumentów finansowo-księgowych w Inspektoracie. Zgodnie z zapisami zarządzenia, zakup towarów i usług poprzedzało złożenie pisemnego miesięcznego zapotrzebowania przez działy, oddziały i delegatury do Działu Administracyjnego, który informowany był o limicie wydatków na dany miesiąc. Następnie Dział Administracyjny sporządzał wykaz zapotrzebowań i przedkładał do Głównego Księgowego, w celu opracowania planu zakupów, który akceptowany był do realizacji przez Głównego Księgowego i Inspektora.

W strukturze Inspektoratu zgodnie z przyjętym regulaminem organizacyjnym wyodrębnionym do przeprowadzania postępowań o zamówienia publiczne był Dział Administracji, który odpowiadał za prowadzenie spraw związanych z udzielaniem zamówień publicznych o wartości przekraczającej kwotę 14.000 euro. Dodatkowo w Inspektoracie wprowadzono procedurę dokonywania zakupów o wartości szacunkowej poniżej 14.000 euro, zgodnie z którą udzielenie zamówienia należało poprzedzić rozeznaniem cen na rynku.

Przed dokonywaniem bieżących zakupów, w Inspektoracie prowadzono analizę i ocenę potrzeb pod względem ich przydatności, a dokonywanie wydatków poprzedzone było analizą cen na rynku gospodarczym.

W Inspektoracie opracowano plan rzeczowo-finansowy na realizację wydatków w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej, w tym również w ramach zakupów inwestycyjnych (planowany zakup dwóch samochodów służbowych).

(dowód: akta kontroli str. 69-72, 76-91)

W Inspektoracie przeprowadzono jedno postępowanie o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego na zakup paliwa. Pozostałe wydatki, które nie przekraczały kwoty 14.000 euro, realizowano w oparciu o procedury wewnętrzne.

Analizą objęto ww. zamówienie udzielone w trybie przetargu nieograniczonego, w oparciu o przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, pn. „Dostawa paliwa na terenie województwa podkarpackiego i obszarze Polski w ilościach detalicznych, rozliczana bezgotówkowo przy pomocy kart paliwowych dla Inspektoratu”, na kwotę 76.504 zł. Dla prac związanych z przeprowadzeniem powyższego zamówienia Zarządzeniem nr 10/2012 z dnia 4 czerwca 2012 r. powołana została Komisja przetargowa, która wykonywała prace na podstawie regulaminu pracy komisji przetargowej w Inspektoracie. Z przeprowadzonych czynności sporządzony został, protokół zatwierdzony przez Inspektora. Dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty, o czym poinformowano wykonawców.

W Inspektoracie prowadzono systematyczną ocenę realizacji zamówień obejmującą prawidłowość określenia wartości szacunkowej zamówienia, prawidłowość opisu przedmiotu zamówienia, wyboru właściwego trybu, prawidłowości przeprowadzenia procedury, oceny ofert i realizacji zamówienia. W dniu 30 stycznia 2013 r.

³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.)

sporządzono roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 54-57, 92-108)

2.4 Na podstawie kontrolowanej dokumentacji nie stwierdzono występowania mechanizmów korupcyjnych, i tak:

- nie stwierdzono nadmiaru kompetencji w ręku jednego urzędnika:
 - dowody księgowe przed przekazaniem do Działu Finansowego opisywane były przez pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych Inspektoratu oraz delegatur czy oddziałów, których te wydatki dotyczyły,
 - dowody księgowe sprawdzane były pod względem merytorycznym przez osoby odpowiedzialne za dany wydatek,
 - dowody księgowe sprawdzane były pod względem formalno-rachunkowym przez pracowników Działu Finansowego,
 - dowody księgowe zatwierdzane były do wypłaty przez dwie osoby tj. przez Głównego Księgowego lub osobę upoważnioną z Działu Finansowego oraz przez Inspektora lub jego Zastępcę,
- decyzje odnośnie poszczególnych zakupów zatwierdzane były przez Inspektora,
- prawidłowo sporządzana była dokumentacja obejmująca zakupy oraz sprawozdawczość,
- kontrola wewnętrzna poszczególnych wydatków przeprowadzana była przez kilku pracowników Inspektoratu,
- realizując zakupy dokonywano rozeznania cen u różnych podmiotów,
- odpowiedzialność za poszczególne zadania określona została w regulaminie organizacyjnym Inspektoratu oraz w zakresach czynności poszczególnych pracowników Inspektoratu.

(dowód: akta kontroli str. 109)

2.5 W 2012 r. w Inspektoracie nie przekazywano środków na rachunki pomocnicze, w tym na rachunek sum na zlecenie.

(dowód: akta kontroli str. 110)

2.6 W 2012 r. przeciętne zatrudnienie w Inspektoracie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych stanowiło 144 osoby i było niższe w porównaniu z rokiem 2011 o 6 osób. W poszczególnych grupach pracowników (ze względu na status zatrudnienia) przeciętne zatrudnienie – w przeliczeniu na pełnozatrudnionych – stanowiło 21 osób (dla statusu zatrudnienia 01 *Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń*) w 2012 r. wobec 22 osób w 2011 r. oraz 123 osoby (dla statusu zatrudnienia 03 *Członkowie korpusu służby cywilnej*) w 2012 r. wobec 128 osób w 2011 r.

Przyczyną zmniejszenia przeciętnego stanu zatrudnienia w 2012 r. w porównaniu z rokiem poprzednim było odejście 5 pracowników na emeryturę oraz rozwiązanie umowy o pracę za porozumieniem stron z 1 pracownikiem. Realizację zadań zwolnionych osób przejęli pozostali pracownicy zatrudnieni w poszczególnych komórkach organizacyjnych Inspektoratu.

Łączna kwota środków wydatkowanych w Inspektoracie na wynagrodzenia w 2012r. stanowiła 5.239 tys. zł, i była niższa w porównaniu z rokiem 2011 o 12 tys. zł.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w przeliczeniu na 1 osobę w 2012 r. wynosiło 3.032 zł i było wyższe w porównaniu z rokiem poprzednim o 115 zł tj. o 3,9 %, co wynikało z niższego przeciętnego zatrudnienia w roku 2012.

(dowód: akta kontroli str. 111-116)

2.7 W 2012 r. w Inspektoracie zawartych zostało 25 umów zleceń i 1 umowa o dzieło, z tego 20 umów zleceń zawartych było z pracownikami Inspektoratu, a pozostałe 6 umów z osobami niezatrudnionymi w jednostce.

Kwota wydatków jaka została zaplanowana i wydatkowana z budżetu państwa na sfinansowanie wypłat wynikających z tych umów stanowiła 64.834 zł.

Analizą objęto wszystkie umowy i stwierdzono, że:

Zadania wykonywane w ramach umów zlecenia i o dzieło obejmowały: sprzątnięcie pomieszczeń Oddziałów Inspektoratu, czasowe dozоровanie obiektu – budynków Inspektoratu, utrzymanie porządku i zieleni na terenie Inspektoratu, obsługę prawną oraz przeprowadzenie szkolenia pracowników Inspektoratu.

Nie stwierdzono przypadków zawierania umów z pracownikami Inspektoratu na realizację takich samych zadań, co zadania realizowane w ramach zawartych z nimi umów o pracę.

Nie stwierdzono przypadków zawierania umów zlecenia lub o dzieło w warunkach określonych art. 22 § 1 ustawy Kodeks pracy⁴.

Przedmiot każdej z umów został zrealizowany zgodnie z jej postanowieniami (terminowo i w pełnym zakresie). Odbiór przedmiotu umowy dokonywany był przez osoby upoważnione tj. kierownictwo Inspektoratu, na okoliczność czego na składanych rachunkach była stosowna adnotacja o odbiorze zlecenia bez uwag.

W planie finansowym po zmianach na wypłaty wynagrodzeń za prace zleczone ujęto kwotę 64.834 zł (§ 4170 Wynagrodzenia bezosobowe).

Wypłaty wynagrodzeń za prace zleczone dokonano zgodnie z postanowieniami zawartych umów.

Zakres prac zleczanych 1 osobie z zewnątrz obejmujący 3 umowy zlecenia na łączną kwotę 6.304 zł, mieścił się w zakresie obowiązków trzech pracowników Inspektoratu i dotyczył dozоровania obiektów Inspektoratu. Przyczyną zlecenia tych prac osobie z zewnątrz było zastępstwo w okresie korzystania z urlopów wypoczynkowych, zatrudnionych na etatach pracowników. Ze względu, iż prace związane z ochroną obiektów miały charakter ciągły, na okres urlopów pracowników Inspektoratu wybrano formę umowy zlecenia, która była korzystniejsza dla jednostki i generowała niższe koszty.

Efektom prac zleczanych było zapewnienie monitoringu oraz porządku i czystości w Inspektoracie i jego otoczeniu, zapewnienie obsługi prawnej oraz przeszkolenie kadry kierowniczej w zakresie tworzenia „indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej oraz motywowanie pracowników”.

(dowód: akta kontroli str. 117-139)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że gospodarowanie środkami budżetowymi, szczególnie w warunkach deficytu budżetowego wymaga, aby zobowiązania były regulowane bez nieuzasadnionego wyprzedzenia.

⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁵ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Inspektorat w 2012 r. nie realizował wydatków z budżetu środków europejskich.
(dowód: akta kontroli str. 140)

4. Rzetelność ksiąg rachunkowych

Opis stanu
faktycznego

4.1 Przyjęte w Inspektoracie zasady rachunkowości i mechanizmy kontrolne, wprowadzone zarządzeniami Inspektora, tj.:

- nr 12 z dnia 29 czerwca 2012 r. – w sprawie wprowadzenia zasad rachunkowości, w tym ustalenie zakładowego planu kont,
- nr 13 z dnia 29 czerwca 2012 r. – w sprawie instrukcji sporządzania, kontroli, obiegu i ewidencji dokumentów finansowo-księgowych w Inspektoracie,
- nr 17/2010 z dnia 6 października 2010 r. – w sprawie kontroli zarządczej w Inspektoracie,
- nr 15 z dnia 21 lipca 2005 r. – w sprawie kontroli finansowej,
- nr 14/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. – w sprawie wprowadzenia procedury ewidencji kosztów i wydatków w układzie zadaniowym w Inspektoracie,

spełniały wymagania określone w art.10 ust 1 ustawy o rachunkowości⁶.

(dowód: akta kontroli str. 141-152)

4.2 W 2012 r. w Inspektoracie funkcjonował zatwierdzony przez Inspektora, program księgowy KOMADRES M-Classic, zainstalowany w 2012 r. (ostatnia wersja). Funkcjonujący system zapewniał kontrolę kompletności i poprawności zapisów oraz zapewniał ciągłość numeracji w dzienniku.

(dowód: akta kontroli str. 141, 153)

4.3 Przeglądu analitycznego zapisów księgowych w księgach rachunkowych Inspektoratu dokonano przy pomocy programu „Pomocnik kontrolera – wersja 5.3”. Do badania pozyskano dane z ksiąg rachunkowych (dziennika) Inspektoratu za 2012 r. i styczeń 2013 r. w formie elektronicznej (plik tekstowy). Baza danych obejmowała 56.530 zapisów (52.893 zapisy z 2012 r. oraz 3.637 zapisów ze stycznia 2013 r.). Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdzono, że dowody księgowe ewidencjonowane były do właściwych okresów księgowania, nie stwierdzono braków ciągłości zapisów w dzienniku oraz zapisów z pominięciem kont rozrachunkowych przy księgowaniu zakupów.

(dowód: akta kontroli str. 154-159)

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

⁶ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).

4.4 Badanie w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania oraz ujęcia na kontach (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych), przeprowadzono przy pomocy programu „Pomocnik kontrolera – wersja 5.3”. Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r., a także zapisów księgowych odpowiadającym tym dokumentom. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. na koncie 201 *Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami*. Spośród pozyskanego zbioru wyeliminowano transakcje o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 116 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną⁷ na kwotę 484.466 zł. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wszystkie dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(dowód: akta kontroli str. 160-169)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁸ działalność w badanym zakresie.

5. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych

Opis stanu
faktycznego

5.1 Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 w zakresie operacji finansowych, tj.:

- 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),
- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 Programy),
- 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).

⁷ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁹ i w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁰.

Sprawozdania te przekazywały prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Sprawozdanie roczne Inspektoratu Rb-23 o *stanie środków na rachunkach bankowych na koniec 2012 r.*, zostało sporządzone na podstawie prowadzonej ewidencji księgowej. W wierszu *dochody wykonane wykazane w sprawozdaniu Rb-27* podano kwotę 375.676 zł, która wynikała z zapisów na koncie 130 – strona *Wn*. W wierszu *dochody przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa* wykazano kwotę 375.676 zł, która wynikała z zapisów konta 222 – strona *Wn* i konta 130 – strona *Ma*.

W sprawozdaniu wykazano również kwotę 7.772.583 zł w wierszach: *środki otrzymane od dysponenta wyższego stopnia* oraz *wydatki wykonane wykazane w sprawozdaniu Rb-28*.

Sprawozdanie zostało potwierdzone stemplem dziennym Oddziału Okręgowego NBP w Rzeszowie z dnia 31 stycznia 2013 r. oraz podpisem pracownika.

Sprawozdanie roczne Inspektoratu Rb-27 z *wykonania planu dochodów budżetowych w 2012 r.*, zostało sporządzone na podstawie stanu zapisów na: koncie 130 (subkonto dochodów budżetowych), koncie 221 – *Należności z tytułu dochodów budżetowych*, koncie 222 - *Rozliczenie dochodów budżetowych* oraz kontaktach zespołu 7 – *Przychody, dochody i koszty*.

Kwoty, wykazane w sprawozdaniu w kolumnie *Dochody wykonane*, odpowiadały zapisom na koncie 130 (subkonto dochodów budżetowych) strona *Wn*. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej dochodów oraz wymogi sprawozdawczości.

Sprawozdanie roczne Inspektoratu Rb-28 z *wykonania planu wydatków budżetu państwa w 2012 r.*, zostało sporządzone na podstawie stanu zapisów na: koncie 130 (subkonto wydatków), koncie 980 – *Plan finansowy wydatków budżetowych*, koncie 998 – *Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego* oraz kontaktach zespołu 2 – *Rozrachunki i rozliczenia*.

Kwoty, wykazane w sprawozdaniu w kolumnie *Wykonanie wydatków*, odpowiadały zapisom na koncie 130 (subkonto wydatków) strona *Ma*. Analityczna ewidencja, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki wydatków klasyfikacji budżetowej.

Wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r., Inspektorat wykazywał zobowiązania w łącznej wysokości 476.399 zł, z tego:

- w § 4040 – 364.703 zł –z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników,
- w § 4110 – 62.692 zł – z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne od dodatkowego wynagrodzenia rocznego,

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2012 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 10).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.).

- w § 4120 – 6.572 zł – z tytułu składek na Fundusz Pracy od dodatkowego wynagrodzenia rocznego,
- w § 4140 – 8.412 zł – z tytułu wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- w § 4210 – 3.071 zł – za zakup paliwa i materiałów,
- w § 4260 – 21.188 zł – za zakup gazu, energii elektrycznej, wody,
- w § 4270 – 808 zł – za konserwacje urządzeń,
- w § 4280 – 573 zł – za badania pracowników Inspektoratu,
- w § 4300 – 6.331 zł – za zakup usług pocztowych, nadzór autorski, wywóz nieczystości,
- w § 4360 – 1.027 zł – za zakup usług telekomunikacyjnych komórkowych,
- w § 4370 – 872 zł – za zakup usług telekomunikacyjnych stacjonarnych,
- w § 4400 – 150 zł – za dzierżawę garażu.

Powyższe zobowiązania, (oprócz określonych w §§ 4110 i 4120, dla których nie minął termin płatności) zostały uregulowane przez Inspektorat terminowo w styczniu i lutym 2013 r.

W Inspektoracie nie występowały przypadki niewykazywania zobowiązań wymagalnych w ciągu roku i jednoczesnego ich wykazania na koniec roku 2012. W Inspektoracie nie naliczono i nie zaewidencjonowano odsetek od nieterminowo regulowanych zobowiązań.

Sprawozdanie roczne Inspektoratu Rb-28 Programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE w 2012 r. nie zawierało żadnych danych kwotowych (sprawozdanie zerowe), ze względu iż Inspektorat nie realizował takich wydatków.

Sprawozdania kwartalne (za IV kwartał) Inspektoratu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych w 2012 r. oraz Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń w 2012 r., zostały sporządzone na podstawie stanu ewidencji księgowej prowadzonej w Inspektoracie, na poszczególnych kontach rozrachunkowych.

W sprawozdaniu Rb-N wykazano następujące kwoty:

- w wierszu N4 należności wymagalne – 3.511 zł, wykazana jako należność wymagalna z tytułu dostaw towarów i usług,
- w wierszu N5 pozostałe należności – 1.118 zł, wykazana jako należność z tytułu dostaw towarów i usług.

Sprawozdanie Rb-Z nie zawierało żadnych danych kwotowych (sprawozdanie negatywne).

(dowód: akta kontroli str. 7-9, 32-33, 110, 170-201)

5.2 Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹¹. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tym sprawozdaniu z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości jego sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie *Ma* konta 990 *Plan finansowy wydatków budżetowych*

¹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 189-190, 202-203)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹² działalność w badanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

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

(dowód: akta kontroli str. 204)

IV. 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 Rzeszowie.

Rzeszów, dnia ... marca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler
Urszula Dziedzic
Specjalista k. p.

Dyrektor
Stanisław Sikora

.....
podpis

.....
podpis

¹² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

