



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4100-01-07/2013
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. cz. 85/18 – województwo podkarpackie.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	1. Marek Wójtowicz, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 84431 z dnia 3 stycznia 2013 r. 2. Paweł Rakowski, inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr 84466 z 24 stycznia 2013 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Rzeszowie, ul. Hanasiewicza 21, 35-103 Rzeszów, zwany dalej Inspektoratem. Regon: 691577514.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Tur, Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego. (Dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w części 86/18 – województwo podkarpackie w zakresie zrealizowanym przez Inspektorat.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012² dochody w dziale 600 – *Transport i Łączność*, rozdział 60055 – *Inspekcja Transportu Drogowego* zostały zrealizowane w 41 %. Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na rachunek dysponenta wyższego stopnia. W Inspektoracie podejmowano przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa. Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 6.298,5 tys. zł. Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 25,6 % zrealizowanych w dziale 600 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

² Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonanie dochodów oraz ich windykacja

1.1.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części . cz. 85/18 – województwo podkarpackie 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 dziale 600 – *Transport i Łączność*, rozdział 60055 – *Inspekcja Transportu Drogowego* w kwocie ogółem 2.066,4 tys. zł, co stanowiło 41% planu dochodów (mniej o 2.971,6 tys. zł) oraz 30,5% wykonania w 2011 r. (mniej o 4.710,8 tys. zł). Dochody zrealizowane zostały w §§:

- 0580 - *Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych* w kwocie 2.056,6 tys. zł, co stanowiło 40,8% planu finansowego i 30,4% wykonania 2011 r.,
- 0690 - *Wpływy z różnych opłat* w kwocie 1,9 tys. zł, co stanowiło 63,1% planu finansowego i 45,2% wykonania 2011 r.,
- 0970 - *Wpływy z różnych dochodów* w kwocie 7,9 tys. zł, co stanowiło 164,5% wykonania 2011 r. (dochody nieplanowane).

Powodem tak znacznych różnic w realizacji planu dochodów była zmiana przepisów art. 56 ustawy o *transporcie drogowym* wprowadzona ustawą z dnia 11.05.2012 r. o *zmianie ustawy o transporcie drogowym*³, zgodnie, z którymi od 29.06.2012 r. wpływy z tytułu kar pieniężnych i grzywien są dochodami Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (GITD) i przekazywane były przez Inspektorat na wyodrębniony rachunek GITD. Głównym źródłem dochodów były kary pieniężne nałożone przez Wojewódzkiego Inspektora w drodze decyzji administracyjnych za naruszenie przepisów ustawy z dnia 6.09.2001 r. o *transporcie drogowym*⁴. Pobrane dochody były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

(Dowód: akta kontroli, str. 6-35)

1.2.

Opis stanu faktycznego

Na koniec 2012 r. w *Inspektoracie* wystąpiły należności w kwocie 2.651,6 tys. zł, z tego zaległości stanowiły kwotę 2.563,6 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były niższe o 1.391,5 tys. zł, a zaległości zmniejszyły się o kwotę 415,7 tys. zł. Zaległości te dotyczyły decyzji administracyjnych związanych z naruszeniami zapisów ustawy o *transporcie drogowym*, a ich spadek związany był z opisaną w pkt 1.1 niniejszego wystąpienia zmianą zapisów art. 56 powołanej ustawy.

(Dowód: akta kontroli str. 658-659)

W wyniku kontroli zaległości w kwocie ogółem 114.028,46 zł (4,5% ogółu zaległości), w tym trzy zaległości o najwyższej wartości i 8 o najdłuższym okresie przeterminowania stwierdzono, że windykacja należności prowadzona była zgodnie z zapisami ustawy o *postępowaniu egzekucyjnym w administracji*⁵.

(Dowód: akta kontroli str. 449-513)

³ (Dz. U. z 2012 poz. 661)

⁴ (Dz. U. z 2012 poz. 1265 ze zm.)

⁵ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012, poz. 1015)

W wyniku analizy zapisów ksiąg rachunkowych ustalono, że w księgach rachunkowych Inspektoratu widniały należności z 2002 roku na łączną kwotę 24.028,46 zł. Kwota ta wynikała z ośmiu decyzji o nałożeniu kar pieniężnych wydanych w 2002 roku, w tym 3 przez Komendanta Granicznej Placówki Kontrolnej Straży Granicznej w Barwinku (każda na 4 tys. zł) oraz pięciu, z których łączna kwota zaległości wynosiła na koniec 2012 roku - 12.028,46 zł wydanych przez Wojewódzkiego Inspektora.

(Dowód: akta kontroli str. 370-607)

W wyjaśnieniu na okoliczność występowania w księgach rachunkowych Inspektoratu należności z 2002 roku Pan Łukasz Tur – Wojewódzki Inspektor podał: *Zgodnie z obowiązującą WITD interpretacją prawną oraz orzecnictwem sądowym, zaprezentowanym w szczególności w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 lutego 2012 r. sygn.. akt III SA/Po 975/11 należności, tj. kary pieniężne wystawione na podstawie art. 93 ustawy o transporcie drogowym (zwanej dalej UTD), nie podlegają instytucji przedawnienia. Zgodnie z cytowanym wyrokiem WSA w Poznaniu w dacie wydania analizowanych decyzji, UTD nie regulowała samodzielnie w jakikolwiek sposób kwestii ewentualnego przedawnienia zobowiązań wynikających z nałożenia kary pieniężnej z powodu upływu określonego okresu czasu. Nie odwoływała się w tym zakresie do innych aktów prawnych, a w szczególności Ordynacji podatkowej. Od dnia 31 grudnia 2010 r. zgodnie z art. 93 ust. 11 powołanej ustawy (od 1 stycznia 2012 r. art. 93 ust. 7) do kar pieniężnych przewidzianych w UTD nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej. Dodanie tego przepisu miało na celu usunięcie wątpliwości interpretacyjnych co do charakteru kar pieniężnych nakładanych w drodze decyzji. W aktualnym stanie prawnym nie budzi wobec tego wątpliwości zakaz stosowania wobec tych kar przepisów Ordynacji podatkowej o przedawnieniu. Dodatkowo wskazać należy na przepis art. 94 ust. 9 ustawy (obowiązujący od dnia 1 stycznia 2012 r.) również zakazujący stosowania wobec kary pieniężnej z powyższej ustawy przepisów Ordynacji podatkowej. Dlatego też zgodnie z cytowanym wyrokiem WSA w Poznaniu nie ma podstaw do przedawnienia przedmiotowych należności z uwagi na upływ terminów wskazanych w przepisach Ordynacji podatkowej [...]. Jednocześnie cytując nadal wyrok WSA w Poznaniu należy podkreślić, że kary pieniężne wymierzone na podstawie art. 92 ustawy nie są bowiem niepodatkowymi należnościami budżetowymi w rozumieniu art. 2 § 2 i art. 3 pkt 8 Ordynacji podatkowej, gdyż co prawda stanowią dochód budżetu państwa, nie są jednak należnościami wynikającymi ze stosunków publicznoprawnych, nakazujących określonym podmiotom świadczenia pieniężne na rzecz Państwa.*

Przedmiotowe kary są następstwem stwierdzenia przez organ deliktu administracyjnego, stanowiąc instrument prawa administracyjnego, ale o określonym charakterze represyjnym. Są one rodzajem sankcji za nieprzestrzeganie przepisów prawa publicznego. Z pojęcia należności publicznoprawnych wyklucza się wobec tego zarówno dochody publiczne wynikające z typowych stosunków cywilnoprawnych, jak również dochody budżetowe, których źródłem są wszelkiego rodzaju kary pieniężne, grzywny czy mandaty [...].

W związku z powyższym nie zastosowano w stosunku do przedmiotowych decyzji administracyjnych instytucji przedawnienia.

(Dowód: akta kontroli str. 655-656)

1.3.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z zapisami w księgach rachunkowych, w 2012 r. żadna z kar nałożonych przez *Wojewódzkiego Inspektora* nie uległa przedawnieniu.

(Dowód: akta kontroli str. 370-448)

1.4.

Opis stanu faktycznego

W kontroli ustalono, że *Inspektor* w dniu 4 stycznia 2010 r. działając na podstawie art. 60 pkt 7, w związku z art. 64 ust. 1 oraz art. 57 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240), wydał zarządzenie nr 1/2010, w którym określił sposób postępowania i jego dokumentowania, w zakresie odraczania, umarzania i rozkładania na raty należności pieniężnych wynikających z nałożonych kar administracyjnych. Zarządzenie to zostało zmienione zarządzeniem nr 11 z dnia 1 września 2010 r. oraz zarządzeniem nr 10/2012 z dnia 25 czerwca 2012 r.

Zgodnie z powołanym zarządzeniem *Wojewódzki Inspektor* powołał komisję, do zadań której należała m.in. analiza zgromadzonej dokumentacji dotyczącej sytuacji finansowej wnioskodawcy ubiegającego się o rozłożenie na raty, odroczenie lub umorzenie należności pieniężnej, a dokumentacja poprzedzająca wydanie takiej decyzji winna obejmować m.in. dokumenty potwierdzające wysokość uzyskanego przez wnioskodawcę dochodu za rok ubiegły i bieżący oraz zaświadczenia z właściwego miejscowo urzędu skarbowego i zakładu ubezpieczeń społecznych albo kasy rolniczego ubezpieczenia społecznego, a także określono maksymalną ilość rat na które taka należność może zostać rozłożona.

W 2012 roku *Inspektor* wydał 31 decyzji w przedmiocie rozłożenia na raty nałożonych kar pieniężnych oraz po 2 decyzje w dotyczące odroczenia terminu płatności i umorzenia nałożonej kary. Kontrolą objęto 6 decyzji dotyczących rozłożenia na raty nałożonych kar oraz po 2 decyzje związane z umorzeniem kary oraz odroczeniem terminu jej płatności.

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej ww. decyzji stwierdzono, że postępowania prowadzone były zgodnie z przepisami *ustawy o finansach publicznych*⁶ i przyjętymi w *Inspektoracie* procedurami. Umorzono należności w kwocie 33.500 zł w związku ze śmiercią osób, na które nałożono kary. Umorzone, odroczone i rozłożone na raty należności pieniężne zostały w prawidłowy sposób ujęte w księgach rachunkowych.

(Dowód: akta kontroli str. 609-646)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie prowadzenia działań windykacyjnych oraz umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminów płatności nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

⁶ (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)

2. Planowanie i wykonanie wydatków.

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. Inspektorat zrealizował wydatki w dziale 600 – *Transport i Łączność*, rozdział 60055 – *Inspekcja Transportu Drogowego* w kwocie ogółem 6.298,5 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu i planu po zmianach oraz 89,9% wykonania w 2011 r. W strukturze wydatków świadczenia na rzecz osób fizycznych wynosiły 140,1 tys. zł (2,2% ogółu wydatków), wydatki majątkowe – 1.526,3 tys. zł (24,2%) i wydatki bieżące – 4.632,1 zł (73,6% ogółu wydatków). Zrealizowane wydatki bieżące wynosiły 4.632,1 tys. zł, tj. 73,4% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 112 tys. zł, tj. o 2,4%. Dominującą w tej grupie wydatków (90%) stanowiły wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń oraz zakupy towarów i usług.

(Dowód: akta kontroli, str. 36)

2.1.

Plan finansowy Inspektoratu według Ustawy Budżetowej w 2012 r. wynosił 6.312 tys. zł. W trakcie roku plan nie był zmieniany (zwiększany i zmniejszany). Wydatki nie były zwiększane środkami z rezerw budżetowych.

Wojewoda Podkarpacki na wniosek Wojewódzkiego Inspektora wydał 5 decyzji w sprawie przeniesień wydatków zmniejszając wydatki w § 4020 - *Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej* – o kwotę 131.000 zł i w § 4040 – *Dodatkowe wynagrodzenie roczne* – o kwotę 38.100 zł, a zwiększając wydatki w § 4010 – *Wynagrodzenie osobowe pracowników* – o kwotę 154.100 zł i w § 4140 - *Wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON)* – o kwotę 15.000 zł. Wprowadzone zmiany związane były z koniecznością zabezpieczenia środków na obowiązkowe wpłaty na PFRON oraz przeniesieniami wydatków między paragrafami płacowymi.

Wojewódzki Inspektor wydał 7 decyzji w sprawie zmian w planie finansowym dokonanych na podstawie i w granicach upoważnienia udzielonego przez Wojewodę Podkarpackiego, zarządzeniem nr 107/12 z dnia 6.04.2012 r. W ramach dokonanych zmian zmniejszono wydatki w § 4010 – *Wynagrodzenie osobowe pracowników* - o 2.275 zł, § 4020 - *Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej* – o 9.633 zł, § 4120 – *Składki na Fundusz Pracy* – o 4.316 zł, § 4260 – *Zakup energii* – o 79.571 zł (co stanowiło 56,8% planu), § 4270 – *Zakupy usług remontowych* – o 1.300 zł, § 4280 – *Zakup usług zdrowotnych* – o 13.109 zł (65,5% planu), § 4350 – *Zakup usług dostępu do sieci internetowej* – o 4.837 zł, § 4360 - *Oplaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w ruchomej publicznej sieci telefonicznej* – o 7.421 zł, § 4370 - *Oplaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej* – o 2.146 zł, § 4410 – *Podróże służbowe krajowe* – o 9.500 zł, § 4420 – *Podróże służbowe zagraniczne* – o 2.000 zł, § 4430 – *Różne opłaty i składki* – o 20.371 zł (28,3% planu), § 4440 – *Odpisy z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych* – o 5.184 zł, § 4480 – *Podatek od nieruchomości* – o 7.150 zł, § 4520 – *Oplaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego* – o 632 zł i § 4700 - *Szkolenia pracowników nie będących członkami korpusu służby cywilnej* – o 1.066 zł.

Zwiększone zostały wydatki w § 3020 – *Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń* – o 20.112 zł, § 4110 – *Składki na ubezpieczenie społeczne* – o 32.000 zł, § 4140 – *Wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych* – o 11.908 zł, § 4210 – *Zakup materiałów i wyposażenia* – o 17.641 zł, § 4300 – *Zakup usług pozostałych* – o 63.000 zł, § 4400 - *Oplaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe* – o 17.850 zł, § 4550 – *Szkolenia członków korpusu służby cywilnej* – o 2.000 zł i § 4610 – *Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego* – o 6.000 zł.

Wprowadzone przez Wojewódzkiego Inspektora zmiany związane były z koniecznością zapewnienia prawidłowego i bieżącego funkcjonowania Inspektoratu i dotyczyły zdarzeń, których na etapie planowania nie można było przewidzieć. Zmiany w planie finansowym poprzedzone były analizą poniesionych wydatków, a potrzeba ich wprowadzenia była uzasadniona. Główną przyczyną większości zmian w planie finansowym wydatków było przeniesienie w 2012 r. Inspektoratu do nowej siedziby przy ul. Hanasiewicza w Rzeszowie, co spowodowało zmiany w zakresie wydatków związanych z utrzymaniem i eksploatacją budynków, które zaplanowano na podstawie ich parametrów użytkowych i technicznych.

(Dowód: akta kontroli, str. 37-117)

2.2.

Kontrolą objęto 51 zapisów księgowych z 2012 r., wraz z dowodami księgowymi dokumentującymi te zapisy, na łączną kwotę 1.610.392,35 zł (25,6% ogółu wydatków), w tym: wydatki na zakup towarów i usług 144.881,66 zł i wydatki majątkowe 1.465.510,69 zł.

W celu racjonalizacji i ograniczenia wydatków dokonywano miesięcznych analiz ich wykonania oraz potrzeb jednostki. Na etapie planowania wydatków Inspektorat dysponował informacjami o konieczności przeznaczenia środków na realizację inwestycji oraz tzw. „utrzymanie” w tym zakup towarów i usług, bazę lokalową i jej eksploatacją. Wydatki te zostały uwzględnione w projekcie planu na 2012 r. W planie wydatków na 2012 r. nie były wprowadzone ograniczenia. W Inspektoracie wprowadzono działania mające na celu racjonalizację wydatków i uzyskanie oszczędności, tj.:

- w celu ograniczenia wydatków na paliwo zlecono Naczelnikowi Wydziału Inspekcji zmianę sposobu planowania służb patrolowych z mobilnych na stacjonarne realizowane na punktach kontrolnych (oszczędności na zużyciu paliwa wyniosły ok. 14.000 zł w skali roku, na oszczędności te miało również wpływ przekazanie dwóch samochodów i zmniejszenie liczby inspektorów),
- w celu ograniczenia wydatków na telefonię komórkową przeprowadzono renegocjację umowy oraz zrezygnowano ze zbędnych umów abonenckich (uzyskane oszczędności ok. 257 zł miesięcznie),
- w związku ze zmianą siedziby i przeniesienia łączny internetowych zawarto nowe umowy na dostawę usług (uzyskane oszczędności – ok. 257 zł miesięcznie),
- w związku z koniecznością poniesienia dużych kosztów napraw dwóch uszkodzonych pojazdów służbowych podjęto decyzje o ich przekazaniu Komendzie Wojewódzkiej Policji w Rzeszowie i Komendzie Wojewódzkiej PSP w Rzeszowie, co pozwoliło na oszczędności w wydatkach na remonty i koszty ubezpieczeń. Po zbadaniu rynku i oszacowaniu kosztów napraw uznano za niecelową dalszą eksploatację pojazdów, a zmniejszenie taboru nie wpłynęło negatywnie na realizację zadań jednostki (uzyskane oszczędności – ok. 3.500 zł rocznie).

W celu zmniejszenia kosztów funkcjonowania jednostki: dokonywano wspólnych z innymi Inspektoratami postępowań na zakup umundurowania, wprowadzono limity na rozmowy z telefonów komórkowych, obowiązkowe szkolenia inspektorów transportu drogowego organizowano wspólnie z wszystkimi Wojewódzkimi Inspektoratami Transportu Drogowego i z Głównym Inspektoratem. Poniesione wydatki mieściły się w planie finansowym jednostki.

Zrealizowane zakupy towarów i usług związane były z bieżącą działalnością Inspektoratu i z realizowanymi przez jednostkę zadaniami, a uzyskane efekty

wynikały z zawartych umów. Wydatki skalkulowano w sposób zapewniający uzyskanie najlepszych wymaganych efektów z danych nakładów.

Szczegółowa analiza wybranych do badania dokumentów wykazała, że operacje gospodarcze potwierdzone tymi dokumentami były legalne, gospodarne i celowe. Ustalono, że dane zawarte w ewidencji księgowej odzwierciedlały rzeczywisty przebieg operacji gospodarczych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary lub świadczone usługi, skutkujące zaplaceniem odsetek, kar umownych.

W miesiącu grudniu 2012 r. wydatki na zakup towarów i usług wyniosły 276.298,42 zł, co stanowiło 10,5% wydatków poniesionych na ten cel w całym 2012 r. Zrealizowane zakupy towarów i usług związane były z bieżącą działalnością Izby i z realizowanymi przez jednostkę zadaniami, a uzyskane efekty wynikały z zawartych umów. Wydatki skalkulowano w sposób zapewniający uzyskanie najlepszych wymaganych efektów z danych nakładów.

Plan finansowy w zakresie wydatków majątkowych ustalony został przez Wojewodę Podkarpackiego (dysponenta głównego). Wydatki majątkowe ujęte zostały w planie finansowym na podstawie zatwierdzonego przez Wojewodę Podkarpackiego programu inwestycji. W 2012 r. wydatki majątkowe wyniosły ogółem 1.526.319,79 zł, w tym: wydatki inwestycyjne (§ 6050) 1.476.873,79 zł i wydatki na zakupy inwestycyjne (§ 6060) 49.446,0 zł.

Kontrolą objęto wydatki inwestycyjne na kwotę 1.465.510,69 zł (96% ogółu wydatków majątkowych i 99,2% wydatków inwestycyjnych). W 2012 r. Inspektorat realizował zadanie inwestycyjne „Przebudowa budynku biurowego przy ul. Hansiewicza 17 w Rzeszowie”. Zakres zadań zaplanowany do realizacji w 2012 r. został wykonany. Nie było przypadków przeznaczenia wydatków na inne niż planowano cele. Wydatki majątkowe przyczyniły się do poprawy warunków lokalowych Inspektoratu.

Z 51 dowodów objętych badaniem 41 (80,4% badanych płatności na kwotę 1.552.024,99 zł) zostało zapłaconych przed terminem wynikającym z faktur, w tym:

- 19 (37,3% badanych płatności na kwotę 273.465,87 zł) przed terminem wynoszącym od 1 do 7 dni,
- 19 (37,3% badanych płatności na kwotę 887.320,69 zł) przed terminem wynoszącym od 8 do 14 dni,
- 3 (5,8% badanych płatności na kwotę 391.238,43 zł) przed terminem wynoszącym od 15 do 20 dni.

Dokonanie płatności przed ostatecznym terminem nie spowodowało braku środków na spłatę zobowiązań wymagalnych.

(Dowód: akta kontroli, str. 118-189)

Z wyjaśnienia złożonego przez Pan Tomasz Balawender Główny Księgowy Inspektoratu wynika, że uzasadnieniem przedterminowych wydatków była obawa zapłaty odsetek od nieterminowych wpłat. Ryzyko powstania odsetek od nieterminowego regulowania zobowiązań zwiększa konieczność zapotrzebowywania środków budżetowych do dnia 15 każdego miesiąca na miesiąc następny oraz zasada gospodarowania środkami, wg której stan środków na rachunku jednostki na koniec danego dnia nie może być wyższa niż 5.000 zł.

(Dowód: akta kontroli, str. 190-192)

2.3.

Objęte kontrolą wydatki poprzedzone były procedurą przewidzianą w ustawie Prawo zamówień publicznych⁷, a w przypadku wydatków nie przekraczających równowartości 14.000 euro procedurą wewnętrzną ustaloną przez Wojewódzkiego Inspektora.

W 2012 r. Inspektorat udzieliła 2 zamówienia publiczne w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę ogółem 182.249 zł. Kontrolą objęto 3 postępowania o zamówienia publiczne o łącznej wartości 1.162.973,27 zł, w tym:

- 2 w trybie przetargu nieograniczonego – 1 przeprowadzone w 2012 r. na usługi ochrony mienia i 1 w 2010 r. na realizację zadania „Przebudowa budynku biurowego przy ul. Hansiewicza 17 w Rzeszowie”, które w 2012 r. skutkowało dokonaniem wydatków,
- 1 udzielone w 2011 r. z wolnej ręki na roboty dodatkowe przy zadaniu „Przebudowa budynku biurowego przy ul. Hansiewicza 17 w Rzeszowie”, które w 2012 r. skutkowało dokonaniem wydatków.

Zamówienia zostały udzielone zgodnie z ustawą *Prawo zamówień publicznych*⁸. Inspektorat opracował plany rzeczowo-finansowe realizowanych zadań i prowadził systematyczną ocenę realizacji zamówień. Zgodnie z art. 98 ustawy *Prawo zamówień publicznych* sporządzono i przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w 2012 r.

(Dowód: akta kontroli, str. 193-238)

2.4.

W Inspektoracie nie stwierdzono mechanizmów korupcyjnych wynikających z nieprawidłowej organizacji i funkcjonowania jednostki.

(Dowód: akta kontroli, str. 168-170, 279-284)

2.5.

Inspektorat nie przyjmował środków na rachunek sum na zlecenia. W 2012 r. Inspektorat przechowywał środki na 3 rachunkach pomocniczych, których otwarcie wynikało z odrębnych przepisów. Rachunek pomocniczy prowadzono dla następujących środków:

- kaucji pobieranych od podmiotów zagranicznych na pokrycie kar pieniężnych (art. 94 ust. 6 ustawy o *transporcie drogowym*),
- opłat administracyjnych pobieranych z tytułu wydania certyfikatów potwierdzających spełnienie przez pojazd odpowiednich wymogów bezpieczeństwa (art. 30 ust. 10, art. 41 ust. 1 pkt 9 i art. 46 ustawy o *transporcie drogowym*),
- kar pieniężnych za przejazdy po drogach publicznych pojazdami nienormatywnymi (art. 140 ae ust. 2 ustawy z dnia 20.06.1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁹).

Środki z rachunków pomocniczych przekazywane były na rachunki właściwych jednostek organizacyjnych i na rachunek bieżący dochodów Inspektoratu. Na koniec 2012 r. saldo w wysokości 515 tys. zł wykazywał rachunek kaucji pobieranych od podmiotów zagranicznych na poczet kar pieniężnych. Ustalono, że Inspektorat nie złożył Ministrowi Finansów kwartalnych informacji z każdego rodzaju środków objętych rachunkami pomocniczymi, o których mowa w § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20.12.2010 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

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁹ (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.)

informacji o stanach środków na tych rachunkach¹⁰. Informacje takie należy składać w ciągu 10 dni roboczych po zakończeniu kwartału, według wzoru określonego w załączniku do cyt. rozporządzenia.

(Dowód: akta kontroli, str. 239-266)

2.6.

Przeciętne zatrudnienie w Inspektoracie w 2012 r. wynosiło 54 osoby i w porównaniu do 2011 r. zmniejszyło się o 3 osoby. Zatrudnienie w statusie 01 – osoby nieobjęte mnożnikowym systemem zatrudnienia wynosiło 6 osób i w porównania do 2011 r. zwiększyło się o 1 osobę. W statusie 03 - członkowie korpusu służby cywilnej przeciętne zatrudnienie wynosiło 48 osób i w porównaniu do roku ubiegłego zmniejszyło się o 4 osoby.

W kontroli ustalono, iż zmniejszenie przeciętnego zatrudnienia wynikało z fluktuacji kadr. W 2012 r. zadania Inspektoratu nie zmniejszyły się oraz nie były zlecane podmiotom zewnętrznym.

Wydatki na wynagrodzenia w 2012 r. wynosiły 2.990 tys. zł i w porównaniu do 2011 r. wzrosły o 13,6 tys. zł (o 0,4%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego w 2012 r. wynosiło 4.614 zł i było wyższe od wynagrodzenia w 2011 r. o 263 zł (o 6%). W statusie 01 – osoby nieobjęte mnożnikowym systemem zatrudnienia wydatki na wynagrodzenia wyniosły 367,6 tys. zł i w porównania do 2011 r. wzrosły o 74,6 tys. zł, w statusie 03 - członkowie korpusu służby cywilnej – 2.622,4 tys. zł i w porównaniu do roku ubiegłego zmniejszyły się o 61 tys. zł (2,3%).

W 2011 r. i 2012 r. w Inspektoracie zatrudnione były 2 osoby w ramach prac interwencyjnych. Wynagrodzenie tych pracowników w części finansowane przez Inspektorat w 2011 r. wyniosło 24 tys. zł., a w 2012 r. – 22,3 tys. zł.

Wzrost wydatków na wynagrodzenia w 2012 r. w porównaniu do roku ubiegłego związany był z niższymi wpłatami na PFRON, które pokrywane są poprzez pomniejszenie wydatków na wynagrodzenia. Wzrost przeciętnego wynagrodzenia wynikał ze zmniejszenia zatrudnienia i przeznaczenia uzyskanych oszczędności na awanse i wypłaty nagród dla pracowników.

(Dowód: akta kontroli, str. 267-274)

2.7.

Inspektorat zawarł w 2011 r. 4 umowy zlecenie, które uwzględniały okres pracy 2012 r. Umowy zostały zawarte z osobami z zewnątrz. Umów o dzieło nie zawierano. Nie zawierane były również umowy zlecenie i umowy o dzieło z własnymi pracownikami. Na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zlecenie w 2012 r. poniesiono wydatki w kwocie 55.200 zł. Środki pochodziły z budżetu państwa.

Kontrola ww. umów wykazała, że nie dotyczyły one zadań statutowych Inspektoratu. Przedmiotem zawartych umów było:

- prowadzenie kancelarii niejawniej w Inspektoracie;
- realizacja zadań służby bezpieczeństwa i higieny pracy (bhp), pełnienie funkcji pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych oraz wykonywanie czynności inspektora ochrony przeciwpożarowej;
- wykonywanie serwisu sprzętu komputerowego, sieci komputerowych, nadzór nad oprogramowaniem i bezpieczeństwem danych osobowych w systemach informatycznych, konserwacja sprzętu komputerowego oraz szkolenia z obsługi;
- świadczenie pomocy prawnej (udzielanie porad prawnych, sporządzanie opinii prawnych, parafowanie umów, opracowywanie projektów umów i aktów prawnych oraz występowanie przed sądami i urzędami).

¹⁰ (Dz. U. Nr 249, poz. 1667 ze zm.)

Umowy były zawarte na okres od 1.01.2012 r. do 31.12.2012. Wynagrodzenie ustalone w umowach wynosiło od 600 do 1800 zł miesięcznie. Nie było przypadków zawierania umów zlecenia lub o dzieło w warunkach określonych w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26.06.1974 r. Kodeks pracy¹¹. Zlecone prace zostały zrealizowane zgodnie z umowami, co zostało potwierdzone przez upoważnione osoby na rachunkach wystawionych przez zleceniobiorców. Wynagrodzenia z tytułu realizacji prac zleconych były wypłacane zgodnie z postanowieniami umów. Wypłat dokonywano na podstawie rachunków wystawionych przez zleceniobiorców w okresach miesięcznych. Kwoty dokonanych wypłat ujęte były w planie finansowym (po zmianach) Inspektoratu. Zakresy prac zleconych osobom z zewnątrz nie mieścił się w zakresach obowiązków pracowników Inspektoratu. Efektem prac zleconych była: obsługa prawna i informatyczna, prowadzenie kancelarii niejawniej oraz realizacja zadań z zakresu bhp, ochrony informacji niejawniej oraz ochrony przeciwpożarowej. Prace te były przydatne i wykorzystywane przez Jednostkę w wypełnianiu jej statutowych obowiązków.

(Dowód: akta kontroli, str. 275-278)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatkowania środków nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK nie złożenie Ministrowi Finansów informacji z każdego rodzaju środków objętych rachunkami pomocniczymi świadczy o słabości kontroli zarządczej i wskazuje na celowość poprawy skuteczności nadzoru w tym zakresie.

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych.

3. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich.

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. Inspektorat nie realizował wydatków z budżetu środków europejskich.

(Dowód: akta kontroli, str. 295-302)

4. Rzetelność ksiąg rachunkowych.

4.1.

Opis stanu
faktycznego

W Inspektoracie dostępna była dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości zawierająca wszystkie elementy określone art. 10 o *rachunkowości*¹², w tym: prawidłowo opracowany plan kont, wykaz ksiąg rachunkowych, opis systemu przetwarzania danych systemu rachunkowości oraz opis systemu ochrony danych. Przyjęte zasady rachunkowości były stosowane. Określono termin graniczny, do którego dokumenty zalicza się do danego okresu sprawozdawczego oraz odstępstwa od zasady księgowania wszystkich zakupów na kontach rozrachunkowych. Dostępne były procedury zasad i kontroli zaciągania zobowiązań finansowych oraz dokumentacja określająca szczegółowe zasady obiegu i zatwierdzania dokumentów księgowych. W Inspektoracie wprowadzono regulacje w sprawie kontroli zarządczej. Wojewódzki Inspektor powierzył na piśmie obowiązki

¹¹ Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

¹² Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.) zwana dalej ustawą o rachunkowości

w zakresie prowadzenia rachunkowości Głównemu Księgowemu. Sprawozdania budżetowe sporządzane były na podstawie zaksięgowanych dowodów księgowych (zatwierdzonych bez możliwości dokonania zmian w zapisach księgowych).

(Dowód: akta kontroli, str. 279-283)

4.2.

W Inspektoracie funkcjonował system finansowo-księgowy WF-FaKir, Firmy WA-PRO Sp. zoo, wersja 7.60.0 z 2011 r. Księgowania prowadzone były na 2 stanowiskach. System (w tym ostatnia wersja) został zatwierdzony do stosowania przez Wojewódzkiego Inspektora. System zapewnia kontrolę kompletności zapisów, w tym poprawności i sekwencji dat oraz ciągłość numeracji w dzienniku. System pozwala na zatwierdzanie na bieżąco zapisów księgowych oraz nie wymusza zamykania miesięcy. Zestawienia obrotów i sald pozwalają w sposób jednoznaczny na określenie, że nie zawierają danych z bufora i dotyczą zamkniętego okresu. Numer zapisu w dzienniku nadawany jest w trakcie zamykania miesiąca. Okres, do którego księgowany jest zapis wskazuje się. Data księgowania (zatwierdzenia) zapisu nadawana jest ręcznie. System umożliwia udostępnienie ksiąg w postaci elektronicznej możliwej do odczytu przy pomocy oprogramowania biurowego (PDF, txt). System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości.

(Dowód: akta kontroli, str. 284)

4.3.

Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych przeprowadzony oddzielnie dla zbioru zapisów księgowych 2012 r. i styczeń 2013 r. z zastosowaniem techniki IT-FK-skan wersja 2.0. nie wykazał w zapisach księgowych: niewłaściwych okresów księgowania (wpływających na sprawozdawczość bieżącą lub roczną), braku wymaganych przepisami dat, braku ciągłości zapisów w dzienniku i pomijania kont rozrachunkowych przy księgowaniu zakupów.

(Dowód: akta kontroli, str. 285-288)

4.4.

Kontrolą objęto 51 zapisów księgowych z 2012 r., wraz z dowodami księgowymi dokumentującymi te zapisy, na łączną kwotę 1.610.392,35 zł, w tym wydatki na zakup towarów i usług 144.881,66 zł i wydatki majątkowe 1.465.510,69 zł. Próbę do badania dobrano losowo. W charakterze operatu losowania korzystano z wykazu operacji księgowych na koncie 201 – Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami strona Ma. Z populacji wyłączono zapisy księgowe, dotyczące wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń, oraz zapisy o wartości do 50 zł. Doboru próby dokonano losowo, wykorzystując program Pomocnik kontrolera wersja PK-5_3. Losowania dokonano metodą monetarną (MUS), przyjmując następujące parametry doboru próby: poziom ufności (PU) – 95%, ryzyko statystyczne (RS) – 5%, dopuszczalny tolerowany poziom nieprawidłowości (TB) – 1,5% populacji i błąd oceny 075TB.

Na podstawie analizy ww. dowodów i zapisów księgowych ustalono, że dowody księgowe były prawidłowe i kompletne, poprawna była kontrola bieżąca i dekretacja oraz zapisy dokonane na podstawie badanych dowodów w ewidencji księgowej. Badane dowody księgowe zostały prawidłowo ujęte pod kątem wartości transakcji i okresu księgowania na kontach syntetycznych i analitycznych.

(Dowód: akta kontroli, str. 285-292)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie 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. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych.

5.1.

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 dysponenta trzeciego stopnia:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb - 23),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na Wspólną Politykę Rolną (Rb-Programy),

a także

- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- 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 w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹³ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁴. Sprawozdania te przekazują 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.

(Dowód: akta kontroli str. 293-294, 304, 343-347, 350-369)

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 2.066.362,59 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 6.298.541,57 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 Rzeszowie w dniu 25.01.2013 r.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 2.066.362,59 zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-

¹³ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹⁴ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 6.298.541,57 zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Dane za IV kwartał 2012 r. wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N i kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z były zgodne z ewidencją księgową.

(Dowód: akta kontroli str.293-351, 358-368)

5.2.

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁵. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym (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. 295-302, 352-357, 369)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia 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 NIK z kontroli wykonania budżetu państw w 2011 r.

Opis stanu
faktycznego

Inspektorat nie był objęty kontrolą wykonania budżetu państwa w 2011 r.

¹⁵ Dz. U. Nr 298, poz. 1766

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

Kontroler/Kontrolerzy
Marek Wójtowicz
Główny specjalista k.p.

.....
podpis

Paweł Rakowski
Inspektor k.p.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Stanisław Sikora

.....
podpis