



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4100-01-02/2013  
P/13/175

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie  
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin  
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66  
[lsz@nik.gov.pl](mailto:lsz@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/175 – „Wykonanie budżetu państwa w 2012 roku, część 85/32 – województwo zachodniopomorskie”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	1. Bogumiła Mędrzak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85182 z dnia 8.01.2013 r. 2. Artur Matejko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85801 z dnia 29.01.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 4-5)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Szczecinie (dalej: WIW) ul. Ostrawicka 2, 71-337 Szczecin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Grupiński, Zachodniopomorski Wojewódzki Lekarz Weterynarii w Szczecinie (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, wykonanie planu finansowego WIW w ramach wykonania w 2012 r. budżetu państwa w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocena została sformułowana po zbadaniu 68% wydatków zrealizowanych w 2012 r.<sup>2</sup> 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.

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły zmniejszenia o 0,9 tys. zł planu wydatków na wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170) z przekroczeniem zakresu upoważnienia udzielonego przez Wojewodę Zachodniopomorskiego oraz dokonania – z pominięciem procedury przetargu nieograniczonego - zakupu pożywek mikrobiologicznych od tego samego dostawcy na łączną kwotę 45.076,66 zł, z tego: na kwotę 22.995 zł ponad wartość umowy (52.029,12 zł), zawartej w wyniku przeprowadzonej procedury zamówień publicznych oraz na kwotę 22.081,66 zł w okresie poprzedzającym zawarcie tej umowy. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczące częstotliwości sporządzania zestawień obrotów i sald księgi głównej i zatwierdzania zapisów księgowych w trakcie roku budżetowego oraz nieprawidłowo określonej w polityce rachunkowości zasady funkcjonowania konta 080 nie miały wpływu na sprawozdawczość roczną.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Dochody budżetowe

#### 1.1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

### Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 85/32 (województwo zachodniopomorskie)

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeśli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali nie dawałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, ocenę ogólną należy uzupełnić o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> bez wydatków na wynagrodzenia i pochodnych od tych wynagrodzeń.

została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W 2012 r. WIW (jako dysponent II stopnia i III stopnia) planował i realizował dochody w dziale 010 (Rolnictwo i Łowiectwo) w trzech rozdziałach: 01033 (Wojewódzkie Inspektoraty Weterynarii), 01034 (Powiatowe Inspektoraty Weterynaryjne) i 01093 (Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych).

W 2012 r. WIW - dysponent II stopnia - zrealizował dochody w kwocie 11.008,6 tys. zł, co stanowiło 109,6% planu (10.043 tys. zł) i 98,9% dochodów wykonanych w 2011 r. (11.130,4 tys. zł), z tego:

- w rozdziale 01033 – w kwocie 330 tys. zł, odpowiadającej 119,6% planu (276 tys. zł) i 85,1% dochodów wykonanych w 2011 r. (388,3 tys. zł),
- w rozdziale 01034 – w kwocie 1.794,1 tys. zł, tj. 130,9% planu (1.371 tys. zł) i 105,8% dochodów wykonanych w 2011 r. (1.695,1 tys. zł),
- w rozdziale 01093 – w kwocie 8.884,5 tys. zł, tj. 105,8% planu (8.396 tys. zł) i 98,2% dochodów wykonanych w 2011 r. (9.046,5 tys. zł).

W 2012 r. w strukturze dochodów największy udział miały dochody wykonane w rozdziale 01093 w § 0830 (wpływy z usług) – 80,6% oraz w rozdziale 01034 w § 0690 (wpływy z różnych opłat) – 14,9%.

(dowód: akta kontroli str. 6-11)

Wyższa realizacja planu dochodów o 965,6 tys. zł (tj. o 9,6%) wynikała głównie z:

- wyższych wpływów z różnych opłat (§ 0690) we wszystkich trzech rozdziałach łącznie o 1.048 tys. zł<sup>3</sup>, przy jednocześnie mniejszych od planowanych wpływach z usług o 185,5 tys. zł w § 0830 w rozdziale 01093 oraz
- nieplanowanych dochodów w kwocie 101,9 tys. zł, z tego: w rozdziale 01033 w kwocie 3,8 tys. zł w 4 paragrafach<sup>4</sup>, w rozdziale 01034 w kwocie 91,6 tys. zł w 6 paragrafach<sup>5</sup>, w rozdziale 01093 w kwocie 6,5 tys. zł w 3 paragrafach<sup>6</sup> mimo, że w 2011 r. zrealizowano dochody w tych paragrafach.

(dowód: akta kontroli str. 6-11)

## 1.2. Należności pozostałe do zapłaty (w tym zaległości netto)

Opis stanu faktycznego

Na koniec 2012 r. należności pozostałe do zapłaty w WIW – jako dysponenta III stopnia - wynosiły 100,1 tys. zł (w tym zaległości netto - 67 tys. zł), z tego: w rozdziale 01033 – 49,6 tys. zł (zaległości netto – 43 tys. zł) i w rozdziale 01093 – 50,5 tys. zł (zaległości netto 11,5 tys. zł). W porównaniu do 2011 r. należności pozostałe do zapłaty na koniec 2012 r. były o 4,6 tys. zł większe (tj. o 4,8%), w tym zaległości netto o 6,2 tys. zł (10,2%).

(dowód: akta kontroli str. 8-14)

Tomasz Grupiński – Zachodniopomorski Wojewódzki Lekarz Weterynarii w Szczecinie (ZWLW) wyjaśnił m.in., że „...powodem zwiększenia kwoty zaległości było nieterminowe regulowanie płatności przez kontrahentów. Trudna sytuacja ekonomiczna i kryzys, który w 2012 r. stał się bardziej odczuwalny dla przeciętnego obywatela sprawiły, że płatności za wykonane usługi służyły z większym opóźnieniem. Pomimo takiej sytuacji WIW dokłada wszelkich starań w celu bieżącego egzekwowania należności budżetowych”.

(dowód: akta kontroli str. 315-322)

Ustalone nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

## 1.3. Przedawnienie należności

Opis stanu faktycznego

W 2012 r. w WIW nie dokonywano odpisów z tytułu przedawnień należności budżetu państwa. (dowód: akta kontroli str. 18-34)

<sup>3</sup> z tego: w rozdziale 01033 w o 50,2 tys. zł (tj. o 18,2%), w rozdziale 01034 o 330,3 tys. zł (25,3%) i w rozdziale 01093 o 667,5 tys. zł (9,2%).

<sup>4</sup> § 0750 – 0,3 tys. zł, § 0830 – 2,1 tys. zł, § 0920 – 0,9 tys. zł i w § 0970 – 0,5 tys. zł.

<sup>5</sup> § 0570 – 44,7 tys. zł, § 0580 – 10,3 tys. zł, § 0870 – 20,00 zł, § 0910 – 1,2 tys. zł, § 0920 - 0,1 tys. zł i w § 0970 – 35,3 tys. zł.

<sup>6</sup> § 0910 - 4,5 tys. zł, § 0920 - 1,8 tys. zł i § 0970 - 0,2 tys. zł.

## 1.4. Umorzenie, odroczenie i rozłożenie na raty należności

Opis stanu faktycznego

W 2012 r. ZWLW umorzył należności budżetowe w łącznej kwocie 2.361,83 zł. Objęte badaniem 5 z 16 pozycji należności na łączną kwotę 1.785,02 zł (odpowiadającą 75,6% umorzonych należności) zostało umorzonych zgodnie z obowiązującą w WIW procedurą umarzania należności, zasadnie i zgodnie z art. 55-58 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>7</sup>. Umorzone należności zostały prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych. W 2012 r. WZLW nie dokonywał odroczenia terminów i nie rozkładał na raty spłat należności budżetu państwa - na podstawie art. 55 i art. 57 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 15-17, 33-34)

Ustalone nieprawidłowości

WIW dokonał odpisów z tytułu umorzenia 3 z 5 badanych pozycji należności budżetowych na łączną kwotę 1.416,80 zł (tj. 79,4% badanych należności) w terminie od 98 do 163 dni po upływie okresu sprawozdawczego, w którym wystąpiło zdarzenie uzasadniające ich umorzenie, z tego:

- należności w kwotach: 240 zł (PkAS 21) i 360 zł (PkAS 19) odpisano dopiero 7.02.2012 r., mimo że postanowienie komornika o umorzeniu postępowania egzekucyjnego wobec dłużnika wpłynęło do WIW w dniu 24.08.2011 r.,
- należność w kwocie 816,80 zł (PkAS 94) odpisano 28.09.2012 r., mimo że postanowienie sądu o wykreśleniu dłużnika z Krajowego Rejestru Sądowego wpłynęło do WIW w dniu 22.06.2012 r.

Stanowiło to naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>8</sup> stanowiącego, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

(dowód: akta kontroli str. 15-17, 31-34, 404-413)

Tomasz Grupiński ZWLW wyjaśnił: „Po uzyskaniu postanowienia o umorzeniu egzekucji zamierzano ponownie, po odczekaniu pół roku, wszcząć postępowanie egzekucyjne co do kwot 240 zł i 360 zł. Jednakże w chwili sporządzania kolejnego wniosku egzekucyjnego, po ponownym przeanalizowaniu zasadności wszczęcia postępowania egzekucyjnego oraz poniesienia dodatkowych kosztów egzekucyjnych, mając na uwadze ogólną recesję i trudności na rynku pracy uznano, że prowadzenie egzekucji nie będzie jednak zasadne, gdyż upływ czasu nie wpłynął pozytywnie na przedłużającą się wciąż złą koniunkturę gospodarczą. Natomiast w przypadku kwoty 816,80 zł - po otrzymaniu postanowienia o wykreśleniu dłużnika z Krajowego Rejestru Sądowego, nie sporządzono niezwłocznie opinii w sprawie umorzenia tej kwoty, gdyż i tak była ona już nie do odzyskania, a w tym okresie (tj. od sierpnia do grudnia 2012 r.) w Zespole ds. prawnych nastąpiło wyjątkowe spiętrzenie bardzo poważnych, toczących się wielotorowo spraw terminowych, a w szczególności postępowań administracyjnych i skarg wnoszonych do WSA oraz NSA...”

(dowód: akta kontroli str. 149-158)

Ocena cząstkowa

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

## 2. Wydatki budżetowe

### 2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

Na etapie planowania wydatków na 2012 r. WIW - dysponent II stopnia - dysponował informacjami o konieczności przeznaczenia środków na wydatki majątkowe oraz zakup towarów i usług, w tym na utrzymanie bazy lokalowej i w projekcie planu finansowego na 2012 r. zostały ujęte wydatki na te zadania.

(dowód: akta kontroli str. 72-79)

W trakcie 2012 r. w planie finansowym WIW (dysponenta II stopnia) dokonano 55 zmian w zakresie wydatków (pierwotnie ustalonych w wysokości 22.974 tys. zł), w tym:

- a) 13 zmian - zarządzeniami Wojewody Zachodniopomorskiego (Wojewody), mocą których zwiększono o 26.112,6 tys. zł (tj. o 113,7%) plan wydatków o środki finansowe

<sup>7</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.(zwana dalej ufp).

<sup>8</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 330 j.t. (zwana dalej ustawą o rachunkowości).

z 13 rezerw celowych na realizację zadań należących do właściwości WIW, z tego: w rozdziale 01022 – o 7.974,6 tys. zł (tj. pięciokrotnie), w rozdziale 01034 - o 6.001,1 tys. zł (tj. o 80%), a w rozdziale 01034 – o 12.136,9 tys. zł (o 86,5%),

b) 42 zmiany w rozdziałach 01022, 01033 i 01034 – wprowadzone zarządzeniami ZWLW na podstawie upoważnienia Wojewody (z 26.01.2011 r. do dokonywania zmian).

W 2012 r. WIW nie otrzymała środków finansowych z rezerwy ogólnej.

(dowód: akta kontroli str. 35, 62-67, 69-71)

W 2012 r. plan wydatków WIW - dysponenta III stopnia - zwiększono łącznie o 9.595,1 tys. zł (tj. o 114,6% w odniesieniu do planu pierwotnego ustalonego w wysokości 8.375,7 tys. zł), w tym:

- o 6.382,2 tys. zł (tj. trzykrotnie) na wydatki bieżące,
- o 3.205,7 tys. zł na wydatki majątkowe (pierwotnie nie ujęte w planie finansowym na 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 90)

Zmiany planu finansowego WIW w 2012 r. były zgodne z zapisami konta 980 (po stronie Wn), a zrealizowane wydatki - z zapisami konta 980 (po stronie Ma). Wszystkie decyzje ZWLW zmieniające plan wydatków dotyczyły dostosowania planu do rzeczywistych potrzeb WIW i jednostek podległych, a zwiększenia środków finansowych z rezerw celowych wprowadzono do planu po otrzymaniu zarządzeń Wojewody.

Zarządzeniem z 21.12.2012 r. ZWLW dokonał zmiany w planie finansowym WIW w rozdziale 01033, poprzez zmniejszenie planu wydatków w § 4170 „Wynagrodzenia bezosobowe” z 16.000 zł do 15.044,39 zł, mimo że Wojewoda w dniu 30.03.2012 r.<sup>9</sup> wprowadził wyłączenie do dokonywania zmian w planach finansowych państwowych jednostek budżetowych w zakresie wydatków na wynagrodzenia bezosobowe i honoraria, poza wynagrodzeniami finansowanymi w ramach programów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp. Kwotę 955,61 zł przeznaczono na wydatki bieżące WIW (ujęte w §§ 4110 i 4270).

(dowód: akta kontroli str. 37, 62-64, 68-71, 91-95, 373, 388, 414-415)

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 26.112,7 tys. zł wykorzystano 22.933,5 tys. zł, tj. 87,8%, w tym: w rozdziale: 01022 – 74,4% (5.932,9 tys. zł), 01033 – 87,9% (5.227,8 tys. zł) i 01034 – 97% (11.772,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 35-36)

Tomasz Grupiński ZWLW wyjaśnił w sprawie niewykorzystania części środków z rezerwy celowej m.in., że „...planując swoje wydatki w roku poprzedzającym dany rok budżetowy oraz w chwili uruchamiania rezerw WIW opiera się na informacjach posiadanych w danej chwili. Zadania realizowane przez Inspekcję Weterynaryjną są niemożliwe do dokładnego zaplanowania. Wiąże się to z faktem, że obszarem działania Inspekcji jest obszar związany z zapewnieniem bezpieczeństwa epizootycznego w kraju. Na etapie planowania w żaden sposób nie możemy przewidzieć, jaka choroba w danym roku wystąpi i jaka będzie ogólna sytuacja epizootyczna (inne kraje, obrót zwierzętami, paszami, żywnością z całym światem), a co za tym idzie jakie działania i zadania ciężarzyć będą na Inspekcji Weterynaryjnej. Zgodnie z wytycznymi Głównego Lekarza Weterynarii Inspekcja Weterynaryjna musi w planie uwzględnić rezerwę na nieprzewidziane epizootycje”.

(dowód: akta kontroli str. 315-322)

Badaniem objęto 2 zmiany dokonane w planie wydatków WIW – dysponenta III stopnia - na łączną kwotę 3.205,7 tys. zł w rozdziale 01033 w § 6060, co odpowiadało 53,4% wartości planu po zmianach w tym rozdziale (6.001,1 tys. zł). WIW wykorzystał łącznie 97,2% środków finansowych z objętych badaniem 2 rezerw celowych (tj. 3.114,6 tys. zł) zgodnie z przeznaczeniem i w terminach określonych na ich wydatkowanie. Zwiększenia planu wynikały z potrzeb jednostki i przeznaczone zostały na realizację zadań, w tym m.in. na zakup specjalistycznej aparatury i wyposażenia laboratoryjnego do badań diagnostycznych chorób zakaźnych zwierząt oraz do badań pozostałości chemicznych i biologicznych

<sup>9</sup> Zarządzeniem zmieniającym zarządzenie w sprawie udzielania upoważnienia do dokonywania zmian w planach finansowych państwowych jednostek budżetowych

w produktach pochodzenia zwierzęcego i paszach, sprzętu komputerowego, samochodu wykorzystywanego do celów służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 38-61, 80-83)

Ustalone  
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Zarządzeniem nr E/26/1033/2012 z 21.12.2012 r. ZWLW dokonał zmiany w planie finansowym WIW w rozdziale 01033 w § 4170 „Wynagrodzenia bezosobowe” polegającej na zmniejszeniu planu wydatków o 955,61 zł, co stanowiło naruszenie § 1 zarządzenia Wojewody nr 133/2012 z 30.03.2012 r., zmieniającego zarządzenie w sprawie udzielania upoważnienia do dokonywania zamian w planach finansowych państwowych jednostek budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 62-64, 91-95, 373-374, 388, 414-415)

*Iwona Kalisiak, Zastępca ZWLW wyjaśniła m.in., że „...zmiana dokonana 21.12.2012 r. spowodowana była nie do końca w pełni poprawnym zinterpretowaniem zarządzenia Wojewody nr 133/2012 r. Dysponent zasugerował się wielkością przyznanego limitu na wynagrodzenia bezosobowe jako limit nie do przekroczenia. Zmiana polegała na zmniejszeniu niewykorzystanych środków i wykorzystaniu w ramach planu finansowego w rozdziale 01033. Przedmiotowa zmiana nie spowodowała przekroczenia przyznanego limitu w planie finansowym na 2012 r., w paragrafie 4170 – wynagrodzenia bezosobowe”.*

(dowód: akta kontroli str. 396-397)

Ocena częściowa

Zgłoszone przez WIW dysponentowi części 85/32 wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań WIW. Nieprawidłowością było dokonanie zmiany w planie wydatków ujętych w § 4170.

## 2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu  
faktycznego

W 2012 r. WIW – jako dysponent II stopnia - zrealizował wydatki ogółem w kwocie 45.820,5 tys. zł, odpowiadającej 93,3% planu po zmianach (49.086,6 tys. zł), które w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 8,9% (3.746,9 tys. zł), z tego:

- w rozdziale 01022 (Zwalczanie chorób zakaźnych oraz badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt i produktach pochodzenia zwierzęcego) na kwotę 7.310,9 tys. zł - 77,4% planu po zmianach (9.439,6 tys. zł); w porównaniu do 2011 r. wydatkowano więcej o 5% (tj. o 36,4 tys. zł),
- w rozdziale 01033 (Wojewódzkie Inspektoraty Weterynarii) na kwotę 12.713,8 tys. zł - 94,3% planu po zmianach (13.487,1 tys. zł) i w porównaniu do 2011 r. o 19,5% więcej (tj. o 2.073,6 tys. zł),
- w rozdziale 01034 (Powiatowe Inspektoraty Weterynarii) na kwotę 25.795,8 tys. zł - 98,6% planu po zmianach (25.159,9 tys. zł) i w porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 6,8% (tj. o 1.636,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 84-85, 91-95, 98-104)

W strukturze wydatków WIW (dysponenta II stopnia) w 2012 r. największy udział miały wydatki na wynagrodzenia zrealizowane w rozdziałach: 01034 (Powiatowe Inspektoraty Weterynarii) w § 4020 (Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej), stanowiące 20,9% (9.578,7 tys. zł) wydatków ogółem i w § 4170 (Wynagrodzenia bezosobowe) – 17,2% (7.891,2 tys. zł) oraz 01033 (Wojewódzkie Inspektoraty Weterynarii) w § 4020 – 9,8% (4.491,9 tys. zł). Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 6060) poniesione zostały w Inspektoracie Weterynarii (jako dysponenta III stopnia) na kwotę 3.114,6 tys. zł (6,8% wydatków ogółem WIW). Wydatki poniesione na zakup leków, wyrobów medycznych i produktów biobójczych w rozdziale 01022 (Zwalczanie chorób zakaźnych oraz badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt i produktach pochodzenia zwierzęcego), w § 4230 na kwotę 2.863,7 tys. zł stanowiły 6,2% ogółem wydatków WIW.

(dowód: akta kontroli str. 88-89)

Niezrealizowane wydatki na kwotę 3.266,1 tys. zł (6,7% ujętych w planie finansowym na 2012 r.) dotyczyły

- rozdziału 01022 (Zwalczanie chorób zakaźnych oraz badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt i produktach pochodzenia zwierzęcego) na kwotę 2.128,7 tys. zł,
- rozdziału 01033 (Wojewódzkie Inspektoraty Weterynarii) na kwotę 773,3 tys. zł,
- rozdziału 01034 (Powiatowe Inspektoraty Weterynarii) – 364,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 86-87, 91-95, 98-104)

W badanym okresie ZWLW podejmował działania w celu racjonalizacji wydatków i ich ograniczania (w tym w zakresie kosztów funkcjonowania WIW). Tomasz Grupiński ZWLW wyjaśnił m.in. że „...w celu zminimalizowania wydatków ponoszonych na ogrzewanie przeprowadzono wieloletni cykl inwestycyjny w postaci wybudowania własnego węzła ciepłego, zamontowania zaworów przy wszystkich grzejnikach, a nawet likwidacji części z nich, wymiany wszystkich okien oraz ocieplenia budynku. Przed tym okresem w sezonie grzewczym koszty przekraczały znacznie 30 tys. zł miesięcznie, obecnie w sezonie grzewczym koszt ogrzewania budynku i zapewnienie ciepłej wody sięga od 10 do 14 tys. zł za miesiąc. Mimo znacznego wzrostu cen za dostarczane ciepło w ostatnich latach, dzięki podjętym w tym zakresie działaniom, oszczędności dalej są generowane. Łączny koszt ogrzewania np. w 2008 r. wyniósł ponad 101 tys. zł, a w 2012 r. ponad 93 tys. zł. Systematycznie ograniczamy liczbę drukarek stanowiskowych na rzecz sieciowych, eliminując jednocześnie drukarki atramentowe na rzecz laserowych. Prawie całkowicie pozbyliśmy się drukarek z tuszami kolorowymi. W 100% przeszliśmy na energooszczędne monitory LCD, eliminując całkowicie monitory kineskopowe. Realizujemy ograniczanie korespondencji papierowej na rzecz elektronicznej. W chwili obecnej jako kolejny krok ku oszczędności rozważane jest wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów. W celu ograniczenia kosztów związanych z opłatami za paliwo zakupiliśmy samochody w ramach przetargów z instalacją gazową. Przyjęcie takiej koncepcji pozwoliło np. w 2012 r. zaoszczędzić ok. 6 tys. zł, na zakupach paliw. Wprowadzono również zasadę łączenia, jeśli to możliwe, wyjazdów inspektorów na kontrole. Ograniczono zakup chemicznych środków czystości na rzecz tańszych, wydajniejszych i ekologicznych koncentratów. Analiza kosztów usług telefonicznych odbywa się każdorazowo przy okazji wizyt przedstawicieli operatorów, które mają miejsce 2-3 razy w roku. Porównujemy wtedy oferty i w konsekwencji zapada decyzja o wyborze operatora. I tak w wyniku corocznych negocjacji osiągnięto ceny m.in. w zakresie połączeń komórkowych z 0,69 zł w 2007 r. do 0,24 w 2012 r. a dla połączeń lokalnych i międzystrefowych z 0,09 zł do 0,06 zł”.

(dowód: akta kontroli str. 149-158)

Zobowiązania WIW – dysponenta II stopnia - na koniec 2012 r. wynosiły 1.892,5 tys. zł i były o 21,5% wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. (335,4 tys. zł). Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu:

- dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych - 1.364 tys. zł (72,1% zobowiązań ogółem); zobowiązania te w porównaniu z 2011 r. wzrosły o 4,4% (57,2 tys. zł);
- wynagrodzenia bezosobowego lekarzy weterynarii wyznaczonych do wykonywania czynności inspekcyjnych w imieniu Powiatowych Lekarzy Weterynarii w rozdziale 01034 (PIW) – 462,5 tys. zł (24,4%), które w porównaniu do 2011 r. wzrosły o 125,1% (257 tys. zł),
- zakupu energii (energii elektrycznej, ciepłej i innej) oraz gazu oraz wody w rozdziale 01033 (WIW) - 29,7 tys. zł (1,6%), które w porównaniu do 2011 r. wzrosły o 237% (20,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 92-104)

Na wzrost zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych miał wpływ wzrost składki rentowej na ubezpieczenie społeczne finansowanej przez pracodawcę, która nie była przewidziana i zaplanowana w 2011 r. Zobowiązania z tytułu wynagrodzeń bezosobowych wzrosły w 2012 r. między innymi ze względu na zwiększony ubój w grudniu 2012 r. w stosunku do grudnia 2011 r. w 2 zakładach. Zobowiązania z tytułu zakupu energii w rozdziale 01033 wzrosły w 2012 r. z powodu ujęcia w nich faktur za prąd, wodę, gaz oraz ogrzewanie, które w 2011 r. nie wystąpiły (poza fakturami za prąd i wodę). Na koniec 2012 r. WIW nie posiadał zobowiązań wymagalnych.

(dowód: akta kontroli str. 91-95, 97-104, 315-322)

WIW - jako dysponent III stopnia - zrealizował wydatki ogółem w kwocie 17.110,5 tys. zł stanowiącej 92,2% planu po zmianach (17.970,8 tys. zł), które były wyższe od wykonania w 2011 r. o 2.176,5 tys. zł (14,6%), z tego:

- 6.715,4 tys. zł wydatkowano na wynagrodzenia i pochodne (100% planu po zmianach) i w porównaniu do 2011 r. więcej o 1,8% (o 2 tys. zł) w wyniku wzrostu składki rentowej o 2%,
- 7.259,3 tys. zł - na pozostałe wydatki bieżące - 90,5% planu po zmianach (8.022,9 tys. zł); w porównaniu do 2011 r. więcej o 0,1% (o 7,4 tys. zł),
- 3.114,6 tys. zł - na wydatki majątkowe w rozdziale 01033 - 97,2% planu po zmianach (3.206 tys. zł), które w porównaniu do 2011 r. były dwukrotnie wyższe (tj. o 2.029 tys. zł) i dotyczyły zakupów inwestycyjnych (przewidywanych na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej na 2012 r.),
- 21 tys. zł - na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej, co odpowiadało 77,8% planu po zmianach (27 tys. zł); w 2011 r. WIW nie realizował projektów z udziałem środków europejskich.

(Dowód: akta kontroli str. 84-85, 91-95, 98-104)

Badanie wydatków poniesionych na kwotę 7.073,4 zł, tj. 68% wydatków zrealizowanych w 2012 r. (bez wydatków na wynagrodzenia i pochodne)<sup>10</sup> wykazało, że WIW - dysponent III stopnia - dokonywał wydatków do wysokości kwot ujętych w planie finansowym. Środki publiczne zostały wykorzystane na zakup: materiałów i towarów do realizacji badań, wyposażenia i sprzętu laboratoryjnego, samochodu oraz usług, konserwacji, napraw i remontów służących realizacji zadań WIW związanych z ochroną zdrowia zwierząt oraz bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego. Wydatki majątkowe (3.114,6 tys. zł) zostały sfinansowane ze środków rezerw celowych, wprowadzonych do planu finansowego Inspektoratu Weterynarii w trakcie roku budżetowego, które zostały prawidłowo wykorzystane i rozliczone.

Kontrolą objęto 4 postępowania o zamówienie publiczne na łączną kwotę 3.711 tys. zł, stanowiącą 46,1% udzielonych zamówień w 2012 r. (8.050,3 tys. zł), z tego: 1 w trybie z wolnej ręki na kwotę 170 tys. zł na dystrybucję energii elektrycznej i 3 w trybie przetargu nieograniczone na zakup szczepionki przeciwko wściekliznie lisów wolno żyjących<sup>11</sup> i rozrzut tej szczepionki przy użyciu samolotu<sup>12</sup> oraz na dostawę pożywek<sup>13</sup>.

Wszystkie badane zamówienia zostały przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>14</sup>, z tym że wydatki realizowane na podstawie 1 z 5 umów<sup>15</sup> zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych (tj. zamówienia nr WIW A.272.4.2012 na dostawę pożywek) przekraczały o 22.995 zł (21.382,10 zł netto) wartość umowy (52.029,12 zł). Wszystkie zawarte umowy były zgodne z warunkami określonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Dokumentacja postępowań była prowadzona rzetelnie, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi. Ponadto WIW posiadał opracowane procedury zakupów oraz terminowo sporządził i przekazał sprawozdanie o udzielonych zamówieniach.

(dowód: akta kontroli str. 105-106, 187-194, 216-269, 338-365, 389-394)

W 2012 r. WIW dysponował rachunkiem pomocniczym - sum depozytowych, na którym dokonywano operacji z tytułu wpłat i zwrotów wadliwych oraz zabezpieczeń roszczeń z tytułu rękami za wady lub gwarancji jakości.

(dowód: akta kontroli str. 107-111)

Sprawdzono stan zatrudnienia i realizację wydatków na wynagrodzenia oraz wydatki na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych przez ZWLW umów zleceń i umów o dzieło.

<sup>10</sup> poniesionych na kwotę 10.395 tys. zł.

<sup>11</sup> 2.090,9 tys. zł.

<sup>12</sup> 1.353,2 tys. zł.

<sup>13</sup> 96,9 tys. z (w tym 52 tys. zł na dostawę podłoży mikrobiologicznych - zadanie nr 1 i 44,9 tys. zł na dostawę pożywek gotowych - zadanie nr 2.).

<sup>14</sup> Dz.U z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm. (zwanej dalej Pzp).

<sup>15</sup> nr WIW A.273/7/2012 z 10.04.2012 r.



Według stanu na koniec 2012 r. stan zatrudnienia<sup>16</sup> w WIW (jako dysponenta II stopnia) wynosił:

- w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii 122 osoby i zwiększył się o 6 osób (o 5,2%) w odniesieniu do 2011 r., z tego: w grupie 01 (osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń) o 1 osobę (3,7%), a w grupie 03 (członkowie korpusu służby cywilnej) o 5 osób (5,6%),
- w Powiatowych Inspektoratach Weterynarii 232 osoby i zwiększył się o 4 osoby (o 1,8%) w porównaniu do 2011 r., z tego: w grupie 01 i w grupie 03 – po 2 osoby (odpowiednio o 12,5% i 1%).

(dowód: akta kontroli str. 113-118)

Tomasz Grupiński ZWLW wyjaśnił, m.in., że *„...zgodnie z obowiązującymi zasadami przy sporządzaniu rocznego sprawozdania Rb-70 do wyliczenia przeciętnego zatrudnienia nie wliczono osób będących na urlopach wychowawczych, macierzyńskich oraz zasiłkach chorobowych. W 2012 r. w WIW (dysponencie III stopnia) zwolniono z pracy 4 pracowników, a przyjęto 6 osób (w tym 3 - na zastępstwo pracowników przebywających na zwolnieniach lekarskich i urlopie wychowawczym i 3 - na zwolnione etaty)”*.

(dowód: akta kontroli str. 149-150, 158)

W 2012 r. WIW (dysponent II stopnia) poniósł wydatki na wynagrodzenia w łącznej kwocie 16.462 tys. zł (100% planu po zmianach) i 99,6% wykonania w 2011 r. (16.530 tys. zł), z tego:

- w rozdziale 01033 (WIW) – w kwocie 5.700 tys. zł, równej wydatkom poniesionym w 2011 r., z tego: w grupie 01 – 894 tys. zł i w grupie 03 – 4.806 tys. zł,
- w rozdziale 01034 (PIW) – w kwocie 10.762 tys. zł (99,4% wydatków poniesionych w 2011 r.), z tego w grupie 01 – 474 tys. zł i w grupie 03 – 10.288 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 112-118)

Tomasz Grupiński ZWLW wyjaśnił m.in. *„...że przyczyną wzrostu wydatków na wynagrodzenia w 2012 r. (w stosunku do 2011 r.) w rozdziale 01034 w statusie zatrudnienia „01” był wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę, nabywanie prawa do dodatku stażowego, wypłata nagród jubileuszowych, ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, powierzenie pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku sekretarki dodatkowej funkcji Zastępcy Powiatowego Kierownictwa Technicznego Terenowej Pracowni Diagnostyki Włośnicy w Kłodzinie, zmiana wymiaru czasu pracy pracownika, wypłaty za dodatkowe prace po remoncie pomieszczeń biurowych”*.

(dowód: akta kontroli str. 315-322)

W 2012 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego wynosiło:

- w rozdziale 01033 (WIW) – 7.065,71 zł, tj. 96,9% przeciętnego wynagrodzenia brutto w 2011 r. (7.317,80 zł), z tego: w grupie 01 – 2.759,26 zł, tj. 95,5% wynagrodzenia w 2011 r. (2.889,90 zł) i w grupie 03 – 4.306,45 zł, tj. 97,3% wynagrodzenia w 2011 r. (4.729 zł),
- w rozdziale 01034 (PIW) – 6.445,32 zł, tj. 101,8% przeciętnego wynagrodzenia brutto w 2011 r. (6.337,53 zł), z tego: w grupie 01 – 2.323,53 zł, tj. 106,8% wynagrodzenia w 2011 r. (2.176,47 zł) i w grupie 03 – 4.121,79 zł, tj. 99,1% wynagrodzenia w 2011 r. (4.161,06 zł).

(dowód: akta kontroli str. 112)

Tomasz Grupiński ZWLW wyjaśnił m.in., że *„...przyczyną wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto na 1 pełnozatrudnionego w 2012 r. w rozdziale 01034 w statusie zatrudnienia „01” były usprawiedliwione nieobecności pracowników związane z chorobami pracowników i macierzyństwem, powodujące obniżenie przeciętnego zatrudnienia w 2012 r., a jednocześnie wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia”*.

(dowód: akta kontroli str. 315-322)

W 2012 r. plan wydatków na wynagrodzenia bezosobowe został dostosowany do limitu wynagrodzeń określonego w piśmie Ministra Finansów z 23.03.2012 r. (znak FS5-412-13/126/IAN/2012/837FS), a wydatki wykonane nie przekraczały wartości określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych środkami z rezerw

<sup>16</sup> W przeliczeniu na pełne etaty.

celowych na realizację umów zlecenia dla lekarzy wyznaczonych do wykonywania czynności inspekcyjnych w imieniu Powiatowych Lekarzy Weterynarii z zakresu zwalczania chorób zakaźnych zwierząt w ramach rozdziału 01022 oraz nadzoru nad ubojem mięsa w ramach rozdziału 01034.

Jednakże w związku ze zmianą planu finansowego WIW w rozdziale 01033, polegającą na zmniejszeniu planu wydatków w § 4170 „Wynagrodzenia bezosobowe” z 16.000 zł do 15.044,39 zł, z przekroczeniem upoważnienia Wojewody do dokonywania takich zmian w planie finansowym, środki na kwotę 955,61 zł zostały wydatkowane na inne cele niż wynagrodzenia bezosobowe (zmiana w planie finansowym WIW obejmowała m.in. zwiększenie wydatków w §§ 4110 i 4270).

(dowód: akta kontroli str. 91-95, 373-374, 388, 414-415)

W 2012 r. w Inspektoracie Weterynarii wydatkowano łącznie 16.144,39 zł na realizację umów zlecenia i umów o dzieło, z tego: 6.930 zł na realizację 6 umów zlecenia i 9.214,39 zł - 3 umów o dzieło, w tym umowy o dzieło na kwotę 1.100 zł dotyczącej projektu realizowanego w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Południowy Bałtyk 2007-2013 (finansowanego z rezerwy celowej budżetu państwa). Umowy te nie naruszały zasad określonych dla umów o pracę w art. 22 § 1 ustawy z 26 czerwca 1997 r. Kodeks pracy<sup>17</sup>

Wszystkie ww. umowy zostały zawarte z osobami niebędącymi pracownikami Inspektoratu i dotyczyły wykonania zadań publicznych należących do właściwości WIW; zostały zrealizowane terminowo i zgodnie z przedmiotem umów (wykonanie prac zostało pisemnie potwierdzone przez osoby upoważnione).

(dowód: akta kontroli str. 119-129, 149-157)

Ustalone  
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

WIW wydatkował na realizację 1 umowy (z 4 zamówień objętych badaniem) o 22.995 zł (21.382,10 zł netto) więcej niż wyniosła wartość umowy nr WIW A.273/7/2012 z 10.04.2012 r. na dostawę pożywek mikrobiologicznych (52.029,12 zł), zawartej w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (nr WIW A.272.4.2012).

W okresie od 4.10. do 27.12.2012 r. WIW na podstawie 24 faktur<sup>18</sup> dokonał dodatkowo zakupu ww. pożywek od tego samego dostawcy na łączną kwotę 22.995 zł (21.382,10 zł netto) - poza przetargiem nieograniczonym – na podstawie zapisu § 2 pkt 5 ww. umowy: *„W przypadku zaistnienia w bieżącym roku potrzeby zwiększenia zamówienia przez Kupującego Sprzedawca zobowiązuje się do zrealizowania zamówienia po maksymalnie takich cenach, jakie wynikają z niniejszej umowy”*<sup>19</sup>. Ponadto, w okresie poprzedzającym zawarcie ww. umowy (tj. od 20.01. do 26.03.2012 r.) WIW dokonał zakupu ww. pożywek na podstawie 21 faktur od tego samego dostawcy bez procedury przetargowej na łączną kwotę 22.081,66 zł (19.987,20 zł netto). Tym samym w 2012 r. – z pominięciem procedury przetargu nieograniczonego - WIW dokonał zakupu pożywek mikrobiologicznych od tego samego dostawcy na łączną kwotę 45.076,66 brutto, tj. 41.369,30 zł netto (10.291,89 EUR<sup>20</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 244-269, 338-365, 389-394)

Wartość zamówienia na dostawę pożywek ustalono w dniu 16.03.2012 r. na podstawie planowanych kosztów na kwotę 55.822 zł netto, mimo że w poprzednim roku budżetowym (2011 r.) wartość zrealizowanych dostaw ww. pożywek wynosiła łącznie 69.801,05 zł (64.318,68 zł netto), a w 2010 r. – 119.628,51 zł (111.230,40 zł netto).

W 2012 r. na zakup pożywek mikrobiologicznych WIW wydatkował łącznie 97.220,25 zł (89.478,58 netto), co odpowiadało 139% wartości dostaw netto w 2011 r.

Wartość netto zrealizowanych w 2012 r. dostaw pożywek (89.478,58 zł) przewyższała o 60% szacunkową wartość zamówienia, ustaloną na podstawie planowanych kosztów na

<sup>17</sup> Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

<sup>18</sup> W tym 3 faktur dotyczących wydatków objętych badaniem na łączną kwotę 5.267,88 zł (tj. 0,1% badanej populacji wydatków) dot. faktur nr: FA/021494/2012 z 19.10.2012 r. (3.142,80 zł), FA/022057/2012 z 25.10.2012 r. (1.911,24 zł) i FA/019927/2012 z 3.10.2012 r. (213,84 zł).

<sup>19</sup> Zgodnie z ze wzorem umowy określonym w SIWZ z 16.03.2012 r.

<sup>20</sup> od 1 stycznia 2012 r. – 4, 0196 zł - § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. z 2011 r. Nr 282, poz. 1650).

kwotę 55.822 zł. Było to to niezgodne z przepisami art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 34 ust. 2 Pzp które stanowią, że podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością, a zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżyć jego wartości.

Podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi lub dostawy powtarzające się okresowo jest łączna wartość zamówień tego samego rodzaju: 1) udzielonych w terminie poprzednich 12 miesięcy lub w poprzednim roku budżetowym, z uwzględnieniem zmian ilościowych zamawianych usług lub dostaw oraz prognozowanego na dany rok średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, albo 2) których zamawiający zamierza udzielić w terminie 12 miesięcy następujących po pierwszej usłudze lub dostawie. Wybór podstawy ustalenia wartości zamówienia na usługi lub dostawy powtarzające się okresowo nie może być dokonany w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy (art. 34 Pzp).

(dowód: akta kontroli str. 255-269, 338-365)

Tomasz Grupiński ZWLW wyjaśnił m.in., że *„wartość przedmiotu zamówienia szacowano na podstawie realnych potrzeb i planowanych wydatków, biorąc pod uwagę zmienne okoliczności mające wpływ na zakres i ilość asortymentu, których nie można porównywać do lat ubiegłych. Zakres i ilość asortymentu nie są wielkościami stałymi, powtarzalnymi w każdym roku. Właśnie z uwagi na zmienne okoliczności mające wpływ na realne potrzeby, nie szacujemy na podstawie wydatków poniesionych w roku ubiegłym, a na podstawie realnych potrzeb i planowanych wydatków. Zakupy dokonane w 2012 r. oszacowano jak zazwyczaj, tj. z należytą starannością na podstawie realnych, innych niż w latach poprzednich potrzeb (zakres, ilość, planowane wydatki), których zamierzaliśmy udzielić w terminie do końca roku budżetowego. Do pełnej oceny sytuacji należy wziąć pod uwagę specyfikę działalności wykonywanej przez WIW. Zarówno w przypadku działalności statutowej, jak i w przypadku działalności usługowej należy wziąć pod uwagę wiele zmiennych, których nie jesteśmy w stanie przewidzieć. Na rynku pojawia się wiele prywatnych laboratoriów, zatwierdzonych przez Głównego Lekarza Weterynarii jako uprawnionych do wykonywania badań. Podmioty migrują ze swoimi zleceniami między państwowymi i prywatnymi laboratoriami, położonymi w różnych województwach. Kwestią nieprzewidywalną, wiadomą tylko podmiotom, jest kwestia czy odchodzą z danego laboratorium (tym wypadku z ZHW w WIW) bezpowrotnie, czy też czasowo, a tym samym ile badań wykonamy na przestrzeni roku budżetowego. Kolejną zmienną wpływającą na liczbę i zakres badań, a tym samym na liczbę i zakres niezbędnych materiałów do badań jest szereg akcji ujawniających się w wyniku kontroli weterynaryjnych lub zdarzeń losowych, jak np. sprawa soli odpadowej, proszku jajecznego, ptasiej grypy, czy aktualnej akcji z koniną. Następną zmienną to możliwość ujawnienia lub „wygaszenia” ognisk chorób zakaźnych, co istotnie wpływa na zwiększenie lub obniżenie ilości badań, czy też na potrzebę uruchomienia nowych metod, bądź zaprzestania wykonywania określonych badań. Nie mniej istotną sprawą jest fakt, że niektóre programy, w tym ich rozległość dotycząca badań laboratoryjnych, nie są znane w pierwszych miesiącach roku. Przykładem może być wydawanie co roku np. rozporządzeń: Rady Ministrów dotyczące Krajowego Programu Zwalczenia niektórych Serotypów Salmonelli w stadach drobiu z dużymi opóźnieniami. I tak np. w 2012 r., rozporządzenie ukazało się dopiero w dniu 15.05.2012 (...); Krajowy Plan Monitoringu, dotyczący badań laboratoryjnych, określających kierunki oraz ilość badań monitoringowych żywności, wręczany jest dopiero pod koniec marca każdego roku w Państwowym Instytucie Weterynarii – Państwowym Instytucie Badawczym w Puławach. W bieżącym roku planowane jest wręczenie limitów badań w tych kierunkach ok. 24.03.2013 r. Tak więc w pierwszych miesiącach każdego roku nie jest możliwe precyzyjne określenie, jaka będzie potrzebna ilość diagnostyków laboratoryjnych. Ponadto biorąc pod uwagę działalność usługową, świadczoną na rzecz prywatnych właścicieli zwierząt otrzymujemy kolejną zmienną mającą wpływ na zakres i ilość przedmiotu zamówienia. Nie jesteśmy w stanie przewidzieć ilu właścicieli zwierząt i w jakim kierunku zechce przebadać swoje zwierzęta, ile tych zwierząt zachoruje i ilu z nich zechce to zrobić w naszym, a ilu w prywatnych laboratoriach. A zatem istnieje wiele zmiennych elementów,*

które wskazują, że nie należy oceniać sytuacji tylko i wyłącznie z perspektywy poniesionych wydatków w latach ubiegłych.

Odnosząc się do wydatków poniesionych od początku roku do czasu zakończenia postępowania na dostawę podłoży mikrobiologicznych, nie można tu nie wspomnieć o systemie przyznawania środków finansowych. Jak wiadomo, Zamawiający nie dysponuje od 1 stycznia środkami finansowymi w wysokości wystarczającej na pokrycie zaplanowanych do końca roku budżetowego potrzeb. Środki finansowe zostają przyznane w różnych terminach, z różnych źródeł finansowania. Środki, które otrzymujemy uruchamiane są z rezerwy celowej na zwalczanie chorób zakaźnych w trzech terminach w ciągu roku (I – początek kwietnia, II – przełom lipca i sierpnia, III – październik). Środki z rezerwy celowej z przeznaczeniem na sfinansowanie skutków zmian systemowych (likwidacja dochodów własnych) możemy uruchomić dopiero w momencie uzyskania dochodów budżetowych za wykonane usługi, czyli najpierw musimy zabezpieczyć materiały do badań i je wykonać, później uzyskać z tego tytułu dochody, a wtedy dopiero starać się o zwiększenie planu na pokrycie wydatków na zakup materiałów do badań, odczynników, czy testów. Z jednej strony przepisy ustawy o finansach publicznych zabraniają zaciągać zobowiązań nie mieszczących się w planie finansowym, z drugiej strony nie można zaprzestać wykonywania ustawowej, mającej na względzie ochronę zdrowia publicznego działalności. Ewentualne zapasy na zabezpieczenie bieżącej działalności, też nie są kwestią jednoznaczną i oczywistą. W przypadku podłoży laboratoryjnych, oprócz omawianej wyżej specyfiki i wielu zmiennych, dodatkowo należy wziąć pod uwagę krótki okres ich przechowywania, czy też określony okres zużycia od momentu otwarcia. Laboratorium codziennie przeprowadza badania w kierunku Salmonelli. Pożywki do diagnostyki Salmonelli z krótkim terminem ważności (ok. 6 tygodni) kupowane są w całym roku cyklicznie, co 2 tygodnie. Labilność ilości badań dla pozostałych kierunków badawczych nie pozwala na zrobienie zapasu pożywek z krótkimi terminami ważności (od 6 tygodni do 6 m-cy). Dla niektórych kierunków badawczych niecelowy okazuje się wcześniejszy zakup pożywek, nawet z długim terminem ważności ze względu na niewielkie zużycie z opakowania. Wszystkie ww. działania mają na celu eliminację nieekonomicznego gospodarowania pieniędzmi. Należy dodatkowo zaznaczyć, że wprowadzanie do laboratorium nowych, niesprawdzonych podłoży wiąże się z koniecznością walidacji metod, co z kolei generuje dodatkowe, wysokie koszty i pochłania dodatkowy czas pracy. Do czasu rozstrzygnięcia postępowania, dokonywano niezbędnych zakupów u tego samego dostawcy, gdyż badania na ich podłożach nie generowały tych zbędnych kosztów i czasu pracy, z uwagi na dokonaną już walidację.

Wracając do zamówień dokonanych po zrealizowaniu umowy przetargowej, wychodząc od wyżej opisanej specyfiki działalności wykonywanej przez WIW, należy zwrócić uwagę na moment wszczęcia postępowania. W październiku 2012, stanęliśmy przed faktem wcześniejszego niż zakładano zakończenia realizacji umowy przetargowej. Oceniliśmy sytuację na nowo z należytą starannością, biorąc pod uwagę aktualne okoliczności i realne potrzeby (zakres, ilość, planowane wydatki) dostaw, których zamierzaliśmy udzielić w terminie do końca roku budżetowego. W trzecim kwartale 2012 r. nastąpił wzrost ilości badań środków spożywczych. Zakłady przetwórstwa mięsnego, które uzyskały uprawnienia eksportowe do Unii Celnej (Federacji Rosyjskiej, Białorusi, Kazachstanu), zaczęły dostarczać do badań mikrobiologicznych duże ilości próbek. Było to związane z obowiązkiem wykonywania określonych badań niezbędnych do wydania świadectwa zdrowia na produkty eksportowe i wynikało ze szczególnych wymagań państw, do których był przeznaczony produkt. Zgodnie z wymaganiami, próbki te musiały być wykonywane dla każdej partii produkcyjnej w 4 - 6 kierunkach. Dlatego, aby zapewnić ciągłość badań, także na początek 2013 r. zakupiono dodatkową ilość niezbędnych pożywek mikrobiologicznych. Planowane wydatki wskazywały, że ich wartość nie przekroczy wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro. Zamówienia dokonane po zrealizowaniu umowy przetargowej należy potraktować jako odrębne, wcześniej nieplanowane, których potrzeba ujawniła się dopiero po udzieleniu zamówienia, czyli nie 1.01.2012 r., ani nie 10.04.2012 r., a dopiero po zrealizowaniu umowy przetargowej, tj. w październiku 2012, po zwiększeniu planu wydatków z II transzy rezerwy celowej na zwalczanie chorób zakaźnych, czego nie było w planie na początku r. Wystąpił tutaj istotny element wskazujący na odrębność zamówień, a mianowicie brak tożsamości czasowej zamówień. Dla ustalenia, czy mamy do

czynienia z jednym czy też odrębnymi zamówieniami istotne są okoliczności istniejące w chwili wszczęcia postępowania, a nie wydatki dokonane w danym roku budżetowym, oceniane wstecz z perspektywy od 31.12.2012 do 1.01.2012”.

(dowód: akta kontroli str. 333-337, 365a-f)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wydatkowanie środków budżetowych WIW w 2012 r.

### 3. Wydatki budżetu środków europejskich

W 2012 r. WIW nie realizował wydatków z budżetu środków europejskich. W zakładowym planie kont nie wyodrębniono kont księgowych dla wydatków budżetu UE: 992 „Zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa”, 982 „Plan wydatków środków europejskich”, 983 „Zaangażowanie wydatków środków europejskich roku bieżącego”, 984 „Zaangażowanie wydatków środków europejskich przyszłych lat” z powodu braku realizacji wydatków z budżetu UE.

Ze środków rezerwy celowej budżetu państwa cz. 83, poz. 8<sup>21</sup> (26,8 tys. zł) WIW (dysponent III stopnia) sfinansował wydatki w wysokości 21,2 tys. zł (79,1%) na realizację projektu WTPB.02.04.00-92-022/10<sup>22</sup> w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Południowy Bałtyk 2007-2013. W ramach tego projektu, zgodnie z przeznaczeniem, poniesiono wydatki na organizację konferencji (m.in. wynajem sali wykładowej, usługi tłumaczenia i wynagrodzenie wykładowcy), z tego: 18 tys. zł wynosił wkład z budżetu Unii Europejskiej (UE) i 3,2 tys. zł – wkład budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli, str. 131-148, 162-171, 209-212)

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

#### 4.1. Prawdliwość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za 2012 r. WIW - dysponenta III stopnia:

- 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),
- 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),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie: należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) oraz zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w przepisach rozporządzeń Ministra Finansów: z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>23</sup> i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>24</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 92-95, 270-307)

Sprawozdania sporządzone przez WIW przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań za 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.

<sup>21</sup> Na podstawie decyzji Ministra Finansów z 29.06.2012 r.

<sup>22</sup> Pn. „Food Hygiene and Food Safety In the Baltic Region – Focus on Food” – „Higiena żywienia i bezpieczeństwa produktów spożywczych w regionie Morza Bałtyckiego”.

<sup>23</sup> Dz.U. Nr 20, poz. 103.

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

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 1.321.849,22 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane w Rb-23 (środki otrzymane od Wojewody) w kwocie 45.820,4 tys. 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 Warszawie w dniu 3.01.2013 r.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych wynosiła 1.321.849,22 zł i była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i sprawozdaniami jednostkowymi PIW. 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 45.820,4 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma, kwotą środków otrzymanych w 2012 r. i sprawozdaniami jednostkowymi PIW. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa. Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2012 r. wyniosła 1.119,4 tys. zł (w tym WIW jako dysponenta III stopnia – 81,3 tys. zł) i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta 221 i 201 oraz sprawozdań jednostkowych PIW.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 92-95, 270-314)

W 2012 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli str. 92-95, 97, 296-304, 314)

Do okresów sprawozdawczych 2012 r. miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>25</sup>. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 305-313)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

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

## 5. Księgi rachunkowe

WIW – dysponent III stopnia - posiadał opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Przyjęte zasady rachunkowości spełniały wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości, z wyjątkiem zasad

<sup>25</sup> Dz.U. Nr 298, poz. 1766.

określonych w polityce rachunkowości dla konta 080 pn. „Inwestycje (środki trwałe w budowie)”, dotyczących ujmowania na nim m.in. wartości materialnych i prawnych. Ustalone przez kierownika procedury kontroli zarządczej uwzględniały elementy kontroli operacji finansowych i gospodarczych. W polityce rachunkowości oraz w Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dowodów finansowo-księgowych określono szczegółowo zasady obiegu dowodów księgowych. W polityce rachunkowości obowiązującej w 2012 r. określono jednoznacznie terminy graniczne księgowania dowodów do właściwych okresów sprawozdawczych.

W WIW była przestrzegana zasada księgowania wszystkich zakupów na kontach rozrachunkowych oraz opracowano i wdrożono zasady podziału obowiązków pomiędzy różnych pracowników (określono osoby - stanowiska odpowiedzialne za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości i kontroli funkcjonalnej). Stwierdzono, że w 2012 r. - w trakcie roku budżetowego - z opóźnieniem sporządzano zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej za następujące miesiące: I-III w dniu 19.07.2012 r, za IV - 30.07.2012 r., za V - 3.08.2012 r., za m-ce VI-VII - 27.08.2012 r, za m-ce VIII-X - 16.01.2013 r., a za XI - 18.01.2013 r. Ponadto dokumenty księgowe w 2012 r. były zatwierdzone z opóźnieniem, zamiast w takim terminie, aby nie było możliwości dokonania zmiany w zapisie księgowym przed sporządzeniem sprawozdań budżetowych za dany okres, tj. za m-ce I-III zatwierdzenie zapisów nastąpiło w dniu 19.07.2012 r, za IV - 30.07.2012 r., za V - 3.08.2012 r., za m-ce VI-VII - 27.08.2012 r, za m-ce VIII-X - 16.01.2013 r., a za XI - 18.01.2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 163-175, 176-186, 191-206, 209-213, 328-332)

W WIW od 8.02.2013 r. funkcjonował, zatwierdzony przez ZWLW do stosowania system księgowości komputerowej pn. Symfonia Finanse i Księgowość (wersja 2013.1b). Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 2 i 4 ustawy o rachunkowości),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 2 pkt. 1, 2, 4 ustawy o rachunkowości),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości).

Zestawienia obrotów i sald pozwalały w sposób jednoznaczny na określenie, że nie zawierają danych z bufora i dotyczą zamkniętego okresu. System umożliwiał udostępnienie ksiąg w postaci elektronicznej (przy pomocy oprogramowania Excel). Numer zapisu w dzienniku nadawany był w trakcie zamykania miesiąca. Okres do którego księgowano zapis był wyznaczany na podstawie daty operacji gospodarczej. Data księgowania (zatwierdzania) zapisów nadawana była automatycznie bez możliwości modyfikacji.

(dowód: akta kontroli, str.159-162, 191-192, 195, 209-213)

Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów dotyczących (kont zespołu 130 - wydatków budżetowych), wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej<sup>26</sup> 88 dowodów księgowych na kwotę 7.073,4 tys. zł (w tym 24 dowody na kwotę 3.114,6 tys. zł dobranych w sposób celowy). Zostały one sprawdzone pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. W zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową i zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Operacje gospodarcze

<sup>26</sup> Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości.

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. (wg daty księgowania) na koncie 130 - subkonto wydatków. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe - jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wszystkie dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i rachunkowym, a wydatki dokonane na podstawie badanych dokumentów księgowych były celowe i zgodne z zadaniami statutowymi WIW.

(dowód: akta kontroli, str. 187-208)

W 2012 r. w WIW nie było obowiązku dokonania inwentaryzacji rzeczowych składników majątkowych na podstawie art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości (ostatnia inwentaryzacja środków trwałych w drodze spisu z natury została przeprowadzona w okresie od 1.12.2010 r. do 15.01.2011 r.). Zasady inwentaryzacji w WIW zostały określone w Instrukcji inwentaryzacji (wprowadzonej zarządzeniem ZWLW z 16.11.2010 r.). Zgodnie z zarządzeniem ZWLW z 26.11.2012 r., w okresie od 3.12.2012 r. do 15.01.2013 r. przeprowadzono inwentaryzację w drodze: spisu z natury materiałów wydanych do zużycia na pracownię, samochodów, materiałów i zapasów znajdujących się w magazynie WIW, środków pieniężnych oraz należności w drodze potwierdzania sald konta 201 i 221 oraz w drodze weryfikacji stanu księgowego rzeczowych składników majątkowych oraz wartości niematerialnych i prawnych (wg stanu na 31.12.2012 r.). Stwierdzone różnice inwentaryzacyjne zostały wyjaśnione i rozliczone, zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli, str. 130)

Ustalone  
nieprawidłowości

Stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) w 2012 r. zestawienie obrotów i sald kont księgi głównej nie było sporządzane co najmniej raz na miesiąc – przed sporządzeniem sprawozdania budżetowego, mimo że zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości (pkt 3.3 załącznika nr 12 do zarządzenia ZWLW z sierpnia 2012 r.<sup>27</sup>) wykonanie niezbędnych do sprawozdań wydruków obrotów i sald kont księgi głównej dokonuje się na bieżąco; zestawienie sald za m-ce I-III sporządzono w dniu 19.07.2012 r, za IV - 30.07.2012 r., za V - 3.08.2012 r., za m-ce VI-VII - 27.08.2012 r, za m-ce VIII-X - 16.01.2013 r., a za XI w dniu 18.01.2013 r. Działanie to naruszało art. 24 ust. 1 i 5 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli: pochodzące z nich informacje umożliwiają sporządzenie w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych, sprawozdań, w tym deklaracji podatkowych oraz dokonanie rozliczeń finansowych; a zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej są sporządzane przynajmniej za poszczególne okresy sprawozdawcze, nie rzadziej niż na koniec miesiąca, w terminie, o którym mowa w pkt 1, a za rok obrotowy - nie później niż do 85 dnia po dniu bilansowym,
- 2) w 2012 r. dokumenty księgowe nie zostały zaksięgowane (tj. zatwierdzone bez możliwości dokonania zmiany w zapisie księgowym) przed sporządzeniem sprawozdania budżetowego za dany okres, z tego: za m-ce I-III zatwierdzenie zapisów nastąpiło w dniu 19.07.2012 r, za IV - 30.07.2012 r., za V - 3.08.2012 r., za m-ce VI-VII - 27.08.2012 r, za m-ce VIII-X - 16.01.2013 r., a za XI w dniu 18.01.2013 r. Stanowiło to naruszenia art. 24 ust. 1 i 5 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości oraz zasad przyjętej polityki rachunkowości (pkt 3.3 ww. załącznika nr 12), które stanowią, że zamknięcie za

<sup>27</sup> Budowa i zasady funkcjonowania zakładowego planu kont w WIW w Szczecinie.



m-ce I-III następuje do 30 kwietnia następnego roku, za m-ce IV-IX do końca miesiąca następnego,

- 3) w przyjętej polityce rachunkowości - z zasad funkcjonowania konta 080 pn. „Inwestycje (środki trwałe w budowie)” nie wykreślono zapisów dotyczących ujmowania wartości materialnych i prawnych (w 2012 r. nie dokonywano zapisów na koncie 080), co było niezgodne z instrukcją do kont: 080 i 020, określoną w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>28</sup> - konto 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” służy do ewidencji kosztów środków trwałych w budowie oraz do rozliczenia kosztów środków trwałych w budowie na uzyskane efekty inwestycyjne, a konto 020 „Wartości niematerialne i prawne” służy do ewidencji stanu oraz zwiększeń i zmniejszeń wartości początkowej wartości niematerialnych i prawnych.

(dowód: akta kontroli, str. 162-172, 176-186, 191-206, 209-213)

Tomasz Grupiński ZWLW wyjaśnił m.in., że „...w 2012 r. zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej nie były sporządzane w terminach określonych w przyjętej polityce rachunkowości, ponieważ zgodnie z zarządzeniem nr 172/2012 Wojewody z dnia 17.04.2012 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie procedur realizacji budżetu Wojewody Zachodniopomorskiego zmuszeni byliśmy podjąć działania w celu dostosowania systemu finansowo-księgowego do wymogów stawianych przez dysponenta głównego. Zarządzenie to narzuciło na nas obowiązek ewidencji planu i wykonania budżetu w układzie zadaniowym do szczególności paragrafu. Spowodowało to, że oprócz kwot wydatków wykazywanych w układzie zadaniowym tj. zadanie, podzadanie, działanie, musieliśmy połączyć układ zadaniowy z tradycyjnym i kwoty wykazane w działaniach dzielić i wykazywać w paragrafach przydzielonych do każdego działania. Takie podejście bardzo skomplikowało nam prace. Nasze liczne prośby i tłumaczenia, że te dane nic nie wnoszą tylko generują masę dodatkowej pracy, nie przekonały dysponenta głównego, aby zrezygnował z tego rozwiązania. Nie pomogły również argumenty, że Ministerstwo Finansów nie potrzebuje takich danych, dowodem jest sprawozdanie z budżetu zadaniowego RB-BZ1, gdzie nie wykazuje się wydatków w paragrafach. Ponadto zgodnie z założeniami Ministerstwa Finansów budżet w układzie tradycyjnym i budżet w układzie zadaniowym mają w pewnym okresie czasu funkcjonować równolegle, a potem budżet zadaniowy ma zastąpić budżet tradycyjny. W naszej opinii procedury wprowadzone przez dysponenta głównego były sprzeczne z ogólną zasadą budżetu zadaniowego. Po wejściu w życie (w trakcie roku budżetowego) zarządzenia nakazującego nam ewidencje budżetu w układzie zadaniowym do poziomu paragrafów musieliśmy dokonać niezbędnych modyfikacji systemu finansowo-księgowego – wprowadzić funkcję automatycznego rozliczania wydatku w układzie zadaniowym w oparciu o przyjęte zasady. Wymagało to prac programowych, które uniemożliwiły nam zamknięcie poszczególnych miesięcy zgodnie z obowiązującymi terminami. Prace te zakończyły się z końcem października 2012 r. W okresie listopada-grudnia były testowane wprowadzone mechanizmy i po sprawdzeniu, że działają prawidłowo dane zapisane w systemie finansowo-księgowym zostały zaksięgowane i zatwierdzone bez możliwości dokonania zmian. W trakcie całego roku 2012, przy każdej okazji staraliśmy się wykazać błędne podejście w prezentacji wydatków w układzie budżetu zadaniowego i prosiliśmy Wojewodę o zmianę podejścia. Dopiero zarządzeniem nr 28/2013 Wojewody z dnia 31.01.2013 r. dysponent główny zmienił procedury i odstąpił od konieczności prezentacji wydatków w układzie zadaniowym do poziomu paragrafów. Przy dokonywaniu aktualizacji polityki rachunkowości w związku z rozporządzeniem zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont przypadkowo pominięto zmianę w opisie konta 080. Zmiana ta zostanie niezwłocznie uwzględniona w polityce rachunkowości...”

(dowód: akta kontroli, str. 315-327)

<sup>28</sup> Dz.U. Nr 128, poz. 861 ze zm. (zwanego dalej rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont).

## Ocena cząstkowa

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. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące częstotliwości sporządzania zestawień obrotów i sald księgi głównej i zatwierdzania zapisów księgowych w trakcie roku budżetowego oraz nieprawidłowo określonej w polityce rachunkowości zasady funkcjonowania konta 080 nie miały wpływu na sprawozdawczość roczną.

### 6. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

WZLW prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej, według zasad określonych w art. 175 ufp., m.in. w formie:

- pisemnych analiz kwartalnych sporządzanych za II i III kwartał 2012 r. przez WZLW zgodnie z wytycznymi Wojewody<sup>29</sup>; przedmiotem ww. analiz były zagadnienia wyszczególnione w art. 175 ust. 2 ufp,
- kontroli WZLW przeprowadzonych u 6 z 19 podległych dysponentów w zakresie prawidłowości realizacji dochodów budżetowych z tytułu nadzoru oraz wydatków budżetowych PIW i sporządzania sprawozdań Rb-23, Rb-27 i Rb-28 w okresie od 1.10. do 31.12.2012 r. (tj. na podstawie art. 175 ust. 2 pkt 1, 2, 3 ufp); w działalności podległych dysponentów<sup>30</sup> stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości: brak wskazania okresu sprawozdawczego, do którego dowody zostały ujęte, brak pełnej dekretacji na dowodzie księgowym, niezgodność danych wykazanych w sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z ewidencją księgową (o 91 zł), 1 dzień zwłoki w przekazywaniu dwóch pozycji dochodów na rachunek centralny budżetu państwa w łącznej kwocie 3.235,95 zł; ZWLW skierował do Powiatowych Lekarzy Weterynarii zalecenie pokontrolne dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości,
- półrocznych analiz sporządzonych przez ZWLW, skierowanych do Głównego Inspektora Weterynarii w Warszawie, w zakresie rozliczenia środków budżetowych przeznaczonych na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt i produktach pochodzenia zwierzęcego (rozdział 01022) oraz wykonania wydatków na zwalczanie i ww. badania monitoringowe wg stanu na 30.06.2012 r. i 31.12.2012 r.,
- miesięcznych analiz wykorzystania funduszu płac przez WIW (dysponenta III stopnia) i podległych dysponentów (PIW).

(dowód: akta kontroli, str. 366-387, 395, 398-403)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

## Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez ZWLW w ramach nadzoru i kontroli nad funkcjonowaniem gospodarki finansowej WIW.

### IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>31</sup>, wnosi o:

1. *Dokonywanie zmian w planie finansowym WIW (w zakresie wynagrodzeń bezosobowych) tylko w ramach upoważnienia udzielonego przez Wojewodę.*

<sup>29</sup> Określonych zarządzeniem Nr 769/2011 z 2.12.2011 r. w sprawie ustalenia procedur realizacji budżetu Wojewody Zachodniopomorskiego - zmienionego zarządzeniem nr 172/2012 z 17.04.2012 r.

<sup>30</sup> Powiatowych Lekarzy Weterynarii w Szczecinie, w Nowogardzie, w Łobzie, w Sławnie, w Kołobrzegu, w Świnoujściu.

<sup>31</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 82 j.t.

2. Terminowe sporządzania w trakcie roku budżetowego zestawienia obrotów i sald księgi głównej i zatwierdzanie zapisów księgowych przed sporządzaniem sprawozdań budżetowych.
3. Zmianę w polityce rachunkowości zasad księgowania operacji gospodarczych na koncie 080 stosownie do wymogów określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont<sup>32</sup>.
4. Niedopuszczanie do dzielenia zamówienia na części na dostawy powtarzające się okresowo.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków 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.

Szczecin, dnia  
*Miejscowość*

marca 2013 r.  
*Data*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie

Kontroler  
Bogumiła Mędrzak  
Główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

=

<sup>32</sup> Dz.U. Nr 128, poz. 861 ze zm.