



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 9 kwietnia 2010r.

**Pan Bogdan Karwowski
Lubuski Wojewódzki Inspektor
Jakości Handlowej Artykułów
Rolno-Spożywczych**

LZG-4100-01-05/2010, P/09/191

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst jednolity

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze skontrolowała Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Zielonej Górze, zwany dalej „Inspektoratem” lub „WIJHARS”, w ramach tematu kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2009 r., cz. 85/08 – województwo lubuskie”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 10 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Inspektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie planu finansowego Inspektoratu w 2009 r. Pozytywnie oceniono w szczególności gospodarne i celowe wydatkowanie środków publicznych oraz rzetelne dokumentowanie operacji gospodarczych. Zastrzeżenia NIK dotyczą natomiast:

- dokonania w grudniu 2009 r. wydatków w kwocie 28.442,80 zł z przekroczeniem zakresu upoważnienia,
- wykazywania w miesięcznych sprawozdaniach finansowych Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej,

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

- zapłaty kary umownej w wyniku niewykonania zobowiązania.

Powyższe nieprawidłowości uzasadniają podejrzenie naruszeń dyscypliny finansów publicznych.

1. Wydatki Inspektoratu w 2009 r. wyniosły 1.794,9 tys. zł i były niższe od planu po zmianach o 0,1% (1,7 tys. zł) oraz wyższe od zrealizowanych w 2008 r. o 9,8%. Wzrost wydatków w porównaniu do 2008 r. wynikał ze wzrostu wynagrodzeń, który wyniósł 17,4%.

Jednak wbrew art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych², stanowiącemu, że wydatki publiczne mogą być ponoszone *w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych*, w grudniu 2009 r. wydatkowano łącznie kwotę 28.442,80 zł z przekroczeniem planu finansowego w siedmiu paragrafach klasyfikacji budżetowej. Dokonanie wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia, uzasadnia podejrzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych opisane w art. 11 ust. 1 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych³.

W wyniku badania próby pozapłacowych wydatków na łączną kwotę 66,5 tys. zł⁴, stwierdzono, że wydatki te zostały dokonane gospodarnie i celowo, w ramach posiadanych środków finansowych. Terminowo dokonywano płatności za zakupy towarów i usług, rzetelnie to dokumentując. Dowody zakupu były każdorazowo sprawdzane pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym oraz zawierały dekretacje ujęcia w księgach rachunkowych, z uwzględnieniem kont rozrachunkowych i podziałek klasyfikacji budżetowej.

NIK krytycznie ocenia decyzję Pana Inspektora o zerwaniu umowy z POLKOMTEL S.A. z dnia 13 sierpnia 2008 r. na świadczenie usług telefonii komórkowej, co spowodowało zapłatę przez Inspektorat kary umownej w wysokości 495 zł. Zdaniem NIK, mimo uzasadnionych powodów do zmiany operatora na oferującego korzystniejsze warunki, należało w celu uniknięcia zapłaty kary, wypowiedzieć przedmiotową umowę, zwłaszcza, że okres wypowiedzenia wynosił zaledwie miesiąc, a opłata abonamentowa tylko – 3,66 zł. Karę tę błędnie zaewidencjonowano w § 4360, podczas gdy kary i odszkodowania wypłacane

² Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm. - utraciła moc z dniem 1 stycznia 2010 r. – art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241)

³ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

⁴ Badaniem objęto realizację wybranej losowo próby 33 zapisów księgowych.

na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych ujmuje się w § 4600⁵. Niewykonanie zobowiązania, którego skutkiem jest zapłata kary rodzi podejrzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych opisane w art. 16 ust. 1 ustawy o ndfp.

Jako niecelowe ocenia się wynajmowanie przez Inspektorat pomieszczenia na Punkt Kontroli na przejściu granicznym w Świecku, który w 2009 r. wygenerował koszty w wysokości 3.204,11 zł. Brak potrzeby utrzymywania pomieszczenia, co potwierdził Pan w swoich wyjaśnieniach, wynikał z faktu, iż na stałe nie przebywał w Punkcie żaden pracownik Inspektoratu, liczba prowadzonych tam kontroli corocznie zmniejszała się, a Oddział Inspektoratu w Rzepinie, któremu podlega ww. Punkt położony jest zaledwie ok. 20 km od przejścia granicznego w Świecku. W wyniku kontroli NIK, Pan Inspektor zmienił regulamin organizacyjny poprzez wykreślenie Punktu Kontroli w Świecku oraz przesłał go do zatwierdzenia przez Wojewodę Lubuskiego.

Niewykorzystane w 2009 r. środki budżetowe zostały zwrócone na rachunek Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego (LUW) w dniu 8 stycznia 2010 r., stosownie do § 14 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa⁶.

2. Planowane dochody na 2009 r. w kwocie 20 tys. zł zrealizowano w wysokości 50,8 tys. zł, tj. w kwocie wyższej o 30,8 tys. zł. Zrealizowane dochody były wyższe od uzyskanych w 2008 r. o 27,5 tys. zł. Zwiększone wykonanie planu dochodów dotyczyło głównie § 0580 – Grzywny i kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (33,5 tys. zł), i spowodowane było uzyskaniem przez Inspektorat, mocą nowelizacji z dnia 18 grudnia 2008 r. ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych⁷, uprawnień do nakładania grzywien na podmioty kontrolowane.

Analiza 5 dowodów dotyczących dochodów budżetowych wykazała, że Inspektorat prawidłowo wymierzał należności z tytułu dochodów, a pobrane dochody przekazywał terminowo na rachunek bieżący budżetu państwa.

⁵ Załącznik nr 4 – klasyfikacja paragrafów wydatków i środków do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.)

⁶ Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 187, poz. 1577 ze zm.

Stwierdzono jednak, że nieprawidłowo klasyfikowano dochody realizowane na podstawie art. 31 i 39 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, tj. w § 0830 – Wpływy z usług, a nie w § 0690 – Wpływy z różnych opłat stosownie do załącznika nr 3 do rozporządzenia z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów (...). Ujmowanie w ewidencji księgowej dochodów publicznych z tytułu pobieranych w 2009 r. ww. opłat w wysokości 16.003,49 zł w niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej miało wpływ na sprawozdanie Rb-27 z wykonania dochodów za 2009 r. (zaniżenie dochodów o kwotę 16.003,49 zł w § 0690 i zawyżenie o tę kwotę w § 0830). Pan Inspektor zadeklarował, że przy opracowywaniu projektu budżetu państwa na 2011 r. w zakresie dochodów, ww. dochody z opłat uwzględnione zostaną w § 0690.

W 2009 r. nastąpiło zwiększenie salda zaległości netto w stosunku do 2008 r. o kwotę 12.784,48 zł, tj. o 254,3% i wynosiło 17.811,97 zł. Należności pozostałe do zapłaty na koniec badanego okresu zwiększyły się w stosunku do należności wykazanych na koniec 2008 r. o 298,5%.

Analiza dokumentacji windykacji należności wykazała, że windykacja była prowadzona w sposób opieszwały. W odniesieniu do 19 należności na łączną kwotę 16.624,67 zł upomnienia wprawdzie wysyłano każdorazowo, jednak w 11 przypadkach termin nadania wyniósł od 31 do 54 dni, licząc od dnia wymagalności należności, a w jednym przypadku - ponad 2 lata i 9 miesięcy. W pięciu przypadkach stwierdzono ponadto, że termin wystawienia tytułu wykonawczego wyniósł od 32 do 78 dni licząc od dnia nadania upomnienia. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że dołoży wszelkich starań do zintensyfikowania działań windykacyjnych oraz przeanalizuje zapisy w zakresach obowiązków pracowników, aby rozdzielić odpowiednio te zadania.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami opiniuje organizację systemu rachunkowości i kontroli finansowej oraz systemu księgowości komputerowej Inspektoratu, stwierdzono bowiem następujące nieprawidłowości:

- Inspektorat nie posiadał pisemnego zatwierdzenia aktualnej wersji oprogramowania stosowanego do prowadzenia ksiąg rachunkowych, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c w zw. z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸;

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

- w przyjętych zasadach rachunkowości nie określono w sposób jednoznaczny terminów postępowania z dokumentami księgowymi oraz granicznych terminów księgowania dowodów do właściwych okresów sprawozdawczych;
- nie ustalono odstępstw od stosowania zasady księgowania wszystkich transakcji z dostawcami na kontach rozrachunkowych, podczas gdy badanie wybranej losowo próby dowodów (opisane poniżej) wykazało przypadki pomijania zapisów na kontach rozrachunkowych;
- zapisy księgowe nie posiadały danych pozwalających na ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu, co stanowiło naruszenie art. 14 ust. 4 ustawy o rachunkowości;
- system księgowości komputerowej nie wymuszał zamykania poszczególnych miesięcy oraz nie zapewniał kontroli sekwencji dat.

Podkreślić należy, że wymienione braki i uchybienia zostały usunięte przez Pana Inspektora już w toku kontroli NIK.

Kontrola poprawności formalnej zapisów/dowodów księgowych (badanie zgodności), obejmująca próbę 33 wylosowanych zapisów na łączną kwotę 66.489,40 zł oraz 151 zapisów na łączną kwotę 26.252,53 zł, wybranych metodą doboru celowego, wykazała, że:

- 137 zapisów na kwotę 20.182,65 zł nie zawierało danych identyfikacyjnych dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o rachunkowości;
- siedem zapisów na łączną kwotę 1.530,56 zł zawierało błędną sekwencję dat. Nieprawidłowości polegały na tym, że data zapisu do ksiąg rachunkowych była wcześniejsza aniżeli data wystawienia dowodu stanowiącego podstawę zapisu, a w jednym przypadku data dowodu była wcześniejsza niż data dokonania operacji gospodarczej;
- w przypadku trzech dowodów księgowych, na łączną kwotę 2.165,25 zł, dokonano księgowania z pominięciem rozrachunków na koncie 201 – rozrachunki z dostawcami.

W wyniku badania wiarygodności ksiąg rachunkowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji i okresów księgowania oraz prawidłowości zapisów na kontach analitycznych i syntetycznych stwierdzono, że cztery dowody księgowe dotyczące kosztów poniesionych przez Inspektorat w grudniu 2009 r., zostały zaksięgowane w kosztach stycznia 2010 r., pomimo iż wpłynęły do Inspektoratu w terminach umożliwiającym ich prawidłowe

ujęcie w księgach rachunkowych 2009 r.⁹, co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Efektem tego było niewykazanie w księgach rachunkowych oraz w sprawozdaniu rocznym Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych na dzień 31 grudnia 2009 r. zobowiązań w łącznej wysokości 2.374,07 zł. Przyczyną powyższych nieprawidłowości były m.in. niewiedza oraz nieuwaga pracowników.

W ocenie NIK niezadowalająco funkcjonował w Inspektoracie system kontroli wewnętrznej. Według zapewnień Pana Inspektora kontrole były prowadzone, tymczasem czynności te nie były potwierdzane na piśmie, a liczne nieprawidłowości świadczą o nieskuteczności okresowej oceny przestrzegania procedur określonych w instrukcji kontroli wewnętrznej oraz inwentaryzacyjnej.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Najwyższa Izba Kontroli wydaje opinię pozytywną w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej i rocznej oraz negatywną w zakresie zgodności – poprawności formalnej zapisów księgowych.

4. Stosownie do Zarządzenia nr 9/2009 z dnia 07.12.2009 r. Wojewódzkiego Inspektora, przeprowadzono w WIJHARS inwentaryzację w drodze spisu z natury środków pieniężnych oraz rzeczowych aktywów trwałych, jak również w drodze uzgadniania sald należności z kontrahentami, środków pieniężnych na rachunkach bankowych. Ustalony stan gotówki i papierów wartościowych był zgodny ze stanem wykazanym w raporcie kasowym oraz kontem 101 – Kasa i 140 – Krótkoterminowe papiery wartościowe. Środki trwałe sklasyfikowano w poszczególnych grupach i podgrupach zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie klasyfikacji środków trwałych¹⁰, jedynie kserokopiarce Toshiba oraz BIZHUB 162 błędnie zaklasyfikowano do rodzaju 801 zamiast 803. Wszystkie poddane badaniu środki trwałe¹¹ zostały ujęte w kartotece środków trwałych oraz księdze inwentarzowej. Ustalono, że we wszystkich badanych przypadkach środkom trwałym nadane zostały numery inwentarzowe, które nie zawierały symbolu klasyfikacji rodzajowej środka trwałego, a w przypadku dwóch środków trwałych (samochód Fiat Stilo i Skoda Octavia), pomimo nadania im numeru inwentarzowego nie zostały numerami oznaczone. Dopiero w toku kontroli NIK samochody oznakowano numerami inwentarzowymi zawierającymi symbol klasyfikacji rodzajowej środka trwałego. Również

⁹ Trzy faktury wpłynęły do WIJHARS 20 stycznia 2010 r., a jedna 29 grudnia 2009 r.

¹⁰ Dz. U. Nr 112, poz. 1317 ze zm.

¹¹ Badaniu poddano 10 środków trwałych.

dopiero w trakcie kontroli, w myśl art. 16 ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości, odpisy aktualizacyjne za 2009 r. czterech środków trwałych, w łącznej wysokości 9.121,11 zł, ujęte zostały na karcie środka trwałego¹².

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nieobjęcie, stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, inwentaryzacją w drodze weryfikacji sald kont: 201 – Rozrachunki z dostawcami, 240 – Pozostałe rozrachunki, 093 – (konto pozabilansowe) Środki trwale użyczone. Nadto kontrola wykazała różnice między stanem rzeczywistym, a stanem wynikającym z ksiąg rachunkowych w stosunku do wartości majątku użyczonego Inspektoratowi przez Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych¹³, co stanowiło naruszenie art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Według Pana Inspektora przyczyną powyższych nieprawidłowości było przeoczenie obowiązku weryfikacji kont, na których na koniec roku wystąpiły salda „zerowe”, a w odniesieniu do majątku użyczonego od GIJHARS niezakończenie prac przez komisję likwidacyjną powołaną do likwidacji części tego majątku przez Głównego Inspektora¹⁴. Pan Inspektor zadeklarował przeprowadzenie inwentaryzacji w ww. zakresie do dnia sporządzenia bilansu, oraz doprowadzenie do zgodności ze stanem rzeczywistym majątku użyczonego, po otrzymaniu od Głównego Inspektora protokołów likwidacyjnych.

5. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia rzetelność i prawidłowość rocznych sprawozdań: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych, Rb-Z o stanie zobowiązań oraz Rb-N o stanie należności. Zostały one prawidłowo sporządzone pod względem formalno-rachunkowym, a dane zawarte w tych sprawozdaniach wynikały z ewidencji księgowej.

Krytyczne uwagi NIK dotyczą miesięcznych sprawozdań Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych sporządzonych za: sierpień, w którym to sprawozdaniu w § 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia, wykazano zobowiązanie w kwocie 54 zł, podczas gdy z ewidencji wynikało, że Inspektorat nie posiadał takiego zobowiązania, a w sprawozdaniu za listopad w § 4020 nie wykazano kwoty 5.000 zł, natomiast ujęto ją w ewidencji jako zobowiązanie z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych.

¹² W odniesieniu do jednego z ww. środków trwałych nie ujęto odpisu aktualizacyjnego również za 2008 r. w kwocie 10.326,90 zł.

¹³ Według ksiąg rachunkowych wartość majątku użytkowanego przez Inspektorat na podstawie umów użyczenia z GIJHARS wynosiła 235.229,35 zł, podczas gdy faktyczna wartość tego majątku wynosiła 171.957, 22 zł (różnica: 63.272,13 zł).

¹⁴ Komisja powołana w dniu 14.12.2009 r. po zakończeniu likwidacji ma sporządzić protokół.

Stosownie do § 9 ust. 2 rozporządzenia z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁵, *kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej*. Wszystkie ww. sprawozdania zostały podpisane przez główną księgową i Wojewódzkiego Inspektora. Wykazanie w sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej uzasadnia podejrzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych opisane w art. 18 pkt 2 ustawy o ndfp.

6. Przeciętne zatrudnienie w Inspektoracie w 2009 r. wynosiło 28 osób i w porównaniu do planu było niższe o 4 osoby, a w odniesieniu do wykonania w 2008 r. nie uległo zmianie. Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 1.277,8 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach i były wyższe w odniesieniu do 2008 r. o 189,6 tys. zł. Przeciętne wynagrodzenie wyniosło 3.802,91 zł na jednego pełnozatrudnionego i w stosunku do 2008 r. wzrosło o 17%.

W ramach rezerwy celowej Inspektorat otrzymał w 2009 r. łącznie 14.578 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie dodatków specjalnych (wraz z pochodnymi) w służbie cywilnej. Rezerwę wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem.

7. Na koniec 2009 r. zobowiązania Inspektoratu zamknęły się kwotą 97.906,81 zł i były większe niż w 2008 r. o 20.740,51 zł. Dotyczyły one zobowiązań wobec pracowników z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Zobowiązania wymagalne w 2009 r. nie wystąpiły.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o realizację zadeklarowanych w toku kontroli działań oraz:

1. Zapewnienie funkcjonowania i dokumentowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w Inspektoracie.
2. Ujęcie dochodów uzyskiwanych w 2010 r. we właściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej oraz odpowiednie skorygowanie planu finansowego na 2010 r.
3. Zapewnienie niezwłocznego podejmowania działań windykacyjnych i rzetelnego przeprowadzania inwentaryzacji.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Inspektora w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

¹⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 115, poz. 781 ze zm.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Otrzymują:

1. adresat
2. aa