



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4100-01-03/2013
P/13/191

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/191 - Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 85/08 województwo lubuskie.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Natalia Kajzer, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 84860 z dnia 7 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Gorzowie Wlkp.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogusław Bielawski, od dnia 19 czerwca 2008 r. Lubuski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie planu finansowego Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Gorzowie Wlkp. w 2012 r. (zwanego dalej *WITD* lub *Inspektoratem*).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę pozytywną uzasadniają rzetelnie zaplanowane oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowane wydatki budżetowe w wysokości 629,7 tys. zł. Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 16,8% wydatków zrealizowanych w WITD.

Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne w zakresie operacji finansowych pokazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych ujawniono nieprawidłowości, które nie miały wpływu na realizację planu finansowego. Polegały one na:

- nierzetelnym rozliczaniu i wypłacaniu wynagrodzeń z tytułu zawartych umów zlecenia,
- nieprzekazywaniu Ministrowi Finansów kwartalnych informacji o stanie środków na rachunku pomocniczym,
- ujmowaniu w księgach rachunkowych operacji gospodarczych do niewłaściwych okresów sprawozdawczych, co skutkowało niewłaściwym stanem zobowiązań w trzech pierwszych kwartałach 2012 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 85/08 województwo lubuskie została ograniczona

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

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

Zaplanowane na 2012 r. dochody budżetowe w rozdziale 60055 – Inspekcja Transportu Drogowego w kwocie 2.305 tys. zł zostały wykonane w wysokości 896,4 tys. zł (38,9%), tj. w kwocie niższej o 1.408,6 tys. zł. W porównaniu do dochodów uzyskanych w 2011 r. były niższe o 2.603,4 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 19)

Główne źródło dochodów stanowiły grzywny i inne kary, w tym z tytułu mandatów (99,7%), nakładane na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym², ujmowane w § 058. Z dniem 29 czerwca 2012 r. wszedł w życie przepis art. 56 ust. 3 cytowanej ustawy, zgodnie z którym kary pieniężne oraz grzywny przekazywane są bezpośrednio na wyodrębniony rachunek bankowy Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, co było przyczyną niskiego poziomu wykonania dochodów z tego tytułu.

(Dowód: akta kontroli str. 19, 25)

Na koniec 2012 r. wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 2.182,9 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 1.947,4 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były niższe o 575 tys. zł, a zaległości niższe o 119,7 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 20, 28-29)

Ocena cząstkowa

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

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

Pierwotny plan finansowy WITD w wysokości 3.728 tys. zł zwiększono dwukrotnie: w dniu 24 września 2012 r. o kwotę 37 tys. zł - w związku z przyznaniem środków z rezerwy celowej na pokrycie wydatków wynikających ze zwiększenia składki rentowej o 2% (§ 4110) oraz w dniu 18 grudnia 2012 r. o kwotę 7,2 tys. zł - z przeznaczeniem na zakup paliwa oraz doposażenie inspektorów w sprzęt potrzebny do wykonywania czynności służbowych z zakresu kontroli drogowych (§ 4210).

Z przyznanej rezerwy celowej wykorzystano 37 tys. zł (100%). W wyniku kontroli stwierdzono, że została ona wydatkowana zgodnie z przeznaczeniem na pokrycie składki rentowej.

Lubuski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego, działając w oparciu o upoważnienie Wojewody Lubuskiego³, czterokrotnie dokonywał zmian w planie finansowym, polegających na przesunięciu środków pomiędzy paragrafami wydatków. Zmiany były celowe i wynikały z analizy potrzeb jednostki.

Ponadto, zarządzeniem Wojewody z dnia 28 listopada 2012 r. (za zgodą Ministra Finansów), z uwagi na potrzebę zakupu usług remontowych oraz materiałów do remontu siedziby Inspektoratu (który jest obiektem zabytkowym), dokonano zmian w wydatkach majątkowych WITD, poprzez zmniejszenie wydatków w §§ 6050 i 6580, a zwiększenie wydatków w §§ 4210, 4340 oraz 6060 z ww. przeznaczeniem oraz na zakup i instalację monitoringu, sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem.

(Dowód: akta kontroli str. 36-42)

² Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

³ Zarządzenie nr 107 z dnia 11.04.2011 r. w sprawie upoważnienia kierowników jednostek podległych Wojewodzie i kierowników jednostek zespolonej administracji rządowej w województwie do dokonywania przeniesień wydatków między paragrafami klasyfikacji budżetowej w obrębie jednego rozdziału.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Wydatki WITD zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z konieczności zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane wydatki bieżące w rozdziale 60055 wyniosły 3.738,8 tys. zł, tj. 99,1% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 153,3 tys. zł, co stanowiło wzrost o 4,3%. W porównaniu do planu pierwotnego w wysokości 3.728 tys. zł, wykonanie wydatków stanowiło 100,3%.

Dominującą pozycję w grupie wydatków (72,5%) stanowiły wynagrodzenia i pochodne, zakupy towarów i usług zrealizowane w wysokości 871,6 tys. zł (23,3%) oraz wydatki majątkowe w wysokości 155,8 tys. zł (4,2%).

Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 2.173,6 tys. zł (99,9% planu po zmianach) i w porównaniu do 2011 r. zmniejszyły się o 6,8 tys. zł. Przeciętne wynagrodzenie wynosiło 4.417,8 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 91,7 zł (2,1%). Wzrost przeciętnego wynagrodzenia wynikał z przyznania dodatków specjalnych dwóm pracownikom kadry kierowniczej.

(Dowód: akta kontroli str. 23, 26-27,34-35)

W ramach kontroli sprawdzono stan zatrudnienia i realizację wydatków na wynagrodzenia oraz wydatki na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zleceń.

W 2012 r. w WITD wydatkowano 34,9 tys. zł⁴ na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych 23 umów zlecenia z osobami fizycznymi będącymi pracownikami jednostki (15 umów na kwotę 21,8 tys. zł) i osobami spoza kontrolowanej jednostki (8 umów o wartości 13,1 tys. zł). Wydatków dokonywano w ramach limitu określonego w planie finansowym. Badanie wszystkich zawartych umów wykazało nierzetelne działanie przy rozliczaniu i wypłacie wynagrodzeń osobom z którymi zawarto umowy.

(Dowód: akta kontroli str. 43-44, 45-60)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 64,7 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były niższe o 61%, tj. o 102 tys. zł. Niższe niż w 2011 r. wydatki były wynikiem mniejszych wydatków na zakup umundurowania. Wydatki w § 3020 (wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń) dotyczyły zakupu umundurowania dla inspektorów transportu drogowego lub wypłaty równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie.

(Dowód: akta kontroli str. 21-22)

Na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵ WITD nie było zobligowane do stosowania w 2012 r. procedur określonych niniejszą ustawą.

W WITD obowiązywał regulamin wydatkowania środków finansowych⁶, zgodnie z którym w przypadku wydatków o równowartości od 1.000 do 14.000 euro, należy dokonać rozeznania rynku, sprawdzenia cen u trzech dostawców lub skierować zapytanie o cenę, do co najmniej trzech wykonawców.

(Dowód: akta kontroli str. 15-18, 61-63)

⁴ w §: 4170 - Wynagrodzenia bezosobowe.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁶ Zarządzenie nr 14/2010 Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 18 listopada 2010 r. w sprawie wprowadzenia jednolitej procedury wydatkowania środków finansowych w WITD.

W celu uzyskania oszczędności, prace budowlane w siedzibie Inspektoratu prowadzono przy wykorzystaniu osób skazanych. Zawarta została umowa z zakładem karnym na nieodpłatne wykonywanie przez skazanych prac remontowych. Inspekcja dokonywała jedynie zakupu niezbędnych materiałów do remontu. Jak wynikało z informacji Lubuskiego Inspektora Transportu Drogowego: *Szacuje się, że w 2012 r. dzięki pracy skazanych zaoszczędzono ok. 50 tys. zł, uwzględniając wykonane w budynku prace budowlane, takie jak: demontaż, montaż i obróbka 23 szt. drzwi wewnętrznych oraz kompleksowa renowacja pomieszczeń biurowych i korytarzy o łącznej powierzchni ścian, sufitów i podłóg ok. 1800 m².*

(Dowód: akta kontroli str. 64-66)

Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 155,8 tys. zł, tj. 92% planu po zmianach (wyższe od wykonania w 2011 r. o 100,8 tys. zł), z czego na zakupy inwestycyjne wykorzystano 114,5 tys. zł (tj. 89,5% planu po zmianach) i inwestycje budowlane w obiekcie zabytkowym 41,3 tys. zł (98,3%). Zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

(Dowód: akta kontroli str. 21-22, 26-27, 40, 67-68)

Zobowiązania WITD na koniec 2012 r. wyniosły 184,9 tys. zł i były niższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. Główną pozycję (180,6 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem 2011 pozostały na podobnym poziomie (180,5 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód akta kontroli str. 26-27)

WITD w 2012 r. na rachunku pomocniczym przechowywał środki z tytułu:

- kar pieniężnych za przejazd po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia; kaucji na poczet kar pieniężnych od podmiotów zagranicznych, ustalanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁷, które przekazywane są zarządom dróg lub odpowiedniemu zarządcy drogi,
- kaucji na poczet kar pieniężnych od podmiotów zagranicznych z tytułu naruszeń określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁸,
- kar pieniężnych oraz mandatów przekazywanych na wyodrębniony rachunek bankowy Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

(Dowód: akta kontroli str. 69-72)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatkowania środków stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nierzetelne rozliczanie i wypłata wynagrodzeń z tytułu zawartych umów zlecenia polegało na tym, że:

- zleceniobiorcy nie wystawiali rachunków, co było niezgodne z zapisami paragrafu 4 umów zlecenia, z którego wynikało, że wypłata wynagrodzenia nastąpi w ciągu 7 dni od złożenia rachunku przez zleceniobiorcę. Podstawę wypłaty wynagrodzenia każdorazowo stanowiły listy wypłat sporządzone przez główną księgową, mimo iż z przyjętej w WITD polityki rachunkowości (załącznik nr 7 do zarządzenia 01/2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.) wynikało, że podstawę zapisów w księgach rachunkowych stanowią dowody zewnętrzne obce (oryginały) otrzymane z zewnątrz po sprawdzeniu pod względem merytorycznym i potwierdzeniu przez upoważnione osoby, natomiast dowody wewnętrzne służą operacji wewnątrz jednostki.

⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm. Do dnia 18 października 2012 r. – w przepisach ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.).

⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 1265 ze zm.

- pomimo braku umów oraz rachunków w kwietniu i maju 2012 r. wypłacono łącznie 1.600 zł z tytułu prac zleconych jednemu z pracowników Inspektoratu, natomiast w umowie nr 1/2012 zawartej na okres 01.01.2012-31.03.2012 wartość wynagrodzenia ustalono na 600 zł, podczas gdy od stycznia do marca 2012 r. wypłacono zleceniobiorcy łącznie 1800 zł, podczas gdy zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹, wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

(Dowód: akta kontroli str. 43-44, 75-80)

Z wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora Bogusława Bielawskiego wynikało, że wypłaty z tytułu wykonanych prac zleconych będą dokonywane na podstawie przedkładanych przez zleceniobiorców rachunków.

W zakresie pozostałych nieprawidłowości, Bogusław Bielawski wyjaśnił, że wynagrodzenie za kwiecień i maj 2012 r. było należne z uwagi na wykonane prace, niemniej jednak nie potrafił wskazać przyczyny nie zawarcia umów. Ponadto, w umowie nr 1/2012 przez nieuwagę nie wpisano, że wartość ustalonego wynagrodzenia dotyczy jednego miesiąca.

(Dowód: akta kontroli str. 48-49, 81)

2. WITD nie realizowało obowiązku sformułowanego w § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach¹⁰, przekazania do Ministerstwa Finansów kwartalnych informacji o stanie środków na rachunku pomocniczym.

Wojewódzki Inspektor Bogusław Bielawski wyjaśnił, że Inspektorat nie składał kwartalnej informacji o stanie środków na rachunku pomocniczym, *gdyż nie mieliśmy pewności, czy rozporządzenie dotyczy każdego rodzaju środków, które gromadzone są na rachunku pomocniczym. Na tym koncie gromadzone są m.in. innymi środki z kar pieniężnych przekazywane do jednostek samorządu terytorialnego. Zatem wydaje się, że informacja mogłaby jedynie zawierać informacje częściowe, tj. o stanie środków dotyczących mandatów i kar pieniężnych, które stanowią dochody budżetu państwa.*

(Dowód: akta kontroli str. 70-72, 82-87)

Z treści cytowanego rozporządzenia wynika, że z każdego rodzaju środków objętych rachunkiem pomocniczym, o których mowa w § 16 ust. 1 i ust. 3, kierownik jednostki powinien złożyć kwartalną informację do Ministerstwa Finansów, w ciągu 10 dni roboczych po zakończeniu kwartału, według wzoru określonego w załączniku do rozporządzenia.

Stany środków na rachunku pomocniczym w poszczególnych kwartałach wyniosły: I kwartał - 102.275 zł, II kwartał – 84.429 zł, III kwartał – 98.835 zł, IV kwartał – 128.800 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 72, 82-84)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych.

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

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 WITD:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),

⁹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 249, poz. 1667 ze zm.

- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb - 23),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie: należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N), 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 budżetowej¹¹ i 4 marca 2010r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹².

(dowód: akta kontroli str. 24-32)

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.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 896.394,11 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 3.738.789,66 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 Zielonej Górze w dniu 22 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 88)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 89-91)

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

(Dowód: akta kontroli str. 92-93)

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 2.182,9 tys. zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta 201 i 221.

(dowód: akta kontroli str. 94)

W WITD 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.95)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹³. 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.

¹¹ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹² Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

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.96)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

WITD posiadała opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴. Określono w niej – stosownie do standardów rachunkowości - stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

W WITD od dnia 1 stycznia 2003 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Wojewódzkiego Inspektora, system księgowości komputerowej QWANT w aktualnej wersji 42.00. 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. 4 ustawy o rachunkowości),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości); system wymagał zatwierdzenia zapisów przed otwarciem nowego okresu sprawozdawczego (możliwe otwarte dwa miesiące).

(dowód: akta kontroli, str. 97-104)

Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów konta 400 – koszty wg rodzaju, 080 – inwestycje i 810 – środki z budżetu na inwestycje, wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej¹⁵ 145 dowodów księgowych na kwotę 633,6 tys. zł, w tym 21 na kwotę 289,9 tys. zł dobranych w sposób celowy¹⁶.

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

¹⁴ Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹⁵ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

¹⁶ W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 01.01.2012 r. do 31.12.2012 r. (wg daty księgowania). Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy: dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że za wyjątkiem opisanych poniżej przypadków, dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym:

- w przypadku jednego wylosowanego dowodu do ewidencji wprowadzono w postaci zapisu księgowego inne dane – kwotę, niż wynikało to z dowodu źródłowego, co było niezgodne z art. 24 ust 3 ustawy o rachunkowości; polisa opiewała na wartość 12.631 zł, podczas gdy zapłacono i zaksięgowano 13.631 zł. Powstała nadpłata w kwocie 1.000 zł ubezpieczyciel zobowiązał się zwrócić przy zawieraniu kolejnej polisy.
- cztery zapisy (poz. księgową: 268, 352, 437, 844) na kwotę 13.052,15 zł nie zawierały opisu operacji gospodarczej, podczas gdy art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o rachunkowości stanowi, że zapis księgowy powinien zawierać, co najmniej zrozumiały tekst, skrót lub kod opisu operacji, było to wynikiem niedopatrzania osoby wprowadzającej zapisy.

(Dowód: akta kontroli str. 105-126)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej prowadzenia ksiąg rachunkowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) 35 dowodów na łączną kwotę 83.024,09 zł wprowadzono do ksiąg rachunkowych po okresie sprawozdawczym, którego dotyczyła operacja gospodarcza, co stanowiło naruszenie zasady sformułowanej w art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Skutkiem tego było niewykazanie w księgach rachunkowych zobowiązań na koniec okresów sprawozdawczych: marzec 2012 r. w wysokości 6.566,73 zł, czerwiec 2012 r. – 14.181,59 zł i wrzesień 2012 r. – 11.238,22 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 124-196)

Główna księgowa Maria Łabowska wyjaśniła, że w przypadku trzech dowodów błędnie wskazała datę operacji gospodarczej (po miesiącu, w którym faktycznie nastąpiła). Ponadto, wyjaśniła: *W przypadku kwestionowanych zapisów, z wyjątkiem trzech faktur, data operacji gospodarczej do ksiąg rachunkowych została wprowadzona prawidłowo, jednakże nie wskazałam, do jakiego miesiąca należy ująć operację gospodarczą. Natomiast system QWANT przypisywał dowody do danego okresu sprawozdawczego na podstawie daty dowodu, a nie daty operacji gospodarczej. Dlatego też koszty i zobowiązania wynikające z faktur nie zostały przypisane do danego okresu sprawozdawczego. Od stycznia 2013 r. wprowadzając zapisy do ksiąg rachunkowych wskazuję, do jakiego okresu sprawozdawczego należy przypisać daną operację gospodarczą.*

(Dowód: akta kontroli str. 197-198)

2) W sprawozdaniach kwartalnych Rb-28 z wykonania planu wydatków za marzec, czerwiec i wrzesień 2012 r. wykazano dane w zakresie zobowiązań niezgodnie z ewidencją księgową. I tak:

- na dzień 31 marca 2012 r. wykazano zobowiązania w łącznej wysokości 6.649,53 zł, podczas z ksiąg rachunkowych wynikało zobowiązanie w wysokości 192 zł,
- na dzień 30 czerwca 2012 r. wykazano zobowiązania w łącznej wysokości 6.893,99 zł, podczas gdy w ewidencji księgowej - 1.628,73 zł,
- na dzień 30 września 2012 r. wykazano zobowiązania w łącznej wysokości 11.238,22 zł, podczas gdy w księgach rachunkowych ich stan wynosił „0”.

(Dowód: akta kontroli str. 199-216)

Powyższe stanowiło naruszenie zasad sporządzania sprawozdań budżetowych sformułowanych w § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej,

z których wynika, że kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Przyczyną tych nieprawidłowości było błędne ujmowanie zapisów w księgach rachunkowych – do niewłaściwych okresów sprawozdawczych. Ponadto, jak wyjaśniła Główna Księgowa Maria Łabowska: *Sporządzając sprawozdania kwartalne w zakresie zobowiązań wykazywałam dane na podstawie posiadanych dokumentów. Zobowiązania wykazane w marcu i wrześniu 2012 r. były zgodne ze stanem rzeczywistym, natomiast nie miały swojego odzwierciedlenia w saldach na koniec okresów sprawozdawczych.*

(Dowód: akta kontroli str. 197-198)

Wojewódzki Inspektor Bogusław Bielawski wyjaśnił: *Obowiązek przygotowania sprawozdań budżetowych należał do Głównej Księgowej. Uznałem, że dane w nich wykazane są zgodne z księgami rachunkowymi Inspektoratu.*

(Dowód: akta kontroli str. 217)

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 pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli¹⁷, wnosi o:

1. Przekazywanie Ministrowi Finansów kwartalnych informacji o stanie środków na rachunku pomocniczym,
2. Zapewnienie wykazywania w sprawozdaniach budżetowych danych w zakresie zobowiązań zgodnych ze stanem wynikającym z prawidłowo prowadzonej ewidencji księgowej.

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 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 Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

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.

Zielona Góra, dnia 13 marca 2013 r.

Natalia Kajzer
główny specjalista k.p.

.....

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Wicedyrektor
Andrzej Aleksandrowicz

.....