



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD – 4100-001-02/2013

P/13/140

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/140 – „Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 85/22 – województwo pomorskie”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Rafał Wieczorkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84796 z 10 stycznia 2013 r. 2. Krzysztof Holli, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84797 z 10 stycznia 2013 r. 3. Piotr Lewandowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84821 z 18 lutego 2013 r. 4. Piotr Arendt, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84805 z 28 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6 i 576-577)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku, 80-001 Gdańsk, ul. Trakt św. Wojciecha 293 (dalej: „Inspektorat”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Macczak, Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska (dalej: „Wojewódzki Inspektor”). (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ¹ mimo stwierdzonych nieprawidłowości wykonanie w 2012 r. planu finansowego Inspektoratu.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła prawidłowe ewidencjonowanie i egzekwowanie należności z tytułu dochodów budżetowych, terminowe przekazywanie uzyskanych dochodów na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa, racjonalne zaplanowanie oraz celowe i gospodarne zrealizowanie wydatków (ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 37,4% zrealizowanych w Inspektoracie wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych), a także funkcjonowanie w Inspektoracie systemu księgowości i mechanizmów kontroli zarządczej, dotyczących operacji finansowych i gospodarczych w sposób pozwalający (mimo stwierdzonych nieprawidłowości) na przedstawienie rzetelnego obrazu dochodów, wydatków, należności i zobowiązań w rocznych sprawozdaniach budżetowych. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: – przyjęciu dochodów w kwocie 20,0 tys. zł na rachunek pomocniczy, zamiast bezpośrednio na rachunek bieżący dochodów budżetowych,

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

- dokonaniu wydatków na łączną kwotę 46,3 tys. zł z przekroczeniem kwot wydatków ustalonych w planie finansowym,
- sporządzeniu miesięcznych sprawozdań budżetowych za grudzień 2012 r. na podstawie m.in. niezatwierdzonych zapisów księgowych za ten miesiąc,
- niezapewnieniu przez system rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej, dotyczących operacji finansowych i gospodarczych skutecznej kontroli spełnienia wymogu kompletności zapisów księgowych oraz poprawności i sekwencji dat,
- niewskazywaniu w dekretacji miesiąca księgowania dowodów księgowych oraz przypadkach ujmowania w księgach rachunkowych niewłaściwych dat operacji gospodarczych,
- mających wpływ na sprawozdawczość bieżącą trzech przypadkach ujęcia wydatków do niewłaściwych okresów sprawozdawczych.

Nieprawidłowości te nie miały zasadniczego wpływu na wykonanie przez Inspektorat planu finansowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonanie dochodów oraz ich windykacja

Opis stanu
faktycznego

1.1. Uzyskane przez Inspektorat w 2012 r. dochody budżetu państwa (291,0 tys. zł) były wyższe o 99,0 tys. zł, tj. o 51,6% od zaplanowanych (192,0 tys. zł) oraz o 10,7 tys. zł, tj. o 3,8%, od dochodów uzyskanych w 2011 r. (280,3,1 tys. zł).

W 2012 r. Inspektorat uzyskał dochody w dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, z tego w rozdziałach:

- 90093 Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były realizowane z rachunku dochodów własnych: 187,8 tys. zł (64,5% dochodów ogółem), głównie w § 0830 Wpływy z usług (187,3 tys. zł), z tytułu wykonywanych badań i pomiarów środowiskowych,
- 90014 Inspekcja Ochrony Środowiska: 103,2 tys. zł (34,5% dochodów ogółem), głównie w § 0580 Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (66,6 tys. zł), z tytułu kar i grzywien wymierzonych podmiotom za nieprzestrzeganie przepisów o ochronie środowiska.

Prognozowaną wysokość dochodów określono na poziomie planu na 2011 r. Wpływ na uzyskanie dochodów wyższych od planowanych miało głównie uzyskanie wyższych wpływów z tytułu ww. usług (o 37,3 tys. zł, tj. o 25,2%) oraz kar i grzywien (o 33,6 tys. zł, tj. o 101,8%), a także nieplanowanych dochodów, w łącznej kwocie 10,1 tys. zł, uzyskanych w rozdziale 90014 ze sprzedaży składników majątkowych (§ 0870) i w rozdziale 90093 z tytułu odsetek (§ 0920).

(dowód: akta kontroli str. 13-19, 43-47, 50-51, 55-56 i 129-130)

Przyczyną ww. różnic pomiędzy dochodami planowanymi a wykonanymi były – według wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora – trudności w prognozowaniu dochodów oraz realizacja zasady ostrożnego ich szacowania.

(dowód: akta kontroli str. 8-18)

Badanie 49 dowodów księgowych (wylosowanych metodą PPS²) i odpowiadającym im zapisów księgowych na stronie Wn konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” na łączną kwotę 120,8 tys. zł (38,9% przypisanych należności) wykazało, że wszystkie objęte badaniem należności zostały przypisane terminowo, w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę tych zapisów,

² Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wielkości przy założeniu interwału losowania na poziomie 2%, po pomniejszeniu populacji o zapisy księgowe dotyczące transakcji o małej wartości (poniżej 50 zł).

a w przypadkach nieterminowego ich uregulowania Inspektorat naliczał należne odsetki. Nie stwierdzono przypadków przeznaczania dochodów na pokrycie wydatków Inspektoratu.

(dowód: akta kontroli str. 131-136 i 578-582)

Badanie terminowości odprowadzania przez Inspektorat dochodów na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa, przeprowadzone na próbie dochodów zrealizowanych w czerwcu 2012 r. (w kwocie 30,9 tys. zł) wykazało, że dochody te odprowadzono w terminach określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa³ (dalej: „rozporządzenie w sprawie wykonywania budżetu państwa”).

(dowód: akta kontroli str. 539-558)

Inspektorat prowadził m.in. rachunek pomocniczy, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt 5 lit d 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 rachunkach⁴ (dalej: „rozporządzenie w sprawie operacji na rachunkach bankowych”), do którego otwarcia był uprawniony na podstawie § 16 ust. 3 ww. rozporządzenia. Gromadzono na nim wpływy z tytułu administracyjnych kar pieniężnych, wymierzonych podmiotom naruszającym warunki korzystania ze środowiska, które – zgodnie z art. 277 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁵ (dalej: „Prawo ochrony środowiska”) – stanowią przychody Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz dochody budżetów powiatów i gmin.

(dowód: akta kontroli str. 662-668 i 675-677)

1.2. Na koniec 2012 r. w Inspektoracie należności pozostałe do zapłaty i zaległości netto wynosiły ogółem 19,6 tys. zł i w porównaniu do stanu takich należności i zaległości na koniec 2011 r. (20,1 tys. zł), były niższe o 0,5 tys. zł, tj. o 2,5%.

(dowód: akta kontroli str. 20)

Zmniejszenie stanu zaległości wynikało przede wszystkim z odzyskania należności w wysokości 2,2 tys. zł w drodze postępowania egzekucyjnego.

Badanie dokumentacji dotyczącej sześciu (trzech najstarszych i trzech największych) zaległości na łączną kwotę 19,3 tys. zł (98,5% zaległości ogółem) wykazało m.in., że dotyczyły one zwrotu mienia zagarniętego przez pracownika i kosztów zastępstwa procesowego (11,4 tys. zł), zapłaty za wykonania pomiarów i analiz w związku z przeprowadzoną kontrolą (3,9 tys. zł), grzywny w celu przymuszenia, nałożonej w związku z niewykonaniem obowiązków określonych decyzją (2,1 tys. zł) oraz zapłaty za usługi związane z poborem i analizą prób (1,9 tys. zł). Inspektorat prowadził wobec dłużników stosowne czynności zmierzające do ich wyegzekwowania, w tym drodze postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 21-24)

1.3.-1.4. Analiza zapisów na kontach 761 „Pozostałe koszty operacyjne”, 751 „Koszty finansowe” oraz 290 „Odpisy aktualizacyjne należności” wykazała, że w Inspektoracie w 2012 r. zaległości nie uległy przedawnieniu, nie były umarzane oraz nie stosowano innych ulg w ich spłacie.

(dowód: akta kontroli str. 8, 12, 20-24, 428 i 440-467)

³ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 249, poz. 1667 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Na rachunek pomocniczy Inspektoratu, na którym gromadzono dochody z tytułu administracyjnych kar pieniężnych, wymierzonych podmiotom naruszającym warunki korzystania ze środowiska, przyjęto również kary pieniężne wraz z odsetkami w łącznej kwocie 20.000,00 zł za nieprzekazanie sprawozdania zawierającego dane o przekroczeniu obowiązujących wartości progowych dla uwolnień i transferów zanieczyszczeń oraz transferów odpadów, nałożone na podstawie art. 236d Prawa ochrony środowiska, które stanowią dochód budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 662-668 i 675-677)

Z wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora wynika, że zostało to spowodowane przyjęciem – wobec niewskazania w Prawie ochrony środowiska rachunku, na jaki winny być wpłacane ww. kary za nieprzekazanie sprawozdania – błędnego założenia, że należy je wpłacać tak, jak wszystkie inne kary określone w tej ustawie.

(dowód: akta kontroli str. 666-668)

Inspektorat dochody z powyższego tytułu na bieżąco przekazywał na rachunek bieżący dochodów i terminowo odprowadzał na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 670-674)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁶, wykonanie w 2012 r. dochodów budżetowych oraz ich windykację przez Inspektorat.

2. Planowanie i wykonanie wydatków

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wydatki ujęte w planie finansowym Inspektoratu na 2012 r. (6.168 tys. zł – w całości w rozdziale 90014) zostały w trakcie roku zwiększone dziesięcioma decyzjami Ministra Finansów o 2.102,9 tys. zł (tj. o 34,1%) ze środków poz. 8, 57, 59 i 73 rezerwy celowej budżetu państwa, a także czterema decyzjami Wojewody Pomorskiego o 180,7 tys. zł (tj. o 2,9%).

Największe zwiększenia planu wydatków nastąpiły na podstawie decyzji Ministra Finansów, przyznających środki z rezerwy celowej budżetu państwa:

- z 14 sierpnia 2012 r. zwiększającej plan wydatków o 788,4 tys. zł z poz. 8 rezerwy celowej – na zakupy inwestycyjne współfinansowane z budżetu środków europejskich,
- z 23 marca 2012 r. zwiększającej plan wydatków o 470 tys. zł z poz. 59 rezerwy celowej – na wydatki bieżące w §§: 4210, 4260, 4270, 4300 i 4550,
- z 4 października 2012 r. zwiększającej plan wydatków o 310 tys. zł z poz. 59 rezerwy celowej – na zakupy inwestycyjne.

W 2012 r. w Inspektoracie nie dokonano zmian w paragrafach płacowych i majątkowych (poza zwiększeniami z rezerw celowych), przekraczających kwotę 100 tys. zł. Inspektorat nie otrzymał środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 25-28, 30, 43-83, 137-149 i 517)

Badanie wykorzystania środków w kwocie 788,4 tys. zł, przyznanych z poz. 59 rezerwy celowej wykazało, że wykorzystano je w 100%, po wprowadzeniu odpowiednich zmian w planie finansowym Inspektoratu oraz zgodnie z przeznaczeniem, na pokrycie kosztów związanych z realizacją projektu

⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

współfinansowanego z budżetu środków europejskich, opisanego w punkcie 3 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 29-30, 84-85, 468-469 i 521-524)

2.2. Wydatki Inspektoratu w 2012 r. wyniosły 8.448,1 tys. zł, tj. 99,96 % planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. wydatki były niższe o 345,6 tys. zł, tj. o 4,0%. Nie stwierdzono przekroczenia kwot wydatków, ujętych w planie na koniec 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 25-26)

Wydatki bieżące wyniosły 6.916,1 tys. zł (w tym 17,0 tys. zł na finansowanie programów z udziałem środków z budżetu środków europejskich), tj. 99,9% planu po zmianach. Składały się na nie m.in. wynagrodzenia i pochodne (4.604,0 tys. zł) oraz zakupy materiałów i wyposażenia (927,2 tys. zł). Wydatki te były wyższe od wykonanych w 2011 r. o 243,3 tys. zł (tj. o 4,0%), głównie z powodu wzrostu składki rentowej oraz zmniejszenia przeniesień środków z wynagrodzeń na składki na PFRON w związku ze zwiększeniem zatrudnienia osób z orzeczoną stopniem niepełnosprawności.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych (17,4 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach) były wyższe od wykonanych w 2011 r. o 8,2 tys. zł (tj. o 47,1%), głównie w wyniku wypłaty odprawy pieniężnej z tytułu rozwiązania stosunku pracy z przyczyn niedotyczących pracownika.

Wydatki majątkowe wyniosły 1.514,6 tys. zł (w tym 849,2 tys. zł na finansowanie programów z udziałem środków z budżetu środków europejskich), tj. 100,0% planu po zmianach i były niższe od wykonanych w 2011 r. o 610,2 tys. zł (tj. o 28,7%). Składały się na nie m.in. zakupy sprzętu i aparatury laboratoryjnej, samochodów i pontonu oraz przygotowanie dokumentacji i wykonanie robót budowlanych (modernizacja dachu Delegatury Inspektoratu w Słupsku).

(dowód: akta kontroli str. 25-26, 197, 468-469, 561-566)

Wydatki Inspektoratu zaplanowano w układzie klasyfikacji budżetowej. Pierwotny plan opracowano na poziomie otrzymanych limitów środków przy uwzględnieniu następujących ograniczeń, przyjętych przy planowaniu budżetu państwa w części 85/22:

- planowanie wydatków na wynagrodzenia i wydatków funduszu świadczeń socjalnych na poziomie 2011 r. (zakaz planowania podwyżek),
- uwzględnienie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług dóbr konsumpcyjnych (102,8%),
- nieujmowanie wydatków na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków europejskich oraz wydatków na wypłaty nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych, które zostaną włączone w późniejszym terminie,
- nieplanowanie wydatków na wypłaty na PFRON, które będą dokonywane z wydatków zaplanowanych na wynagrodzenia, po dokonaniu stosownych zmian w planie.

Inspektorat na etapie planowania dysponował informacjami o konieczności przeznaczenia środków m.in. na realizację inwestycji, zakupy towarów i usług, eksploatację bazy lokalowej, które uwzględnił w materiałach do projektu ustawy budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 25-28, 30, 43-83, 137-149 i 517)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że przyznane limity były niewystarczające na realizację bieżącej działalności Inspektoratu, dlatego konieczna była racjonalizacja i ograniczenie planu niektórych wydatków. W celu racjonalizacji wydatków m.in.:

- opracowano plan zamówień publicznych,
 - zamówień publicznych o wartości przekraczającej równowartość 14,0 tys. euro udzielano w trybie przetargu nieograniczonego (w efekcie m.in. wydatki na ochronę i dozór mienia oraz sprzątanie i utrzymanie czystości zmniejszono o 44 tys. zł),
 - zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej równowartość 14,0 tys. euro dokonywano w ramach procedury, wymagającej uzasadnienia wydatku, rozpoznania rynku i wyboru najtańszej oferty,
 - wprowadzono obowiązek miesięcznego planowania zadań przez komórki organizacyjne Inspektoratu,
 - zainstalowano w pojazdach służbowych system GPS, służący kontroli prawidłowości ich eksploatacji,
 - ograniczono pracownikom przyznane limity na paliwo,
 - skonfigurowano wewnętrzną sieć komputerową, pozwalającą wykorzystywać drukarki sieciowe i wprowadzono zasadę dwustronnego drukowania i kopiowania dokumentów,
 - ograniczono liczbę etatów przez niezatrudnianie – w miejsce osób odchodzących z pracy – nowych pracowników (ich zadania rozdzielano na pozostałych pracowników) oraz wprowadzono stanowiska łączone (zadania właściwe dla samodzielnych stanowisk powierzono pracownikom jako dodatkowe obowiązki).
- (dowód: akta kontroli str. 31-37)

Populację podlegającą ocenie w zakresie celowości, rzetelności, gospodarności i terminowości dokonywania wydatków stanowiły wydatki w łącznej kwocie 3.714,1 tys. zł (wydatki budżetu państwa, poniesione przez Inspektorat w 2012 r., wynikające ze sprawozdania rocznego Rb-28 po ich pomniejszeniu o wydatki na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi, wpłaty na PFRON, odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych – dalej: „ZFŚS”). Sposób doboru próby celowej i próby losowej do ww. badania opisano w pkt. 4.3.-4.4. wystąpienia.

W wyniku badania próby wydatków na kwotę 2.296,7 tys. zł (27,2% wydatków Inspektoratu ogółem) dokonanych na podstawie 118 dowodów księgowych, w tym 90 dowodów na kwotę 1.160,9 tys. zł dobranych losowo oraz 28 dowodów na kwotę 1.135,8 tys. zł dobranych celowo przy badaniu ksiąg rachunkowych Inspektoratu, nie stwierdzono wydatków niecelowych, nierzetelnych, niegospodarnych, nieujętych w planie finansowym (za wyjątkiem czterech wydatków z ww. próby, poniesionych w grudniu 2012 r.) oraz przypadków nieterminowych płatności, skutkujących zapłatą odsetek. Przy udzielaniu zamówień stosowano przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁷ (dalej: Prawo zamówień publicznych) oraz wewnętrzne procedury w tym zakresie.

Zgodnie z wewnętrznymi procedurami udzielania zamówień publicznych, wydatków dokonywano na podstawie pisemnych wniosków odpowiednich komórek organizacyjnych, które zawierały m.in. uzasadnienie dokonania wydatku, określenie wartości zamówienia na podstawie rozeznania rynku oraz uzasadnienie wyboru wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 578-591 i 599-655)

Zobowiązania wynikające z objętych badaniem dowodów księgowych w 72 przypadkach uregulowano w terminie do 14 dni przed upływem terminu ich płatności, natomiast w 46 przypadkach zapłaty dokonano z wyprzedzeniem od 16 do 45 dni w stosunku do tego terminu.

(dowód: akta kontroli str. 599-602)

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

Z wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora wynika, że termin płatności nie jest datą jej wykonania lecz przedziałem czasowym, w którym zapłata powinna nastąpić oraz że Inspektorat zabiega o określanie jak najdłuższego terminu płatności dla swoich wydatków, a ich dokonywanie przed końcowym dniem terminu wynika z niepewności co do dysponowania odpowiednimi środkami w tym dniu (zapotrzebowanie na środki na dany miesiąc sporządza się w miesiącu poprzednim, środki niewykorzystane są automatycznie zwracane, a procedury ich odzyskania są bardzo długie).

(dowód: akta kontroli str. 666 i 669)

Starszy specjalista w Wydziale Administracyjno-Technicznym Inspektoratu (dalej: „WAT”) wyjaśniła ponadto, że wydatków współfinansowanych z budżetu środków europejskich dokonywano w terminach określonych we wniosku o dofinansowanie i harmonogramem rzeczowo-finansowym, a w celu zabezpieczenia się przed nieterminową zapłatą (spowodowaną nieotrzymaniem w odpowiednim czasie środków finansowych) w umowach określono 60 dniowy termin płatności. Wyjaśniła również, że dokonanie płatności w ostatnim dniu wynikającym z terminu określonego umową, spowodowałoby konieczność zmian w harmonogramie rzeczowo-finansowym, a instytucja zarządzająca ma prawo odmówić dokonania takich zmian.

(dowód: akta kontroli str. 720-721)

Badanie dokumentacji ośmiu wydatków majątkowych na kwotę 849,2 tys. zł, współfinansowanych z budżetu środków europejskich (spośród opisanej wyżej próby dowodów dobranych celowo) wykazało m.in., że zostały one poniesione w związku z projektem, na realizację którego uzyskano zapewnienie finansowania. Projekt zrealizowano i osiągnięto zakładane cele i efekty. Na fakturach i protokołach odbiorów potwierdzono dokonanie ich kontroli funkcjonalnej i merytorycznej, obejmującej m.in. terminowość przekazania do użytkowania i rozpoczęcia eksploatacji. Wydatki poniesiono na zakupy środków trwałych, ujętych w klasyfikacji zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)⁸ i ujęto w ewidencji środków trwałych.

(dowód: akta kontroli str. 585-602 i 782)

2.3. Wojewódzki Inspektor wprowadził do stosowania procedury udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej w skali roku równowartości 14 tys. euro i postępowań, których wartość przekracza równowartość 14 tys. euro. W Inspektoracie zadania z zakresu udzielania zamówień publicznych przypisano WAT. Nie powołano stałej komisji przetargowej.

(dowód: akta kontroli str. 150)

W Inspektoracie przeprowadzono analizę i ocenę potrzeb, będących przedmiotem zamówień oraz przewidywalnych efektów, w wyniku których opracowano plan rzeczowo-finansowy na 2012 r.

Z wyjaśnień Naczelnika WAT wynika, że prowadzono systematyczną ocenę realizacji zamówień, polegającą na bieżącej kontroli zgodności dostaw, usług i robót budowlanych z postanowieniami umów. Ocena odbywała się na bieżąco, na podstawie protokołów odbioru (w przypadku dostaw) i protokołów zdawczo odbiorczych (w przypadku usług).

(dowód: akta kontroli str. 151-155)

⁸ Dz. U. Nr 242, poz. 1622.

W 2012 r. Wojewódzki Inspektor – w wyniku przeprowadzenia 13 postępowań (wszystkie w trybie przetargu nieograniczonego) – zawarł 27 umów o udzielenie zamówień publicznych o łącznej wartości 3.036,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 156-159)

Wojewódzki Inspektor sporządził roczne sprawozdanie o udzielonych w 2012 r. zamówieniach publicznych zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik Nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2006 r. w sprawie w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania⁹. Sprawozdanie przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych z zachowaniem terminu określonego w art. 98 ust. 2 Prawa zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 160-163)

Badanie trzech (tj. 23,1% przeprowadzonych) postępowań, w wyniku których udzielono zamówień o największej wartości (cztery umowy na łączną kwotę 1.576,8 tys. zł, w tym 788,4 tys. zł z budżetu środków europejskich) wykazało m.in., że zostały one przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w Prawie zamówień publicznych, a na ich realizację w 2012 r. poniesiono wydatki (w terminach i w wysokościach określonych umowami) prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 164-196, 198-378 i 468-469)

2.4. W 2012 r. w Inspektoracie prowadzono siedem rachunków pomocniczych, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 5 lit. c i d rozporządzenia w sprawie operacji na rachunkach bankowych, z tego:

- rachunek sum na zlecenie, na który przyjmowano wpłaty wadium w związku z prowadzonymi postępowaniami o udzielenie zamówień publicznych oraz z tytułu zabezpieczenia należytego wykonania umów,
- rachunek sum depozytowych, na którym przechowywano podatek VAT z tytułu sprzedaży,
- pięć rachunków pomocniczych (w tym jeden szczegółowo opisany w punkcie 1.1. wystąpienia), na których gromadzono środki z tytułu kar, niestanowiące dochodów budżetu państwa.

(dowód akta kontroli str. 399-414)

Inspektorat nie składał kwartalnej informacji o stanie środków na ww. rachunkach pomocniczych, o której mowa w § 16 ust. 4 ww. rozporządzenia, ponieważ Minister Finansów pismem z 9 stycznia 2012 r. poinformował, że informacją nie należy obejmować rachunków pomocniczych, na których gromadzone są środki inne, niż budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych.

(dowód akta kontroli str. 415-417 i 666-668)

2.5. Przeciętne zatrudnienie¹⁰ w 2012 r. w Inspektoracie wyniosło 91 osób (siedem osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń i 84 członków korpusu służby cywilnej) i zmalało w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o jedną osobę, tj. o 1,1%.

(dowód: akta kontroli str. 379)

W Inspektoracie w 2012 r.:

- wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (4.604,0 tys. zł) wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 112,2 tys. zł, tj. o 2,5%, głównie w wyniku wzrostu składki rentowej oraz zmniejszenia przeniesień środków z wynagrodzeń

⁹ Dz. U. Nr 155, poz. 1110 ze zm.

¹⁰ W przeliczeniu na pełne etaty.

- na składki na PFRON, spowodowanego zwiększeniem zatrudnienia osób z orzeczoną stopniem niepełnosprawności,
- przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego (3,6 tys. zł) i wydatki na wynagrodzenia (3.890,1 tys. zł) wzrosły w porównaniu do 2011 r. o – odpowiednio – 0,1 tys. zł (tj. o 2,8 %) i 14,4 tys. zł (tj. o 0,4 %),
- nie przekroczono planowanych wydatków na wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 144 i 379)

2.6. W 2012 r. w Inspektoracie wydatkowano z § 4170 Wynagrodzenia bezosobowe 5,0 tys. zł na sfinansowanie wynagrodzeń wynikających z umów o dzieło zawartych z trzema pracownikami Inspektoratu (na łączną kwotę 2,9 tys. zł) i jedną osobą niebędącą pracownikiem tej jednostki (na kwotę 2,1 tys. zł). Ponadto z § 4390 Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii dokonano wydatku w wysokości 0,1 tys. zł na realizację jednego zlecenia. Nie dokonywano natomiast wydatków z § 4380 Zakup usług obejmujących tłumaczenia.

(dowód: akta kontroli str. 380 i 396-398)

Badanie dokumentacji dotyczącej umów o dzieło zawartych z dwoma pracownikami Inspektoratu (na łączną kwotę 2,4 tys. zł) i jedną osobą niebędącą pracownikiem tej jednostki (na kwotę 2,1 tys. zł) wykazało, że w ich ramach uaktualniono instrukcję bezpieczeństwa pożarowego i zweryfikowano obiekty Inspektoratu pod kątem spełniania wymogów bezpieczeństwa pożarowego, a także pomalowano pomieszczenia laboratorium. Przedmiot umów nie pokrywał się z zakresami obowiązków pracowników Inspektoratu, a umowy zrealizowano zgonie z ich postanowieniami, tj. terminowo i w pełnym zakresie wykonano prace oraz wypłacono wynagrodzenia. Kwoty wypłat ujęte były w planie finansowym jednostki po zmianach. Efekty zleconych prac były niezbędne, przydatne i wykorzystane przez jednostkę w jej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 381-395)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W grudniu 2012 r. Wojewódzki Inspektor i pełniący obowiązki Zastępcy Wojewódzkiego Inspektora dokonali wydatków w łącznej kwocie 46.251,63 zł (w trzech paragrafach klasyfikacji budżetowej: 4210, 4300 i 3020) z przekroczeniem kwot wydatków ustalonych w planie finansowym Inspektoratu, tj. z naruszeniem art. 162 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹ (dalej: „ustawa o finansach publicznych” – zmiany w planie wprowadzono dopiero decyzją z 31 grudnia 2012 r., po dokonaniu ww. wydatków).

(dowód: akta kontroli str. 31-32, 38-39, 84-127 i 569)

Wyjaśnienia Wojewódzkiego Inspektora i pełniącej obowiązki Zastępcy Wojewódzkiego Inspektora, że dokonując powyższych wydatków kierowano się zaistniałymi potrzebami i nie przekroczono kwoty planowanych wydatków ogółem, a także że decyzje o zmianach planu finansowego podejmowano na bieżąco w formie ustnej, a dopiero na koniec miesiąca wydano pisemną decyzję obejmującą dokonane wcześniej zmiany nie zmieniają – w ocenie NIK – faktu, że w momencie dokonywania wydatków przekraczano kwoty wydatków określone w poszczególnych paragrafach planu finansowego. Nie można bowiem uwzględnić wyjaśnienia, że zmian w planie dokonywano w formie ustnej, gdyż plan finansowy sporządzany jest w formie pisemnej, zatem jego zmiany winny być dokonane w takiej samej formie.

(dowód: akta kontroli str. 31-32, 39-42, 125 i 127-128)

¹¹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości planowanie i wykonanie w 2012 r. wydatków budżetowych przez Inspektorat.

Opis stanu
faktycznego

3. Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich

3.1. Inspektorat był w 2012 r. beneficjentem środków w ramach „Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013” osi 7 „Ochrona zdrowia i system ratownictwa”, działania 7.2. „Zintegrowany system ratownictwa” na realizację projektu „Zakup wyposażenia jednostek WIOŚ i WIW z terenu województwa pomorskiego w celu wzmocnienia współpracy w ramach Regionalnego Zintegrowanego Systemu Ratownictwa” (dalej: „Projekt”).

(dowód: akta kontroli, str. 468-469)

Na realizację Projektu w 2012 r. w Inspektoracie wykorzystano z budżetu środków europejskich 866,2 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli, str. 470-471)

3.2. Zgłoszonych do przez Inspektorat na realizację Projektu wydatków z budżetu środków europejskich w kwocie 832,1 tys. zł nie uwzględniono w budżecie dysponenta części 85/22 i w planie finansowym Inspektoratu, jednak Minister Finansów 19 lipca 2011 r. udzielił zapewnienia finansowania Projektu w ww. wysokości. Decyzją z 16 sierpnia 2012 r. Minister Finansów zwiększył z poz. 98 rezerwy celowej budżet środków europejskich dysponenta części 85/22 o 788,4 tys. zł z przeznaczeniem na realizację Projektu, a Wojewoda Pomorski decyzją z 22 listopada 2012 r. dokonał zwiększenia planowanych wydatków z powyższego tytułu o 77,8 tys. zł.

Zwiększenie planowanych wydatków w stosunku do zgłoszonych do projektu budżetu państwa wynikało z wyższych od planowanych przez Inspektorat cen ofert wykonawców, złożonych w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych na realizację Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 470-519, 521-536 i 678-717)

3.3. Kwota płatności wykonanych w 2012 r. przez Bank Gospodarstwa Krajowego na realizację Projektu (866,2 tys. zł) była zgodna z kwotami płatności zleconych przez Inspektorat i wysokością wydatków, dokonanych z powyższego tytułu. W 2012 r. nie wystąpiły opóźnienia w realizacji przez BGK zleceń płatności, a Inspektorat nie składał zleceń płatności do zrealizowania w roku 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 468-471 i 520)

3.4. Badanie wydatków na realizację Projektu, tj.:

- zakupów towarów i usług na kwotę 17 tys. zł (3 tys. zł w § 4557 Szkolenia członków korpusu służby cywilnej i 14 tys. zł w § 4307 Zakup usług pozostałych),
- wydatków majątkowych na kwotę 849,2 tys. zł (w § 6057 Wydatki na inwestycje), wykazało m.in., że:
 - zostały one prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych,
 - realizowane były na podstawie porozumienia w sprawie dofinansowania Projektu zawartego w Wojewodą Pomorskim i partnerem – Wojewódzkim Inspektorem Weterynarii w Gdańsku,
 - osiągnięto wskaźniki produktu i rezultatu oraz cel, ustalone we wniosku o dofinansowanie, tj. m.in. wzrost potencjału operacyjnego mającego wpływ na poziom bezpieczeństwa ludności w regionie pomorskim,
 - poniesiono je w terminach określonych we wnioskach o dofinansowanie i harmonogramie rzeczowo-finansowym.

Ustalenia w zakresie udzielania wybranych zamówień publicznych na realizację Projektu opisano w punkcie 2.3. wystąpienia.

(dowód akta kontroli str. 468-469 i 521-536)

W siedzibie Inspektoratu znajdują się środki trwałe, zakupione w ramach Projektu na potrzeby komórek organizacyjnych Inspektoratu znajdujących się w Gdańsku (m.in. samochód ciężarowy, ponton oraz aparatura i urządzenia pomiarowe), które zostały trwałe oznaczone nadanymi im numerami inwentarzowymi oraz informacjami o współfinansowaniu wydatku ze środków europejskich.

(dowód akta kontroli str. 468-469, 523-524 i 777-778)

3.5. Inspektorat w 2012 r. nie posiadał rachunku pomocniczego dla wydatków ze środków europejskich, ponieważ nie dokonywano operacji określonych w § 14 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wykonywania budżetu państwa.

(dowód akta kontroli str. 570-572, 718)

3.6. Inspektorat w 2012 r. nie naliczał i nie odprowadzał odsetek, o których mowa w § 4 ust. 7 rozporządzenia w sprawie wykonywania budżetu państwa, ponieważ nie wystąpiły przypadki uzasadniające ich naliczenie.

(dowód akta kontroli str. 468-471, 520, 570-572, i 718)

3.7. W 2012 r. w Inspektoracie nie wystąpiły przypadki zlecenia płatności ze środków budżetu środków europejskich na pokrycie wydatków, poniesionych wcześniej z budżetu państwa.

(dowód akta kontroli str. 570-572 i 718)

3.8. Sprawozdanie budżetowe Inspektoratu Rb-28 UE¹² za 2012 r. sporządzono rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz terminowo przekazano dysponentowi części 85/22. Dane wykazane w sprawozdaniu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (kwota 866,2 tys. zł, wykazana w pozycjach: „Plan (po zmianach)”, „Zaangażowanie” i „Wykonanie wydatków” była zgodna z odpowiednimi zapisami kont: 980 „Plan wydatków środków europejskich”, 983 „Zaangażowanie wydatków środków europejskich roku bieżącego” i 227 „Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich”) oraz z informacjami dotyczącymi płatności, przekazanymi Inspektoratowi przez BGK.

(dowód: akta kontroli, str. 537-538)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2012 r. przez Inspektorat wydatków budżetu środków europejskich.

Ocena częściowa

4. Rzetelność ksiąg rachunkowych

Opis stanu
faktycznego

4.1. Dokumentacja opisująca przyjęte w Inspektoracie zasady rachunkowości (polityka rachunkowości) spełniała warunki określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹³ (dalej: ustawa o rachunkowości”) oraz rozporządzeniu 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 Polskiej¹⁴, tj. m.in.:

- przewidywała prowadzenie ewidencji na kontach 130 „Rachunek bieżący jednostki” i 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego” ze szczegółowością klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf),
- wyodrębniała konta księgowe dla wydatków budżetu środków europejskich,

¹² Sprawozdanie z wykonania planów wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

¹³ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

- określała zasady ewidencji operacji dotyczących wykonania budżetu w układzie zadaniowym,
- wprowadziła do planu kont konta pozabilansowe 992 „Zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa”, 245 „Wpływy do wyjaśnienia” i 976 „Wzajemne rozliczenia między jednostkami”,
- prawidłowo określiła zasady funkcjonowania kont 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” i 750 „Przychody finansowe”,
- zawierała wykaz programów, procedur i funkcji oprogramowania służącego do prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera oraz zasady ochrony danych,
- określała odstępstwa od zasad księgowania zakupów na kontach rozrachunkowych,
- zawierała procedury zaciągania i kontroli zobowiązań finansowych,
- określała zasady obiegu i zatwierdzania dokumentów księgowych,
- określała mechanizmy kontroli dotyczące operacji gospodarczych i finansowych.

W Inspektoracie funkcjonuje rejestr obowiązujących przepisów wewnętrznych i procedura rejestracji wpływu dokumentów do jednostki i do komórki rachunkowości (Wydziału Budżetu, Finansów i Egzekucji Należności Pieniężnych). Określenie zakresów obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień pracowników tej komórki oraz powierzenie głównej księgowej Inspektoratu obowiązków i odpowiedzialności w zakresie określonym w art. 54 ustawy o finansach publicznych zostało przez Wojewódzkiego Inspektora dokonane w formie pisemnej.

(dowód: akta kontroli, str. 722-727, 736-743 i 761-776)

4.2. W Inspektoracie funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Wojewódzkiego Inspektora, system księgowości komputerowej Finanse DDJ (aktualna wersja 9.3. została zatwierdzona i zainstalowana w 2012 r.). Księgowanie w programie prowadzone było równolegle na dwóch stanowiskach. 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 (dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1).

Program nie zapewniał jednak kontroli kompletności zapisów (stwierdzono przypadki braku opisu operacji gospodarczych) oraz poprawności i sekwencji dat. Umożliwiał bieżące (w trakcie miesiąca) zatwierdzanie zapisów, przy czym nie wymuszał ich zatwierdzenia przed sporządzeniem sprawozdań budżetowych (sprawozdania za grudzień sporządzono na podstawie niezatwierdzonych zapisów) i zamykania miesięcy. Numer w dzienniku nadawany był w trakcie zapisu. Okres, do którego księgowano zapis był wskazywany, a data księgowania/zatwierdzania nadawana była automatycznie bez możliwości modyfikacji. Zestawienia obrotów i sald nie pozwalały na jednoznaczne określenie, że nie zawierają danych z bufora i dotyczą zamkniętego miesiąca. System umożliwiał udostępnienie ksiąg w postaci elektronicznej, możliwej do odczytu m.in. przy pomocy programu Excel.

(dowód: akta kontroli, str. 726-729)

4.3.-4.4. Populację podlegającą ocenie (4.580,3 tys. zł) stanowiły wydatki poniesione przez Inspektorat w 2012 r., wynikające ze sprawozdań rocznych Rb-28 i Rb-28 UE (9.314,3 tys. zł), pomniejszone o wydatki na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi, wpłaty na PFRON i odpisy na ZFŚS (4.734,0 tys. zł).

Z powyższej populacji dobrano celowo 28 dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych na łączną kwotę 2.002,0 tys. zł.

Z pozostałej populacji na podstawie zapisów kont 201, 225 i 231, po wyeliminowaniu transakcji o relatywnie niewielkiej wartości (50 zł) wybrano próbę 90 dowodów księgowych (faktur lub dokumentów równoważnych fakturom) i odpowiadających im zapisów księgowych na kwotę 1.160,9 tys. zł dobranych losowo (z zastosowaniem metody monetarnej MUS¹⁵, przy założeniach, że dopuszczalny tolerowany poziom nieprawidłowości wynosi 1,5% wartości populacji podlegającej ocenie, a ryzyko wydania opinii pozytywnej pomimo występujących nieprawidłowości wynosi 18,0%).

Wybrane 118 dowodów księgowych (na łączną kwotę 3.162,9 tys. zł) i odpowiadające im zapisy księgowe poddano badaniu wg następujących kryteriów:

- spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodów oraz zapisów księgowych, kompletności i poprawności w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji, kompletności i poprawności formalnej zapisu dowodu w urządzeniach księgowych (badanie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych),
- prawidłowości ewidencji transakcji w zakresie: wartości transakcji, okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych w tym w podziałkach klasyfikacji budżetowej, zgodnie z którą zostają ujęte w sprawozdaniach budżetowych, ponadto sprawdzeniu podlegało czy zdarzenia gospodarcze miały miejsce w danym okresie sprawozdawczym oraz czy zobowiązania (płatności) zostały uregulowane w terminie (badanie wiarygodności).

W wyniku badania poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych:

- w zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodów nie stwierdzono nieprawidłowości,
- w zakresie kompletności i poprawności kontroli bieżącej i dekretacji nie stwierdzono nieprawidłowości, za wyjątkiem niewskazania w dekretacji wszystkich objętych badaniem dowodów miesiąca ich księgowania (nieprawidłowość o charakterze systematycznym),
- w zakresie kompletności i poprawności formalnej zapisu dowodu w urządzeniach księgowych nie stwierdzono nieprawidłowości, za wyjątkiem ujęcia w księgach daty operacji gospodarczej innej niż wynikająca z 43 dowodów (nieprawidłowość o charakterze systematycznym).

W wyniku badania wiarygodności nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na sprawozdawczość roczną i bieżącą, za wyjątkiem trzech przypadków zaewidencjonowania transakcji w niewłaściwych okresach sprawozdawczych – mających wpływ na sprawozdawczość bieżącą.

(dowód: akta kontroli, str. 578-598)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W zakresie funkcjonującego w Inspektoracie systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej, dotyczących operacji finansowych i gospodarczych:

- w Inspektoracie nie dokonano zatwierdzenia zapisów księgowych za grudzień 2012 r. przed sporządzeniem sprawozdań budżetowych za ten miesiąc (system pozwalał na zatwierdzenie zapisów przed sporządzeniem tych sprawozdań, jednak – jak wynika z wyjaśnień głównej księgowej Inspektoratu – od zatwierdzenia odstąpiono chcąc zachować w dzienniku chronologię zdarzeń

¹⁵ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji.

według dat dowodów księgowych w przypadku wpływu, po sporządzeniu sprawozdań, faktur dotyczących okresu tymi sprawozdaniami objętego). W efekcie sprawozdania budżetowe za grudzień 2012 r. sporządzono na podstawie zapisów: zatwierdzonych za okres styczeń-listopad 2012 r. oraz niezatwierdzonych za grudzień 2012 r. – z naruszeniem przepisów § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁶ (dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej”), zgodnie z którymi kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (zmian zapisów w systemie nie dokonano, zatem powyższa nieprawidłowość nie miała wpływu na obraz danych, wykazanych w sprawozdaniach);

(dowód: akta kontroli, str. 578-579, 582, 726-727, 731-732 i 757-760, 779-780, 783)

- system nie zapewniał skutecznej kontroli spełnienia wymogu kompletności, określonego w art. 24 ust. 3 ustawy o rachunkowości, gdyż stwierdzono 17 zapisów księgowych niezawierających – jak wynika z wyjaśnień głównej księgowej Inspektoratu, z powodu przeoczenia – opisu operacji gospodarczej, wymaganego art. 23 ust. 2 pkt 3 tej ustawy. Ponadto system nie zapewniał kontroli poprawności i sekwencji dat o czym świadczy m.in. fakt, że w 12 przypadkach wprowadzono do systemu daty operacji późniejsze od dat dowodów księgowych, a w dwóch przypadkach daty zapisu późniejsze od dat jego zatwierdzenia;

(dowód: akta kontroli, str. 583--598, 728, i 731-732)

2. W badaniu poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych:

- w zakresie kompletności i poprawności kontroli bieżącej i dekretacji: stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niewskazaniu w dekretacji wszystkich (118) objętych badaniem dowodów księgowych miesiąca ich księgowania, pomimo takiego obowiązku, określonego w art. 21 ust. 1 pkt. 6 ustawy o rachunkowości oraz w polityce rachunkowości Inspektoratu (nieprawidłowość o charakterze systematycznym).

Wyjaśnień głównej księgowej Inspektoratu że w dekretacjach nie wskazywano miesiąca księgowania, ponieważ wynikał on z daty dekretacji i daty operacji gospodarczej, nie zmieniają faktu, że obowiązek wynikający z powyższego przepisu nie był realizowany.

(dowód: akta kontroli, str. 599-602, 718, 761 i 767-768)

- w zakresie kompletności i poprawności formalnej zapisu dowodu w urządzeniach księgowych: stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na ujęciu w księgach – jak wynika z wyjaśnień głównej księgowej Inspektoratu, z powodu błędnej interpretacji – daty operacji gospodarczej innej niż wynikająca z 43 dowodów księgowych (nieprawidłowość o charakterze systematycznym).

(dowód: akta kontroli, str. 573, 575 i 599-602)

3. W badaniu wiarygodności stwierdzono nieprawidłowość, mającą wpływ na sprawozdawczość bieżącą, polegającą na ujęciu – jak wynika z wyjaśnień głównej księgowej Inspektoratu, w wyniku przeoczenia – części kwot (łącznie 4,3 tys. zł), wynikających z trzech dowodów księgowych do niewłaściwych okresów sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli, str. 592-598, 656-661, 718 i 766)

¹⁶ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

W ocenie NIK przyczyną powyższej nieprawidłowości były stwierdzone nieprawidłowości o charakterze systematycznym, gdyż w dekretacji ww. dowodów nie wskazano miesiąca księgowania oraz przyjęto niewłaściwą datę operacji gospodarczej. Ponadto NIK zauważa, że zgodnie z zasadami wynikającymi z przyjętej polityki rachunkowości i zakresami obowiązków dekretacji dowodów księgowych, wprowadzenia ich do ksiąg rachunkowych i zatwierdzenia zapisów księgowych dokonuje jeden pracownik, co nie zapewnia odpowiedniej kontroli poprawności zapisów księgowych.

(dowód: akta kontroli, str. 582, 734-743 i 761-776)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości zgodność z prawem i skuteczność funkcjonujących w Inspektoracie: systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej, dotyczących operacji finansowych i gospodarczych, a także poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych, natomiast pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej i bieżącej.

5. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych

Opis stanu faktycznego

5.1. Sprawozdania Inspektoratu: Rb-23¹⁷, Rb-27¹⁸, Rb-28¹⁹ i Rb-28 Programy²⁰ za 2012 r. oraz Rb-Z²¹ i Rb-N²² za IV kwartał 2012 r., sporządzono w terminach określonych – odpowiednio – w rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²³.

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

Wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-23:

- dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 291,0 tys. zł i były zgodne z dochodami wykonanymi, wykazanymi w sprawozdaniu Rb-27,
- wydatki wyniosły 8.448,1 tys. zł i były zgodne z wydatkami wykazanymi w sprawozdaniu Rb-28,
- zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony 31 stycznia 2013 r. przez Oddział Okręgowy NBP w Gdańsku.

Wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-27 dochody wykonane (291,0 tys. zł) były zgodne z zapisami na koncie 130.

Wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wydatki ogółem (8.448,1 tys. zł) były zgodne z zapisami na koncie 130 i kwotą środków, otrzymanych w 2012 r. z budżetu państwa.

Wydatki wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy (866,2 tys. zł) były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego.

¹⁷ Sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych.

¹⁸ Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych.

¹⁹ Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

²⁰ Sprawozdanie 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 realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

²¹ Sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

²² Sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

²³ Dz.U. Nr 43, poz. 247,

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

Dane za IV kwartał 2012 r., wykazane przez Inspektorat w sprawozdaniu Rb-N (należności ogółem: 3.862,1 tys. zł) i sprawozdaniu Rb-Z (zobowiązań nie wykazano) były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli, str. 418-433, 537-538 i 559-560)

5.2. Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²⁴. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania sporządzonego przez Inspektorat 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 wykazane w ww. sprawozdaniu kwoty wydatków wynoszące odpowiednio 8.448,1 tys. zł (budżet państwa) i 866,2 tys. zł (budżet środków europejskich) były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 „Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym”. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli, str. 434-439 i 784)

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rzetelność sprawozdań budżetowych Inspektoratu: Rb-23, Rb27, Rb-28 i Rb-28 Programy za 2012 r., sprawozdań Inspektoratu w zakresie operacji finansowych: Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2012 r. oraz sprawozdania Inspektoratu Rb-BZ1 za 2012 r.

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

Opis stanu faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadziła w Inspektoracie kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r.

(dowód: akta kontroli, str. 783)

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 Kontroli²⁵, wnosi o:

- 1) wyeliminowanie przypadków przyjmowania wpływów z tytułu nałożonych na podstawie art. 236d ustawy Prawo ochrony środowiska kar za nieprzekazanie sprawozdania zawierającego dane o przekroczeniu obowiązujących wartości progowych dla uwolnień i transferów zanieczyszczeń oraz transferów odpadów na rachunek pomocniczy przeznaczony do innych celów,
- 2) podjęcie działań w celu zapewnienia dokonywania wydatków wyłącznie zgodnie z upoważnieniem określonym w planie finansowym Inspektoratu,

²⁴ Dz. U. Nr 298, poz. 1766

²⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

- 3) wzmocnienie skuteczności funkcjonujących w Inspektoracie systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej, dotyczących kompletności i prawidłowości formalnej dowodów i zapisów księgowych.
- 4) podjęcie działań w celu zapewnienia sporządzania miesięcznych sprawozdań budżetowych na podstawie zatwierdzonych zapisów księgowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Gdańsk, dnia 25 marca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

.....
podpis