



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI – 4100-01-02/2012
P/13/147

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/147 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r., w części 85/26 – województwo świętokrzyskie.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze dotyczące ustawy budżetowej na rok 2012.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontrolerzy</i>	1. Piotr Fatalski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 84696 z dnia 11 stycznia 2013 r. 2. Zbigniew Biegaj, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 84695 z dnia 11 stycznia 2013 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Kielcach (kod 25-563) ul. Zagnańska 232.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Józef Bryk, Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego w Kielcach. (Dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ działalność Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Kielcach (ŚWITD), w zakresie wykonania wydatków budżetowych w 2012 r., z uwzględnieniem procesu planowania i wydatkowania środków oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych w zakresie mającym wpływ na roczne sprawozdania budżetowe.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Pozytywną ocenę uzasadnia: – zrealizowanie wydatków w wysokości wynikającej z planu finansowego oraz prawidłowo dokonanych zmian; – prawidłowe prowadzenie i rozliczanie dochodów budżetowych państwa na rachunku pomocniczym; – prawidłowe przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji składników majątkowych; – prawidłowe udzielanie badanych zamówień publicznych; – rzetelne sporządzenie jednostkowych i łącznych sprawozdań budżetowych za 2012 r. oraz terminowe przekazanie tych sprawozdań dysponentowi części budżetowej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: – nieokreślenia w zasadach (polityce) rachunkowości algorytmów wyliczenia kwoty wynagrodzenia netto do wypłaty, daty rozpoczęcia eksploatacji

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

komputerowego programu finansowo-księgowego firmy Agema S.A. oraz wskazania niewłaściwej wersji programu;

- niedostosowania zasad funkcjonowania konta 080 *Środki trwałe w budowie (inwestycje)* do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej², po jego zmianie od dnia 16 lutego 2012 r.³

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonanie dochodów budżetowych przez Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Kielcach

Opis stanu
faktycznego

1.1. ŚWITD opracował dokumenty planistyczne dotyczące dochodów, zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012⁴ i przekazał je w dniu 13 kwietnia 2011 r. wojewodzie świętokrzyskiemu wraz z uzasadnieniem.

Planowane dochody na 2012 r. dla Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Kielcach (WITD) ustalono na kwotę 1.564 tys. zł, w tym w § 0580 *Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych* w następstwie kontroli drogowych i przedsiębiorstw w kwocie 1.560 tys. zł oraz w § 0970 *Wpływy z różnych dochodów* dotyczących wpływów z tytułu upomnień wystawionych przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego w administracji oraz innych pozostałych dochodów w kwocie 4 tys. zł. Planowane dochody na 2012 r. były niższe od planu dochodów na 2011 r. o 1.211 tys. zł oraz o 423 tys. zł od planowanego wykonania dochodów budżetowych w 2011 r. W wyjaśnieniu kierowanym do wojewody świętokrzyskiego stwierdzono, że planowane znaczne zmniejszenie dochodów budżetowych WITD na rok 2012 wynikało z nowych zadań nałożonych na Inspekcję Transportu Drogowego, co skutkowało może oddelegowaniem części inspektorów wykonujących czynne kontrole drogowe do czynności związanych z Elektronicznym Systemem Poboru Opłat (ETC). Wpływy z tytułu mandatów związane z funkcjonowaniem ww. systemu, będą stanowiły dochody budżetu państwa realizowane przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad.

Zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ ŚWITD przedłożył do Wydziału Finansów i Budżetu Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego (ŚUW) opracowany projekt planu finansowego na rok 2012, w którym planowane dochody w Dziale 600 *Transport i łączność*, rozdziale 60055 *Inspekcja Transportu Drogowego* ustalono na kwotę 1.564 tys. zł.

Z załącznika nr 4 do decyzji wojewody świętokrzyskiego znak: FN.I.3111.4.1.2012 z dnia 30 marca 2012 r. wynika, że dochody budżetu państwa w części 85/26 województwo świętokrzyskie na 2012 rok dla WITD wynoszą ogółem 1.564 tys. zł,

² Dz. U. z 2013 r. poz. 289.

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r. Nr 121).

⁴ Dz. U. Nr 56, poz. 290.

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

w tym w § 0580 *Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych* – 1.560 tys. zł oraz w § 0970 *Wpływy z różnych dochodów* – 4 tys. zł. (Dowód: akta kontroli str. 6-26)

Zrealizowane dochody budżetowe wyniosły 735,9 tys. zł, co stanowiło 47% kwoty planowanej. Były one niższe o 1.780,6 tys. zł od dochodów uzyskanych w 2011 r. Najwyższy udział w wykonanych dochodach, stanowiły dochody uzyskane w § 0580 *Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych* (99,2% dochodów ogółem) oraz dochody w § 0970 *Wpływy z różnych dochodów* w kwocie 5,9 tys. zł. (Dowód: akta kontroli str. 27-28, 29).

Główny księgowy WITD Magdalena Wcześniak wyjaśniła, że z dniem 1 stycznia 2012 r. weszły w życie zmiany do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁶, które w sposób znaczący wpłynęły na zmniejszenie ilości wystawianych decyzji administracyjnych o nałożeniu kary pieniężnej. Przede wszystkim ustawa w aktualnym brzmieniu wprowadziła odpowiedzialność w trybie określonym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenie wobec osoby zarządzającej przedsiębiorstwem, co w wielu przypadkach zwalnia przedsiębiorcę od ewentualnej odpowiedzialności administracyjnej. Ponadto w załączniku określającym wysokość kar za naruszenie dotyczące podmiotu wykonującego przewóz drogowy znacznie zmniejszono ilość czynów podlegających karze administracyjnej w porównaniu do przepisów poprzednio obowiązujących. Jednocześnie w ustawie zniesiono rygor natychmiastowej wykonalności decyzji, co przekłada się na znaczne wydłużenie terminu płatności. W aktualnym stanie prawnym do uregulowania należności podmiot wykonujący przewóz drogowy zobowiązany jest dopiero po wyczerpaniu toku odwoławczego oraz skargowego przed sądem. Z dniem 29 czerwca 2012 r. kolejna zmiana do ustawy o transporcie drogowym wprowadziła zasadę, że wszelkie wpływy z tytułu kar pieniężnych wydanych od tego dnia stanowią dochód Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego. Ostatnia radykalna zmiana doprowadziła do sytuacji, iż dochodem WITD są jedynie te należności, które wynikały z decyzji wydanych przed 29 czerwca 2012 r. (Dowód: akta kontroli str. 30-32)

ŚWITD w dniach 6 lipca, 1 października i 27 grudnia 2012 r. informował wojewodę świętokrzyskiego o przyczynach niezrealizowania zakładanego planu dochodów budżetowych na 2012 r. W uzasadnieniu wskazywano, że dokonywane zmiany w ustawie o transporcie drogowym spowodowały z jednej strony zmniejszenie ilości wystawianych decyzji administracyjnych o nałożeniu kar pieniężnych, z drugiej zaś od 29 czerwca 2012 r. wszystkie wpływy z tytułu kar pieniężnych stały się dochodami budżetu państwa realizowanymi przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego. (Dowód: akta kontroli str. 33-37, 41-42)

1.2. W dniu 2 lipca 2012 r. ŚWITD wystąpił do wojewody świętokrzyskiego jako dysponenta części budżetowej z wnioskiem o wyrażenie zgody przez ministra finansów na kontynuację prowadzenia rachunku pomocniczego dla kilku rodzajów środków dla obsługi WITD. W uzasadnieniu zwrócono uwagę, iż z chwilą wejścia w życie zmian do ustawy o transporcie drogowym, kary pieniężne oraz grzywny przekazywane są na wyodrębniony rachunek bankowy Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (GITD), a nie jak wcześniej na rachunek bankowy ŚUW. Uzyskanie zgody ministra finansów miało pozwolić na przekazywanie ww. środków za pośrednictwem funkcjonującego konta pomocniczego w WITD. (Dowód: akta kontroli str. 105-106)

W dniu 21 sierpnia 2012 r. minister finansów wydał zezwolenie na prowadzenie w Narodowym Banku Polskim rachunku pomocniczego dla obsługi WITD, służącego

⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 125 poz. 874 ze zm.

w szczególności do obsługi dochodów budżetu państwa z tytułu wpłat za mandaty gotówkowe, do dnia 31 grudnia 2012 r. (Dowód: akta kontroli str. 107-108)

W WITD na rachunku pomocniczym utworzonym w NBP gromadzone były wpływy z tytułu mandatów gotówkowych, decyzji nakładających kary pieniężne w związku z przekroczeniem dopuszczalnej masy i za nieuiszczenie opłaty z elektronicznego systemu poboru opłat za przejazd, a także opłaty z tytułu wydawania lub wznowienia certyfikatów potwierdzających spełnienie przez pojazd warunków bezpieczeństwa lub dopuszczenia do ruchu, które stanowią dochód budżetu państwa.

Z analizy konta 139/2 *Inne rachunki bankowe – pozostałe* wynika, że na koncie ewidencjonowano wpływy z ww. tytułów. Na koniec lipca 2012 r. obroty wyniosły 5.920 zł, na koniec sierpnia – 12.050 zł, a na koniec września 2012 r. – 13.290 zł. W IV kwartale 2012 r. w poszczególnych miesiącach obroty wyniosły odpowiednio 7.870 zł, 5.850 zł i 2.850 zł. Z analizy ww. konta 139/2 po stronie Ma wynika, że wpłaty przekazywane były na bieżąco. Saldo na koniec każdego analizowanego miesiąca wykazywało „zero”.

Na podstawie konta 240/9 – *Pozostałe rozrachunki* ustalono, że dochody budżetu państwa, z tytułu mandatów gotówkowych, przekazywane były na rachunek dochodów GITD na koniec dnia operacyjnego, w którym wpłynęła wpłata lub następnego dnia roboczego. (Dowód: akta kontroli str. 109-111)

ŚWITD przesłał w dniach 8 października 2012 r. i 8 stycznia 2013 r. do ministra finansów informację o stanie środków na rachunku pomocniczym państwowej jednostki budżetowej na dzień kończący III i IV kwartał 2012 r., tj. zgodnie z § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzaju 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 rachunkach⁷. Z przesłanych informacji wynikało, że stan środków na rachunku pomocniczym na koniec każdego ww. kwartału wynosił „zero”. (Dowód: akta kontroli str. 112-115)

W dniu 4 grudnia 2012 r. ŚWITD wystąpił ponownie do Wydziału Budżetu i Finansów ŚUW o wyrażenie zgody przez ministra finansów na kontynuację prowadzenia jednego rachunku pomocniczego w NBP dla obsługi WITD. W dniu 28 grudnia 2012 r. minister finansów wydał zgodę na prowadzenie rachunku pomocniczego w NBP dla WITD służącego w szczególności do obsługi wpływów z tytułu mandatów, do dnia 31 grudnia 2013 r. (Dowód: akta kontroli str. 116-118)

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

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych. Pozytywnie natomiast ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zakresie prowadzenia i rozliczenia dochodów budżetowych na rachunku pomocniczym.

2. Planowanie i realizacja wydatków budżetu państwa

2.1. Planowanie wydatków

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 143 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wojewoda świętokrzyski poinformowała ŚWITD o kwocie wydatków budżetowych przyjętych do projektu ustawy budżetowej na 2012 r. w wysokości 2.748 tys. zł.

W projekcie planu finansowego opracowanego przez ŚWITD i przekazanego do wojewody świętokrzyskiego w terminie określonym w art. 143 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (do 1 grudnia), zaplanowano wydatki budżetowe na

⁷ Dz. U. Nr 249, poz. 1667 ze zm.

2012 rok w ww. kwocie, z tego wydatki bieżące – 2.693 tys. zł oraz wydatki na świadczenia pieniężne na rzecz osób fizycznych – 55 tys. zł. W projekcie planu finansowego nie przewidywano wydatków na zakupy inwestycyjne.

W dniu 19 marca 2012 r. ŚWITD zgodnie z pismem wojewody świętokrzyskiego opracował materiały niezbędne od przygotowania projektu decyzji ustalającej wysokość wydatków na 2012 r. dla WITD na kwotę 2.746 tys. zł, tj. o 2 tys. zł mniejszej od wcześniej planowanej. Z przesłanej w dniu 30 marca 2012 r. decyzji wojewody świętokrzyskiego ustalającej w budżecie państwa w części 85/26 – województwo świętokrzyskie na 2012 rok ostateczne kwoty wydatków budżetowych WITD, wynika, że zgodnie z załącznikiem nr 17 do ww. decyzji wydatki te ustalono w Dziale 600 *Transport i łączność*, w rozdziale 60055 *Inspekcja Transportu Drogowego* w kwocie 2.746 tys. zł, z tego wydatki bieżące 2.691 tys. zł, tj. 98% ogółu wydatków oraz świadczenia pieniężne na rzecz osób fizycznych w kwocie 55 tys. zł, tj. 2% ogółu wydatków. (Dowód: akta kontroli str. 6-26)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2.2. Zmiany w planie wydatków

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z zarządzeniem nr 2/2011 wojewody świętokrzyskiego z dnia 2 stycznia 2012 r. w sprawie upoważnienia kierowników państwowych jednostek budżetowych objętych budżetem wojewody świętokrzyskiego do dokonywania przeniesień wydatków w planie finansowym, ŚWITD został upoważniony do dokonywania przeniesień wydatków między paragrafami w ramach jednego rozdziału, poza wydatkami dotyczącymi wynagrodzeń i uposażeń, wydatków majątkowych oraz wydatków przeznaczonych na finansowanie programów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. (Dowód: akta kontroli str. 43).

ŚWITD korzystając z ww. upoważnienia wydał w 2012 r. osiem decyzji w sprawie zmian w planie finansowym wydatków WITD na łączną kwotę 42.855 zł, w tym pięć decyzji w grudniu na łączną kwotę 33.855 zł, co stanowiło 79% wszystkich dokonanych przez ŚWITD zmian w planie finansowym w 2012 r. Zwiększenia dokonano m.in. w § 4210 *Zakup materiałów i wyposażenia* (29.853 zł, w tym w grudniu – 26.853 zł), § 3020 *Wydatki osobowe niezależne od wynagrodzeń* (2.672 zł) oraz § 4270 *Zakup usług remontowych* (2.230 zł). W pozostałych paragrafach zwiększenie wydatków w grudniu 2012 r. w planie finansowym dotyczyło zabezpieczenia środków na remont samochodu służbowego, wypłaty równoważnika za umundurowanie oraz opłat za rozmowy telefoniczne. Zmniejszenia wydatków budżetowych w 2012 r. dotyczyły m.in. § 4300 *Zakup usług pozostałych* (15.245 zł) i § 4120 *Składki na fundusz pracy* (4.500 zł). Dokonywane zmiany w planie finansowym dotyczyły faktycznych potrzeb wynikających z funkcjonowania WITD i dokonane zostały zgodnie z decyzjami ŚWITD. (Dowód: akta kontroli str. 44-62)

Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego Józef Bryk wyjaśnił, że w związku z utratą mocy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 8 lipca 2011 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania Inspekcji Transportu Drogowego równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie brak było uregulowań w niniejszym zakresie. W listopadzie 2012 r. na wniosek Głównego Inspektora Transportu Drogowego postanowiono w miarę posiadanych środków wypłacić całość kwot należnych inspektorom za okres od początku użytkowania do 1 sierpnia 2012 r. Mając powyższe na uwadze ŚWITD dokonał dwukrotnie zmian w § 3020

i dokonał wypłat zgodnie z wytycznymi. Na wyposażeniu WITD znajduje się 12 pojazdów oraz dwa motocykle, których okres gwarancyjny już minął. W grudniu wystąpiły dwie poważne awarie samochodów, ze względu na konieczność zapewnienia ciągłości pracy inspektorów koniecznym było dokonanie natychmiastowego remontu w związku z czym dokonano zwiększenia środków na zakup usług remontowych. W III kwartale 2012 r. zainicjowano procedurę zmierzającą do uzyskania pozwolenia na broń dla kolejnych nowoprzyjętych inspektorów. W związku z trwającą kilka miesięcy weryfikacją dopiero w grudniu 2012 r. otrzymano informację o zakwalifikowaniu inspektora do egzaminu na broń, w związku z tym dokonano zwiększenia wydatków na opłaty celem zapłacenia za egzamin.

Pozostałe zmiany dotyczące zwiększenia środków na zakup materiałów i wyposażenia wynikały ze złożonych przez inspektorów w listopadzie i grudniu 2012 r. wniosków dotyczących ich wyposażenia oraz wyposażenia pojazdów, które uległo zużyciu na przestrzeni roku.

Ponadto ŚWITD biorąc pod uwagę konieczność minimalizowania kosztów dokłada starań aby zakupy dokonywane były w większych ilościach, co ma bezpośredni wpływ na cenę. (Dowód: akta kontroli str. 352-353)

W 2012 r. w budżecie państwa w części 85/26 województwo świętokrzyskie w planowanych wydatkach budżetowych w Dziale 600 *Transport i łączność*, w rozdziale 60055 *Inspekcja Transportu Drogowego* wojewoda świętokrzyski dokonała dziewięciu zmian na wniosek ŚWITD, w tym sześciu polegających na zmianach między paragrafami w planowanych wydatkach budżetowych w Dziale 600 *Transport i łączność*, w rozdziale 60055 *Inspekcja Transportu Drogowego*. Natomiast trzy zmiany związane były ze zwiększeniem planu wydatków budżetowych budżetu państwa w części 85/26 województwo świętokrzyskie na 2012 r. w dziale 600, w rozdziale 60055. Dokonane zwiększenia wyniosły 90,7 tys. zł, z tego w:

- § 4110 *Składki na ubezpieczenia społeczne* – 28.749 zł. Środki z rezerwy celowej (część 83 rezerwy celowe, poz. 73 rezerwa na zmiany systemowe oraz niektóre zmiany organizacyjne) na dofinansowanie wydatków na ubezpieczenia społeczne pracowników WITD, w związku z podniesieniem wysokości składki rentowej o 2%;
- § 4210 *Zakup materiałów i wyposażenia* – 27.000 zł;
- § 4270 *Zakup usług remontowych* – 5.000 zł;
- § 4300 *Zakup usług pozostałych* – 6.600 zł;
- § 4430 *Różne opłaty i składki* – 4.000 zł;
- § 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne* – 19.400 zł. (Dowód: akta kontroli str. 63-64, 65)

Zmiany między paragrafami w budżecie państwa w części 85/26 województwo świętokrzyskie w Dziale 600, w rozdziale 60055 polegały na zabezpieczeniu środków finansowych na wpłaty do PFRON, na wynagrodzenia osobowe pracowników, wynagrodzenia bezosobowe i zakupy inwestycyjne.

Decyzje wojewody świętokrzyskiego dotyczące ww. zmian podjęte były na wniosek ŚWITD w dniach 3, 10 kwietnia, 13 czerwca, 20 i 28 sierpnia, 26 września, 13 i 23 listopada oraz 10 grudnia 2012 r. Wszystkie zmiany wprowadzono do planu finansowego po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu wydatków.

W planie finansowym po dokonanych zmianach wydatki ogółem WITD ustalono na kwotę 2.836,7 tys. zł, tj. o 3,3% więcej niż w przesłanej w dniu 30 marca 2012 r. decyzji wojewody świętokrzyskiego ustalającej wydatki w budżecie państwa

w części 85/26 województwo świętokrzyskie na 2012 rok. (Dowód: akta kontroli str. 38, 66-104)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2.3. Realizacja wydatków

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. wydatki ogółem WITD w Dziale 600 *Transport i łączność*, rozdziale 60055 *Inspekcja Transportu Drogowego* zostały zrealizowane w wysokości 2.832,3 tys. zł, tj. w 99,8% wydatków przewidzianych w planie po zmianach na 2012 r.

Wykonane wydatki w roku 2012 były niższe o 15,4 tys. zł, tj. o 0,54%, w porównaniu z wydatkami wykonanymi w 2011 r. (Dowód: akta kontroli str. 38)

Wielkość i struktura ogółem zrealizowanych wydatków przez WITD w kwocie 2.832,3 tys. zł przedstawiały się następująco:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych (§ 3020 *Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń*) wyniosły 56,7 tys. zł, stanowiły 2% wydatków ogółem i były wyższe w porównaniu do 2011 r. o 15,5 tys. zł, tj. o 36,9%;
- wydatki bieżące wyniosły 2.743,5 tys. zł i stanowiły 96,7% wydatków ogółem;
- wydatki majątkowe w § 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne* wyniosły 32,1 tys. zł, stanowiły 1,1% ogółu wydatków i były wyższe w porównaniu do 2011 r. o 3,0 tys. zł, tj. o 10,3%.

Struktura wydatków bieżących WITD w 2012 r. w kwocie 2.743,5 tys. zł przedstawiała się następująco:

- § 4010 *Wynagrodzenia osobowe pracowników* i § 4020 *wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej* - 1.683,7 tys. zł, tj. 61,4% ogółu wydatków bieżących,
- § 4040 *Dodatkowe wynagrodzenie roczne* - 123,0 tys. zł (4,5%),
- § 4110 *Składki na ubezpieczenia społeczne*, § 4120 *Składki na Fundusz Pracy* oraz § 4440 *Odpisy na ZFSS* wydatkowano kwotę 373,1 tys. zł (13,6%),
- § 4170 *Wynagrodzenia bezosobowe* wydatkowano kwotę 17 tys. zł (0,6%).

Wydatki powyższe wyniosły łącznie 2.196,9 tys. zł i stanowiły 80,1% wydatków bieżących ogółem.

Na pozostałe wydatki bieżące dotyczące zakupów i opłat wydatkowano łącznie kwotę 546,6 tys. zł, tj. 19,9% wydatków bieżących ogółem, w tym największe kwoty wydatkowano w:

- § 4210 *Zakup materiałów i wyposażenia* – 162,8 tys. zł, w tym m.in. zakup paliwa (76,7 tys. zł), tonerów i tuszy (18,2 tys. zł), części do samochodów (14,3 tys. zł), akcesoriów komputerowych (12,9 tys. zł) materiałów biurowych (6,4 tys. zł), wyposażenia specjalistycznego (6,5 tys. zł);
- § 4300 *Zakup usług pozostałych* – 90,9 tys. zł, w tym m.in. usługi pocztowe (23,3 tys. zł), wydatki związane z ponoszonymi kosztami wyżywienia i noclegów inspektorów WITD w trakcie szkoleń oraz narad (20 tys. zł), koszty eksploatacji samochodu (11,6 tys. zł), usługi legalizacji (9,8 tys. zł);
- § 4400 *Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe* – 174,4 tys. zł.

W pozostałych paragrafach wydatki realizowane w 2012 r. wynosiły od 0,6 tys. zł do 26 tys. zł. (Dowód: akta kontroli str. 38-40)

Zobowiązania na koniec 2012 r. wyniosły 136,3 tys. zł i były niższe od zobowiązań na koniec 2011 r. o 16,1 tys. zł. Na łączną kwotę zobowiązań na koniec 2012 r. składały się dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz z pochodnymi (130,0 tys. zł) oraz zobowiązania powstałe z tytułu zakupu paliwa (5,9 tys. zł) i usług pocztowych (0,4 tys. zł) w miesiącu grudniu 2012 r., których termin płatności przypadał w styczniu 2013 r. Zobowiązania z tytułu zakupu paliwa i usług pocztowych zostały uregulowane 14 i 16 stycznia 2013 r. (Dowód: akta kontroli str. 238,257-259, 261-266)

Art. 44 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań.

Główny księgowy WITD Magdalena Wcześniak wyjaśniła, że w celu racjonalizacji wydatków w roku 2012 WITD w Kielcach podjął m.in. następujące działania:

- w zakresie zwrotu kosztów z tytułu używania prywatnego pojazdu do celów służbowych wprowadzono stawkę za 1 km przebiegu pojazdu w wysokości 0,42 zł/km;
- umowy cywilno-prawne z kandydatami na inspektorów zawierane były z klauzulą zwrotu kosztów w przypadku nie zdania egzaminu (w 2012 r. dwaj kandydaci zostali obciążeni łączną kwotą 7.123,44 zł poniesionych kosztów przez WITD);
- obciążano pracowników za przekroczenia abonamentów telefonicznych;
- dokonywano zakupu drukarek z możliwością dwustronnego drukowania;
- wprowadzono patrole 12 godzinne w okresie wiosenno-letnim, co znacznie redukuje ilość wyjazdów i zużytego paliwa;
- utworzono magazyn broni w WITD, co wyeliminowało konieczność codziennych dojazdów do jednostki Policji w celu pobrania i zdawania broni;
- dokonano renegocjacji umów na usługę monitorowania pojazdów za pomocą GPS i usługi internetowe.

Powyższe wyjaśnienia znajdują odzwierciedlenie w dokumentacji źródłowej. (Dowód: akta kontroli str. 30-32, 267-352)

Realizacja wydatków o wartości nieprzekraczającej 14.000 euro odbywała się zgodnie z instrukcją ŚWITD nr 1/2010 z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie realizacji zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro. Zgodnie z instrukcją pracownik zgłaszający zapotrzebowanie na określony zakup występował z wnioskiem, do wydziału finansowo-księgowego. Wniosek podlegał zatwierdzeniu przez osobę odpowiedzialną za zamówienia publiczne i głównego księgowego pod względem zabezpieczenia środków. Zgodę na dokonanie wydatków zatwierdzał ŚWITD. Instrukcja wprowadzała następujące zasady przeprowadzania zamówień:

- poniżej 10.000 zł, przeprowadzano sondaż telefoniczny;
- od 10.000 zł do 55.000 zł przeprowadzano rozeznanie rynku, z uwzględnieniem co najmniej dwóch ofert, oprócz przypadku, w którym zamówienie może być zrealizowane tylko przez jednego;
- od 55.000 zł do wyrażonej w złotych równowartości 14.000 euro, kierowano pisemne zapytania co najmniej do czterech oferentów, oprócz przypadków, w których zamówienie może być realizowane tylko przez jednego oferenta.

Szczegółowe badanie wydatków przeprowadzono na podstawie próby 111 dowodów księgowych na kwotę 419,6 tys. zł (dobór próby opisano w punkcie 4

wystąpienia). Badane wydatki były ujęte w planie finansowym. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego o wartości przekraczającej 14.000 euro prowadzone było zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸ (szczegółowo badania opisano w punkcie 2.4 wystąpienia), a w przypadku zakupów o wartości nieprzekraczającej 14.000 euro – zgodnie z instrukcją ŚWITD nr 1/2010 z dnia 24 grudnia 2010 r. Badane wydatki były celowe i gospodarne. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności. (Dowód: akta kontroli str. 375-385)

Badaniem objęto m.in. zakup 8 szt. laptopów z oprogramowaniem za kwotę 32.127,60 zł, w ramach wydatków majątkowych (§ 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne*). Zakup uzasadniono koniecznością wyposażenia nowego inspektora oraz wymianą siedmiu laptopów, które były zużyte i nie nadawały się do pracy wykonywanej przez inspektorów. Przed zakupem sporządzono wniosek o zamówienie, zatwierdzono tryb realizacji zamówienia, a główna księgowa potwierdziła zabezpieczenie środków. Zakup został poprzedzony zebraniem czterech ofert. WITD zakupił laptopy od firmy, która zaoferowała najniższą cenę. Laptopy zostały ujęte w ewidencji środków trwałych. (Dowód: akta kontroli str. 63-64, 70-71, 355-374)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2.4. Zawieranie umów, których przedmiotem były usługi, dostawy lub roboty budowlane

Opis stanu
faktycznego

W WITD obowiązywał regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem ŚWITD nr 23/2010 z dnia 21 grudnia 2010 r., który został zatwierdzony przez wojewodę świętokrzyskiego w dniu 7 stycznia 2011 r. Zgodnie z powyższym regulaminem do zakresu zadań Wydziału Administracyjno-Technicznego należało m.in.:

- prowadzenie spraw w zakresie dostaw, remontów i zakupów inwestycyjnych;
- ustalanie harmonogramu zakupów dla potrzeb WITD w zakresie sprzętu technicznego, w tym środków łączności, wyposażenia biurowego i środków ochrony sanitarnej, bhp, p.poż, umundurowania oraz czuwanie nad przebiegiem ich realizacji;
- prowadzenie postępowań w zakresie ustawy Prawo zamówień publicznych (pzp).

WITD opracował plan rzeczowo-finansowy na 2012 r., który wraz z planem finansowym przekazał wojewodzie świętokrzyskiemu. (Dowód: akta kontroli str. 12-16, 390-395)

W WITD nie opracowano procedur dokonywania zakupów podlegających procedurom wynikającym z pzp. Naczelnik Wydziału Administracyjno-Technicznego Edyta Jankowska wyjaśniła, że *pzp w sposób wyczerpujący reguluje czynności związane z prowadzeniem postępowań, a ponadto ustawodawca nie narzuca obowiązku posiadania procedur. Ponadto wyjaśniła, że każdorazowo przed planowanym postępowaniem ŚWITD wydaje zarządzenie powołujące komisję przetargową oraz określające obowiązki i tryb pracy jej członków.* (Dowód: akta kontroli str. 396)

Badaniem objęto dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

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

WITD w 2010 r. przeprowadził w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na dostawy paliwa, w wyniku którego podpisano 8 września 2010 r. umowę z PKN Orlen S.A. na dostawy paliwa w okresie od 15 września 2010 r. do 14 września 2012 r. ŚWITD, na podstawie art. 21 ust. 1 i 2 pzp, zarządzeniem nr 12/2010 z 12 sierpnia 2010 r. powołał komisję przetargową, jednocześnie określając tryb pracy i obowiązki członków komisji. Wartość zamówienia oszacowano w oparciu o zużycie paliwa z ostatnich 12 miesięcy oraz ceny paliw obowiązujące na dwóch stacjach. Postępowanie przeprowadzono zgodnie z wymogami określonymi w pzp. Na podstawie zawartej umowy wydatkowano 149.483,24 zł, z tego w 2012 r. – 57.731,63 zł. (Dowód: akta kontroli str. 429-454)

WITD w 2012 r. przeprowadził jedno postępowanie (w trybie przetargu nieograniczonego) w celu udzielenia zamówienia publicznego o wartości powyżej 14.000 euro. ŚWITD zarządzeniem nr 14/2012 z 29 sierpnia 2012 r. powołał komisję przetargową w celu przeprowadzenia postępowania publicznego na dostawy paliwa dla WITD, jednocześnie określając obowiązki komisji oraz tryb jej pracy. Wartość zamówienia ustalono w oparciu o zużycie paliw za ostatnie 12 miesięcy oraz ceny paliw na dwóch stacjach paliw. Oszacowanie wartości zamówienia nastąpiło w terminie określonym w art. 35 ust. 1 pzp, tj. nie wcześniej niż trzy miesiące przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia. Ogłoszenie o zamówieniu publicznym zawierało wszystkie elementy określone w art. 41 pzp i zostało zamieszczone w siedzibie WITD, na stronie internetowej www.witd.kielce.pl oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych. Do WITD wpłynęła tylko jedna oferta, która spełniała wymogi określone w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. W wyniku rozstrzygnięcia przetargu podpisano w dniu 12 września 2012 r. umowę z PKN Orlen S.A. na dostawę 35.800 litrów oleju napędowego oraz 3.800 litrów benzyny bezołowiowej w okresie od 15 września 2012 r. do 14 września 2014 r. Z tytułu realizacji powyższej umowy WITD wydatkował w 2012 r. kwotę 25.888,21 zł. WITD prowadzi systematyczną ocenę realizacji zamówienia. Dnia 28 stycznia 2013 r. WITD przekazał do Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w 2012 r. (Dowód: akta kontroli str. 397-428)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2.5. Zatrudnienie i wydatki na wynagrodzenie

Opis stanu
faktycznego

Przeciętne zatrudnienie wg sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w WITD w 2012 r. wyniosło w przeliczeniu na pełnozatrudnionych 34 etaty i w porównaniu do 2011 r. było większe o dwa etaty. Zatrudnienie wzrosło zarówno w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń oraz w grupie członków korpusu służby cywilnej. Wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego stan zatrudnienia w WITD wyniósł 33 etaty. W 2012 r. nie zostało przekroczone zatrudnienie określone w planie (po zmianach) zarówno odnośnie pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń jak i pracowników członków korpusu służby cywilnej. (Dowód: akta kontroli str. 119, 120, 151 i 260)

Wydatki na wynagrodzenia były niższe w porównaniu do 2011 r. o 2.674,31 zł, tj. o 0,15%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego pracownika WITD w 2012 r. w porównaniu do 2011 r. było niższe o 283,74 zł i wynosiło 4.428,39 zł. Wśród pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami

wynagrodzeń przeciętne wynagrodzenie na koniec 2012 r. w stosunku do 2011 r. było niższe o 806,29 zł i wynosiło 5.753,98 zł, a wśród członków korpusu służby cywilnej było niższe o 248,27 zł i wynosiło na koniec 2012 r. 4.199,84 zł.

Nie przekroczono wydatków na wynagrodzenia określone w planie (po zmianach) na 2012 r. (Dowód: akta kontroli str. 119, 120 i 151)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2.6. Zawieranie umów zleceń lub umów o dzieło dotyczących realizacji zadań statutowych.

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. WITD nie zawierał z pracownikami umów o dzieło i umów zleceń na wykonywanie zadań statutowych jednostki. Natomiast zawarł dwie umowy zlecenia na ww. zadania z osobami nie będącymi pracownikami WITD. Na sfinansowanie wypłat wynikających z powyższych umów wydatkowano 2.798,62 zł. (Dowód: akta kontroli str. 121-123, 140-143)

W dniu 2 stycznia 2012 r. ŚWITD zawarł umowę zlecenie nr 1/2012 z Konradem K. na świadczenie usług na rzecz WITD w zakresie: ważenia pojazdów, badania próbek paliwa, badanie poziomu zadymienia spalin, zaopatrywania WITD w artykuły potrzebne dla prawidłowego funkcjonowania WITD, dbałości o prawidłowy stan techniczny sprzętu wykorzystywanego w trakcie świadczenia usług. Strony umowy ustaliły, że zlecenie będzie wykonywane do 30 marca 2012 r. Za wykonanie czynności przewidzianych umową WITD wypłaci wynagrodzenie miesięczne w kwocie 1.700 zł brutto, w ciągu 14 dni od daty złożenia rachunku przez zleceniobiorcę. W umowie ustalono odpowiedzialność materialną zleceniobiorcy za szkody polegające na zniszczeniu lub uszkodzeniu mienia należącego do WITD, wyrządzone w związku z nienależytym wykonaniem zawartej umowy i zleceniobiorca został zobowiązany do ich naprawienia. (Dowód: akta kontroli str. 124-129)

W dniu 29 sierpnia 2012 r. ŚWITD zawarł umowę zlecenia nr 10/2012 z Barbarą J. na świadczenie usług w zakresie przygotowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz pełnej dokumentacji do zamówienia publicznego na dostawę paliwa na potrzeby WITD oraz przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z pzp. Wysokość wynagrodzenia, po wykonaniu zlecenia strony ustaliły na kwotę 300 zł. (Dowód: akta kontroli str. 130)

Osoba odpowiedzialna za prowadzenie działań wynikających z realizacji pzp przebywała od 7 lipca 2012 r. do 19 września 2012 r. na zwolnieniu lekarskim. (Dowód: akta kontroli str. 131-134, 135-139)

Główny specjalista ds. kadr Aneta Szetela wyjaśniła, że umowa zlecenie z Barbarą J. została zawarta, ponieważ kończył się termin umowy na dostawę paliw płynnych i konieczne było przeprowadzenie w tym czasie przetargu. Natomiast umowa z Konradem K. została zawarta, ponieważ w tym czasie nie było zatrudnionego pracownika, którego zakres obowiązków obejmowałby dokonywanie ważenia pojazdów, badanie próbek paliwa, badanie poziomu zadymienia spalin, a obowiązek taki wynika zarówno z regulaminu organizacyjnego WITD jak i przepisów ustawy o transporcie drogowym. (Dowód: akta kontroli str. 121-123)

Z dniem 1 marca 2012 r. WITD zawarł umowę o pracę na stanowisku operatora urządzeń elektronicznych z Konradem K., a od 26 czerwca 2012 r. stanowisko to w ramach umowy o pracę zajmuje Michał K. Zakres obowiązków na tym stanowisku

obejmuje m.in.: badanie próbek paliwa, ważenie, badanie poziomu zadymienia spalin. (Dowód: akta kontroli str. 144)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Wydatkowanie środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

WITD nie otrzymywał środków z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi oraz ze środków budżetu państwa przeznaczonych na współfinansowanie programów realizowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej. (Dowód: akta kontroli str. 145-150)

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

1. Obowiązujące w 2012 roku w WITD zasady (polityka) rachunkowości zostały wprowadzone zarządzeniem ŚWITD nr 26/2010 z dnia 24 grudnia 2010 r. Zarządzeniem ŚWITD nr 18/2011 z dnia 29 grudnia 2011 r. zasady rachunkowości uzupełniono o wprowadzenie do zakładowego planu kont konta 990 – *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym* oraz zasady dokonywania zapisów na tym koncie. Natomiast zarządzeniem ŚWITD nr 13/2012 z 13 sierpnia 2012 r., w związku z nowelizacją rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, wprowadzono konta 245, 720, 750, 751, 760, 761 i 976.

Zasady (polityka) rachunkowości obowiązujące w WITD spełniały wymogi określone w art. 10 ust. 1 pkt 1, 2, 3 lit. a i b i pkt 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹ (uor). Ewidencje konta 130 - *Rachunek bieżący jednostek budżetowych* oraz konta 998 – *Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego* prowadzone były ze szczegółowością klasyfikacji budżetowej (Dział, rozdział, paragraf).

W WITD od 2003 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez ŚWITD, system księgowości komputerowej *Finanse księgowość* firmy Agema S.A. 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 uor, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor);
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor);
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 2 i 4 uor). (Dowód: akta kontroli str. 375, 455-602)

Instrukcja obiegu i kontroli dowodów księgowych w WITD stanowiła załącznik nr 3 do zarządzenia nr 15 ŚWITD z 20 października 2006 r. W instrukcji określono procedury dotyczące terminowości postępowania z zewnętrznymi i wewnętrznymi dowodami księgowymi. Określono osoby uprawnione do kontroli merytorycznej

⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

i formalno-rachunkowej dowodów księgowych oraz katalog dokumentów stanowiących podstawę dokonywania zapisu księgowego.

Regulacje w zakresie kontroli zarządczej w WITD wprowadzono zarządzeniem ŚWITD nr 11/2010 z dnia 18 czerwca 2010 r. W regulaminie m.in. określono zasady weryfikacji operacji gospodarczych przed i po ich realizacji (kontrola wstępna, bieżąca i końcowa), procedury kontroli dochodów i wydatków, wstępnej oceny celowości zaciąganych zobowiązań finansowych oraz kontroli wewnętrznej. (Dowód: akta kontroli str. 514-584)

2. W toku kontroli przeprowadzono badanie w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące:

- wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru wylosowano statystyczną metodą monetarną¹⁰ próbę 111 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych na kwotę 419,6 tys. zł, co stanowiło 14,8% zrealizowanych wydatków w kwocie 2.832,3 tys. zł. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości w powyższym zakresie. (Dowód: akta kontroli str. 375-389)

3. Na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, z zastosowaniem technik IT- FK-skan w.2.0 dokonano celowego doboru próby dziesięciu zapisów księgowych o największej wartości. W wyniku badania ww. dziesięciu zapisów księgowych i porównaniu ich z odpowiadającymi im dowodami księgowymi stwierdzono, że w trzech przypadkach zapisy są nieprawidłowe. W przypadku zapisu księgowego pod pozycją 540 dziennika brak było opisu operacji gospodarczej. Natomiast pod pozycjami dziennika 3153 i 4833 błędnie wpisano daty wpływu dowodów księgowych do jednostki. Ww. dowody księgowe zaksięgowano do właściwych okresów sprawozdawczych. Główna księgowa Magdalena Wcześniak wyjaśniła, że *powyższe błędy w przypadku dat spowodowane były oczywistą pomyłką pisarską, a w przypadku braku opisu operacji gospodarczej przeoczeniem, które wystąpiło w jednym przypadku na około 6 tys. zapisów księgowych.* (Dowód: akta kontroli str. 375-376, 592-598, 638-646)

4. W WITD na dzień 31 grudnia 2012 r. przeprowadzono pełną inwentaryzację (tj. wszystkich posiadanych aktywów i środków trwałych określonych w art. 26 ust. 1 uor), dotrzymując terminów określonych w art. 26 ust. 3 uor. W wyniku przeprowadzonej inwentaryzacji komisja stwierdziła nadwyżkę czterech sztuk stojaków na taśmy oraz dwóch sztuk regałów metalowych, które 12 lutego 2013 r. wprowadzono do ewidencji wyposażenia. Badaniem szczegółowym objęto 10 losowo wybranych rzeczowych aktywów trwałych spośród spisanych na arkuszach spisowych podczas przeprowadzania inwentaryzacji środków trwałych.

¹⁰ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

Badane środki trwale znajdowały się w WITD i zostały zakwalifikowane do właściwych rodzaju środków trwałych zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych¹¹. (Dowód: akta kontroli str. 606-628)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Obowiązujące w 2012 r. w WITD zasady rachunkowości, wbrew art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c uor nie zawierały informacji dotyczących:

- algorytmów (wzorów matematycznych) wyliczenia kwoty wynagrodzenia netto do wypłaty, dla każdego wzorca listy płac (umowa o pracę, o dzieło, zlecenie);
- daty rozpoczęcia eksploatacji komputerowego programu finansowo-księgowego firmy Agema S.A.;
- właściwej wersji oprogramowania (w polityce rachunkowości wpisano wersję 5.1, podczas gdy na wydrukach widnieje wersja 2.0).

2. W wyniku nowelizacji rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹², wprowadzono w załączniku numer 3 *Plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych* m.in. zmiany w nazwie konta 080 oraz w opisie do ww. konta. Wykreślono z zasad funkcjonowania konta 080 pozycję dotyczącą wartości niematerialnych i prawnych. Nakłady na wartości niematerialne i prawne nie są obecnie rozliczane poprzez konto 080.

ŚWITD zarządzeniem 13/2012 z 13 sierpnia 2012 r. dokonał zmian w polityce rachunkowości dostosowując obowiązujący plan kont do planu wynikającego z powyższej zmiany rozporządzenia. Dokonując zmian w polityce rachunkowości pominięto zmianę zasad funkcjonowania konta 080. (Dowód: akta kontroli str. 455-513)

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości, zgodnie z art. 4 ust. 5 i art. 10 ust. 2 uor, ponosi ŚWITD. Józef Bryk wyjaśnił, że brak daty rozpoczęcia eksploatacji systemu wynika z tego, że został on wprowadzony w 2003 r., a zamiast prawidłowej wersji oprogramowania, tj. Agema 2.0 wpisano do zasad rachunkowości wersję oprogramowania biblioteki Desktop Engine on Windows NT używanej przez powyższy program. Natomiast brak algorytmów wyliczenia kwoty wynagrodzenia netto do wypłaty w zasadach rachunkowości obowiązujących w WITD wynika z tego, iż zarówno listy płac jak i umowy zlecenia i o dzieło naliczane są zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa podatkowego oraz ustawy o ubezpieczeniach społecznych. Naliczenia list płac oraz umów cywilno-prawnych wprowadzane są do programu finansowego ręcznie (brak automatycznego rozksięgowania). Ponadto niewykreślenie z zakładowego planu kont w zakresie konta 080 zmian dotyczących wartości niematerialnych i prawnych wynika z faktu, iż powyższą zmianę uznano za mało istotną, a znowelizowane rozporządzenie nie podaje konta, na którym należałoby ewidencjonować inwestycje w wartości niematerialne i prawne.

ŚWITD zarządzeniem nr 2/2013 z dnia 14 lutego 2013 r., zmieniającym zarządzenie nr 13/2012 z dnia 13 sierpnia 2012 r., usunął powyższe nieprawidłowości, poprzez zamieszczenie w zasadach (polityce) rachunkowości:

¹¹ Dz. U. Nr 242 poz. 1622.

¹² Rozporządzeniem wymienionym w przypisie nr 3.

- algorytmów (wzorów matematycznych) wyliczenia kwoty wynagrodzenia netto do wypłaty, dla każdego wzorca listy płac (umowa o pracę, o dzieło, zlecenie);
- daty rozpoczęcia eksploatacji komputerowego programu finansowo-księgowego firmy Agema S.A. oraz wskazanie aktualnej wersji programu;
- zmianę nazwy konta 080 oraz zasad jego funkcjonowania. (Dowód: akta kontroli str. 5, 629-637)

Powyższe nieprawidłowości nie miały wpływu na prawidłową realizację dochodów i wydatków.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na konieczność zamieszczania opisu operacji gospodarczych w księgach rachunkowych oraz wskazywania w księgach prawidłowych dat wpływu dowodów księgowych do WITD. Z art. 23 ust. 2 pkt 3 uor wynika, że zapis księgowy powinien zawierać zrozumiały tekst, skrót lub kod operacji. Natomiast art. 24 ust. 1 i 2 tej ustawy stanowi, że księgi rachunkowe prowadzone powinny być m.in. rzetelnie, tj. dokonane w nich zapisy powinny odzwierciedlać stan rzeczywisty.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości wiarygodność ksiąg rachunkowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

5. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzania i przekazywania do ŚUW jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za 2012 r., tj. Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych na koniec grudnia 2012 r., Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych oraz sprawozdania finansowego Rb-N za IV kwartał 2012 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych i RB-Z za IV kwartał 2012 r. o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych i gwarancji.

Sprawozdania zostały sporządzone i przekazane do ŚUW w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹³ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁴. Przekazują one prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2012 r. Sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. (Dowód: akta kontroli str. 27-28, 152, 236-243, 246, 248-249)

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 735.896,31 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27.

Stan środków na dzień 31 grudnia 2012 r. na rachunku bieżącym dochodów i wydatków wynoszący „zero” oraz stan środków na rachunku wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, w tym sum depozytowych wynoszący 54.000 zł, został potwierdzony przez Narodowy Bank Polski Oddział Okręgowy w Kielcach.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych (735.896,31 zł) była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 *Rachunek dochodów budżetowych*. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów

¹³ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹⁴ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 2.832.339,66 zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. od wojewody świętokrzyskiego. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). (Dowód: akta kontroli str. 27-28, 152-157, 159-245)

Dane wykazane w Rb-N kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności jednostki budżetowej według stanu na koniec czwartego kwartału 2012 r. były zgodne z ewidencją księgową oraz dokumentacją źródłową prowadzoną dla należności wymagalnych i niewymagalnych w systemie Excel. Dane wykazane w sprawozdaniu w kwocie 1.505.905,75 zł były zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów. (Dowód: akta kontroli str. 27-28, 246-247)

Zgodnie z danymi zawartymi w ewidencji księgowej WITD nie posiadał na koniec 2012 r. żadnych zobowiązań wg tytułów dłużnych wymienionych w kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń RB-Z. (Dowód: akta kontroli str. 248-249 i 250)

W dniu 13 lutego 2013 r. ŚWITD w Kielcach przesłał do wojewody świętokrzyskiego roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym Rb-BZ1 za 2012 r., tj. w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁵. Do sprawozdania dołączono opisową informację o wykonaniu planu finansowego w układzie zadaniowym. Dane zawarte w sprawozdaniu były zgodne z ewidencją księgową konta 990 *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym* oraz ewidencją zobowiązań kont 201, 231 i 229. (Dowód: akta kontroli str. 236-243, 251-256)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

IV. Wnioski

Wobec usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w trakcie kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶ 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 Kielcach.

¹⁵ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Kielce, dnia marca 2013 r.

Kontrolerzy:
Piotr Fatałski
Główny Specjalista kp.

.....
podpis

Zbigniew Biegaj
Główny Specjalista kp.

.....
podpis

Wicedyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach
Tadeusz Mikołajewicz

.....
podpis