



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.411.6.2.2024

**Pani
Karina Czyżewska
Wojewódzki Inspektor Jakości
Handlowej Artykułów Rolno-
Spożywczych**

ul. Nowy Świat 3
20-418 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/24/005/LLU – Gospodarka finansowa i majątkowa wybranych jednostek budżetowych
funkcjonujących w ramach części 85/06 – województwo lubelskie

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Lublinie, ul. Nowy Świat 3, 20-418 Lublin (dalej: WIJHARS lub Inspektorat).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lubelskim Wojewódzkim Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych jest Karina Czyżewska od 1 sierpnia 2024 r. (dalej: Dyrektor WIJHARS). Poprzednio, tj. od 1 lipca 2020 r. do 31 lipca 2024 r., Dyrektorem WIJHARS była Agnieszka Jarosińska (dalej: Była Dyrektor).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja dochodów budżetowych i podejmowanie działań windykacyjnych. 2. Realizacja planu finansowego wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. 3. Zatrudnienie i wynagrodzenia. 4. Prawdopodobność sporządzania sprawozdań budżetowych i w zakresie operacji finansowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024, z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego i późniejszego, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie.
Kontroler	Aleksandra Plewik, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/151/2024 z 28 listopada 2024 r. (akta kontroli str. 5,12-14)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2022-2024 (do 30 listopada) dochody budżetowe realizowane przez WIJHARS zmniejszyły się o ponad 2334 tys. zł (79%), głównie w wyniku zmiany przepisów prawnych w zakresie pobierania opłat za przeprowadzone kontrole. Na podstawie analizy siedmiu decyzji w sprawie wymierzenia kary za naruszenie przepisów ustawy z dnia 21 grudnia 2021 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych³ stwierdzono, że należności ustalane były prawidłowo i terminowo oraz zostały poprawnie ujęte w księgach rachunkowych. Zaległości na 30 września 2024 r. wyniosły 122,6 tys. zł i w porównaniu do stanu na 31 grudnia 2023 r. zmniejszyły się o 7%. Stwierdzono jednak opóźnienia w podejmowaniu działań w celu ich egzekucji. W dwóch przypadkach (z pięciu badanych) tytuły wykonawcze skierowano dopiero po upływie czterech miesięcy od terminu zapłaty określonego w upomnieniu.

Objęte badaniem wydatki ponoszone były w granicach kwot określonych w planie finansowym i służyły realizacji celów WIJHARS, z wyjątkiem zakupu oprogramowania komputerowego, które zostało w pełni wdrożone dopiero po

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1980, dalej ustawa o jakości handlowej.

dwóch latach od jego nabycia oraz zakupu usługi serwisowania tego programu w okresie jego nieużytkowania. Ujawniono przypadek przekroczenia planu wydatków w 2024 r. o 1 tys. zł na odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (dalej: zfśś) w związku ze zmniejszeniem tego planu, pomimo jego wykorzystania.

W latach 2023-2024 ponoszono wydatki na energię elektryczną i jej dystrybucję w kwotach odpowiednio 176,1 tys. zł i 202,7 tys. zł na podstawie umowy zawartej z pominięciem ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁴. Nie podjęto skutecznych działań mających na celu ograniczenie wydatków na dystrybucję energii elektrycznej. Potencjalne oszczędności mogłyby wynieść średnio około 30 tys. zł rocznie.

Zbadane postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zostały zrealizowane zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami. Środki finansowe otrzymane z rezerw celowych wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w granicach limitów kwot określonych w planie finansowym, a nagrody i dodatki zadaniowe przyznawano zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami.

Pozytywnie zaopiniowano objęte kontrolą sprawozdania roczne za 2022 r. i 2023 r. W 2024 r. nie zapewniono trwałości zapisów księgowych, a miesięczne sprawozdania za 2024 r. (do października) sporządzano na podstawie zapisów ujętych w buforze, tj. niespełniających wymogów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵. W sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27 za wrzesień 2024 r. oraz w sprawozdaniu o stanie należności i wybranych aktywów finansowych Rb-N za III kwartał 2024 r. zawyżono wartość należności o 2340,8 tys. zł (98%), w związku z wykazaniem kwot wynikających z nieprawomocnych decyzji. Ponadto w sprawozdaniu Rb-N nie wykazano stanu gotówki w kasie WIJHARS (1 tys. zł). W sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa Rb-28 za listopad 2024 r. oraz o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych Rb-23 wykazano dane niezgodne z księgami, z powodu niezaksięgowania jednego wyciągu bankowego (z 4 listopada 2024 r.). Ponadto stwierdzono, że nie zamykano ksiąg rachunkowych WIJHARS na koniec 2022 r. i 2023 r. oraz nie rozliczono różnic inwentaryzacyjnych ujawnionych w wyniku inwentaryzacji przeprowadzonej w 2022 r. Dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości była nieaktualna w zakresie powołanych przepisów prawnych, nie zawierała też opisu dostosowań planu kont wynikających ze specyfiki działalności jednostki i stosowanego programu finansowo-księgowego.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, dalej: Pzp.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: ustawa o rachunkowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Realizacja dochodów budżetowych i podejmowanie działań windykacyjnych.
Opis stanu faktycznego	1.1. W latach 2022-2024 (do 30 listopada) dochody budżetowe WIJHARS wynosiły odpowiednio: 2950,7 tys. zł, 858,1 tys. zł oraz 616,4 tys. zł. Wykonanie za okres od 1 stycznia do 30 listopada 2024 r. stanowiło 25,5% planu. Dochody zostały zrealizowane głównie z wpływów z opłat za przeprowadzone kontrole (odpowiednio: 2842,8 tys. zł, 89,4 tys. zł i 30,2 tys. zł) oraz grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych (odpowiednio: 101 tys. zł, 750 tys. zł i 569,9 tys. zł). Dyrektor WIJHARS wyjaśniła, że realizacja dochodów z tytułu nałożonych kar finansowych jest uzależniona od ilości stwierdzonych nieprawidłowości, a także od przychodów i obrotów osiąganych przez ukaranego producenta. Największy spadek dochodów dotyczył zmiany opłat za przeprowadzone kontrole, wprowadzonej rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 listopada 2022 r. w sprawie stawek opłat za czynności przeprowadzone w ramach kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz prawidłowości wprowadzania do obrotu i oznakowania materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością⁷. Do listopada 2022 r. opłaty były pobierane za każdą przeprowadzoną kontrolę graniczną bez względu na jej wynik, natomiast od grudnia 2022 r., tylko w przypadku stwierdzenia, że artykuły nie odpowiadają wymaganiom w zakresie jakości handlowej. (akta kontroli str. 16-18, 396, 405, 414, 427, 548, 555-557) 1.2. Zaległości na 30 września 2024 r. wyniosły 122,6 tys. zł i były niższe o 7,1% od zaległości na 31 grudnia 2023 r. (131,9 tys. zł) i o 13,9% wyższe od zaległości na 31 grudnia 2022 r. (107,7 tys. zł). Dotyczyły kar pieniężnych nałożonych za naruszenie ustawy o jakości handlowej. Analiza siedmiu decyzji⁸ na łączną kwotę 2660,6 tys. zł w sprawie nałożenia kary pieniężnej przez WIJHARS wykazała, że w ewidencji księgowej ujęto kwoty należności z dniem wydania decyzji i w wysokościach z nich wynikających. W 2022 r. i w 2023 r. nie udzielano ulg w spłacie należności budżetowych. W 2024 r. (do 30 listopada) rozłożono na raty należność w wysokości 21 tys. zł z tytułu kary pieniężnej. Kwota ta, powiększona o opłatę prolongacyjną, została uregulowana. W latach 2022-2024 nie odpisywano należności z tytułu przedawnienia. (akta kontroli str. 21-101, 160-162, 396, 405, 414, 563, 566) 1.3. W wyniku analizy pięciu zaległości, wykazanych w sprawozdaniu Rb-27 na dzień 30 września 2024 r., na łączną kwotę 28,1 tys. zł, ustalono m.in., że:

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2354.

⁸ Decyzje nr: 9/KO/kp/2023, 142/KO/lp/2024, 109/KO/kp/2023, 7/Kgr/kp/2024, 108/KO/kp/2023, 28/KO/kp/2024 i 9/Kgr/kp/2024.

- podejmowano działania informacyjne wobec dłużników poprzez m.in. korespondencję mailową oraz rozmowy telefoniczne. Nie prowadzono ewidencji tych działań;
- zgodnie z art. 15 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹ dłużnicy byli obciążani kosztami upomnień;
- w trzech sprawach tytuły wykonawcze wystawiono niezwłocznie po upływie terminów zapłaty wskazanych w upomnieniach, natomiast w dwóch przypadkach, po czterech miesiącach od upływu tego terminu;
- w jednej sprawie (dotyczącej należności z 2022 r.) Urząd Skarbowy w 2024 r. wydał postanowienie o zawieszeniu postępowania egzekucyjnego w związku z otwarciem postępowania restrukturyzacyjnego;
- nie upłynął termin przedawnienia badanych należności;
- WIJHARS wystąpił do właściwego urzędu skarbowego w sprawie realizacji postępowania egzekucyjnego w związku z tytułem wykonawczym przekazanym w 2022 r.;
- w wyniku działań WIJHARS trzy należności na kwotę 27,4 tys. zł zostały uregulowane.

(akta kontroli str. 117-155, 160-162)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Inspektoratu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W dwóch przypadkach tytuły wykonawcze wystawiono ponad cztery miesiące po upływie terminu zapłaty wskazanym w upomnieniu, tj.:

- tytuł wykonawczy nr 01/TW1/2022 wystawiono 19 maja 2022 r. na kwotę 5183,47 zł, natomiast upomnienie doręczono 11 stycznia 2022 r.;
- tytuł wykonawczy nr 34/TW1/2022 wystawiono 14 października 2022 r. (obejmował m.in. badaną należność w kwocie 240 zł), natomiast upomnienie doręczono 1 czerwca 2022 r.

Wystawione upomnienia zawierały wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia.

Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰ jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Główna Księgowa wyjaśniła, że w 2022 r. wprowadzono elektroniczny system wysyłania tytułów wykonawczych, do obsługi którego nie została przeszkolona. Ponieważ w 2022 r. była nadmiernie obciążona pracą, nie miała możliwości na bieżąco podejmowania działań w celu egzekucji zaległych należności. Dopiero w maju 2022 r. zapoznała się z systemem obsługi eTW i wystawiła tytuły wykonawcze. Nadmieniła, że w okresie od stycznia do kwietnia 2022 r. wystawiła 79 upomnień dotyczących zaległych należności na łączną kwotę należności głównej 44,4 tys. zł. W przypadku tytułu wykonawczego nr 34/TW1/2022 Główna Księgowa kontaktowała się w tej sprawie z agencją celną, czego efektem była częściowa spłata należności. Ponieważ brak spłaty pozostałej kwoty należności

⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 132.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych.

się przedłużał i nie było informacji o kolejnej wpłacie zaległości, w październiku 2022 r. wystawiła tytuł wykonawczy.

(akta kontroli str. 117-155, 160-162, 646, 648, 653)

OCENA CZĄSTKOWA

Należności z tytułu dochodów ustalane były prawidłowo i terminowo. Podejmowano też działania w celu windykacji zaległych należności z tytułu dochodów budżetowych. Wystąpiły jednak przypadki wystawienia tytułów wykonawczych ponad cztery miesiące po upływie terminu zapłaty wskazanego w upomnieniu.

OBSZAR

2. Realizacja planu finansowego wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Opis stanu faktycznego

2.1. Wydatki zrealizowane przez WIJHARS w 2024 r. (do 30 listopada) wynosiły 8181,6 tys. zł i stanowiły 85,1% planu po zmianach oraz odpowiednio 145,3% wydatków wykonanych w 2022 r. (5630,5 tys. zł) i 102,1% w 2023 r. (8012,9 tys. zł).

Dyrektor WIJHARS wyjaśniła, że wzrost wydatków w latach 2023-2024 w porównaniu z rokiem 2022 związany był ze zwiększeniem zatrudnienia w III kwartale 2022 r. oraz podwyżkami wynagrodzeń. W związku z wybuchem wojny w Ukrainie i wzmożonym transportem towarów przez granicę polsko-ukraińską w III kw. 2022 r. zatrudniono 18 inspektorów wykonujących czynności na przejściach granicznych.

W latach 2022-2024 nie ponoszono wydatków z budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 156-159, 397-398, 406-407, 428-429, 548, 553-555)

2.2. Plan wydatków WIJHARS został zwiększony z rezerw celowych w 2022 r. o 1046,3 tys. zł, natomiast w 2023 r. o 846 tys. zł. Z otrzymanych rezerw wykorzystano odpowiednio: 578,1 tys. zł i 642,3 tys. zł, a niewykorzystane środki finansowe zostały zablokowane. W 2024 r. plan finansowy WIJHARS nie był zwiększany środkami z rezerw celowych.

Badanie zwiększenia planu środkami z rezerwy celowej poz. 62 otrzymanej w 2023 r. wykazało, że zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, na sfinansowanie wynagrodzeń dziewięciu inspektorów zatrudnionych w 2022 r. i pochodnych od tych wynagrodzeń oraz na pozostałe wydatki związane z całodobową obsługą przejść granicznych. Wydatki z rezerwy celowej wyniosły 642,3 zł i stanowiły 75,9% środków otrzymanych. Niepełne wykorzystanie środków finansowych wynikało z rezygnacji z pracy pięciu pracowników na przejściach granicznych (trzech w okresie od maja do listopada oraz dwóch w grudniu). Od 1 października 2023 r. zatrudniono jedną osobę, natomiast przeprowadzona w listopadzie rekrutacja nie zakończyła się podpisaniem nowych umów o pracę. Decyzją Wojewody Lubelskiego z 21 listopada oraz z 27 grudnia 2023 r. dokonano blokady niewykorzystanej kwoty.

(akta kontroli str. 163-185)

2.3. Kontrolę prawidłowości dokonywania wydatków w latach 2022-2024 (do 30 listopada) przeprowadzono na próbie 36 dowodów księgowych na kwotę

ogółem 272,2 tys. zł¹¹, z tego 89,6 tys. zł poniesionych w 2022 r., 119,4 tys. zł w 2023 r. oraz 63,2 tys. zł w 2024 r.

Ustalono, że:

- wydatki były celowe i niezbędne dla realizacji celów WIJHARS, z wyjątkiem zakupu w 2022 r. oprogramowania komputerowego, które wdrożono do użytkowania w części od 1 stycznia 2024 r., a w pozostałym zakresie – od 1 stycznia 2025 r., a także zakupu usługi serwisowania nieużywanego programu, o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- wydatki zostały wykonane zgodnie z planem finansowym;
- wydatki zaewidencjonowano zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹²;
- nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności, skutkujących zapłaceniem odsetek, kar lub opłat;
- zakupione środki trwałe zostały prawidłowo ujęte w ewidencji środków trwałych.

W dniu 3 października 2024 r. wystąpiono o zmniejszenie planu wydatków na odpisy na zfsś o 11 tys. zł do kwoty 158 tys. zł, pomimo że wykonane na ten cel wydatki wynosiły 159,1 tys. zł. Zwrotu wydatków z tytułu zmniejszenia odpisu na zfsś dokonano 9 października 2024 r., tj. pięć dni po wydaniu decyzji Wojewody wprowadzającej ww. zmianę (4 października 2024 r.), o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

W okresie objętym kontrolą w WIJHARS nie realizowano wydatków za zakup dóbr i usług z przeznaczeniem na promocję.

(akta kontroli str. 160-162, 186-188, 338-366, 530 plik nr 11, 548-552, 670-671)

Badanie opłat na usługi dystrybucji energii elektrycznej wykazało, że:

- 1) ponoszono comiesięczne opłaty za ponadumowny pobór energii biernej, które wyniosły łącznie 77,9 tys. zł;
- 2) zastosowano jednostrefową grupę taryfową C21 z wyższą opłatą sieciową zmienną. Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK obliczenia wykazały, że opłaty te byłyby niższe w grupie taryfowej C22a o ok. 11,9 tys. zł¹³.

W latach 2022-2024 wydatki na zakup i dystrybucję energii ponoszone były na podstawie umowy kompleksowej nr 7333/ESR08/k/2019 zawartej 29 października 2019 r. na czas nieokreślony, bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie Pzp, z uwagi na jej

¹¹ Badaniem objęto najwyższe kwotowo wydatki na zakup materiałów i wyposażenia (m.in. laptopy, drukarki, mikroskop stereoskopowy, paliwa), zakup samochodu, usług (cateringowa, sprzątanie pomieszczeń, wykonanie pomiarów natężenia oświetlenia i instalacji elektrycznej, obsługa prawna), naprawy (wymiana pompy cwu i zaworów, wymiana tarcz i klocków hamulcowych w samochodzie) i podróże służbowe.

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.

¹³ Kwotę wyliczono na podstawie pozyskanych od PGE Energetyka Kolejowa S.A. informacji o zużyciu energii elektrycznej w strefach czasowych w 2023 r. oraz 2024 r. (do listopada) oraz po dokonaniu przeliczenia opłaty sieciowej zmiennej z uwzględnieniem zużycia energii w poszczególnych strefach czasowych, opłaty te były niższe odpowiednio o: 4469 zł oraz 4328 zł. W celu obliczenia potencjalnych oszczędności w 2022 r. oraz w grudniu 2024 r. zastosowano proporcję zużycia energii elektrycznej w strefach czasowych i opłaty mogły być niższe odpowiednio o ok: 2698 zł oraz 408 zł.

wartość nieprzekraczającą 130 tys. zł (w dniu jej zawarcia). Umowa kompleksowa była zmieniana na czas obowiązywania ofert promocyjnych na lata 2023-2024¹⁴ oraz 2025-2026¹⁵. Pomimo że łączne wydatki na zakup energii elektrycznej i jej dystrybucję, ponoszone na podstawie tej umowy, przekroczyły w 2023 r. i 2024 r. kwotę 130 tys. zł (wyniosły odpowiednio: 143,2 tys. zł i 164,8 tys. zł netto) nie podjęto działań w celu udzielenia zamówienia publicznego w trybie przepisów Pzp.

(akta kontroli str. 189-193, 222-330, 710-718)

2.4. W latach 2022-2024 (do 30 listopada) w WIJHARS nie realizowano zamówień publicznych o wartości równiej lub wyższej niż 130 tys. zł, do których należało stosować przepisy Pzp.

W wyniku badania postępowań o udzielenie w 2023 r. zamówienia na zakup samochodu służbowego na kwotę 88,5 tys. zł oraz udzielenie w 2024 r. zamówienia na świadczenie obsługi prawnej w bieżącej działalności WIJHARS na kwotę 60,9 tys. zł, stwierdzono, że zostały one zrealizowane w sposób zgodny z obowiązującą w WIJHARS Instrukcją dotyczącą działań związanych z zakupem towarów, usług i robót budowlanych z dnia 24 lutego 2022 r. (dalej: Instrukcja uzp). Zakup samochodu został prawidłowo ujęty w ewidencji środków trwałych.

(akta kontroli str. 160-162, 367-380)

2.5. Według sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym Rb-BZ1 za 2023 r. WIJHARS realizował zadanie „Ochrona konkurencji i konsumentów”, podzadanie „Jakość handlowa artykułów rolno-spożywczych”, którego celem było zapewnienie właściwej jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych poprzez ocenę i poprawę stanu zgodności z przepisami regulującymi produkcję i obrót artykułami rolno-spożywczymi.

W 2023 r. przeprowadzono 21 980, a w 2024 r. 16 497 kontroli, z czego odpowiednio w 321 i 218 przypadkach stwierdzono naruszenie przepisów. Polegały one m.in. na wprowadzaniu do obrotu artykułów rolno-spożywczych o niewłaściwej jakości handlowej, zafałszowanych lub przeterminowanych. W 2023 r. skontrolowano 332,6 tys., a w 2024 r. 7722,6 tys. artykułów rolno-spożywczych, z czego zakwestionowano odpowiednio: 242 tys. (72,8%) i 7092,9 tys. (91,8%). Liczba kontroli przypadająca na jednego pracownika w latach 2023-2024 wyniosła 355,4 i 227,1.

(akta kontroli str. 381-386, 550, 560)

2.6. Zobowiązania WIJHARS na 30 listopada 2024 r. wynosiły 3,5 tys. zł i dotyczyły głównie kosztów energii oraz zakupu dóbr i usług. Były o 99,3% niższe od zobowiązań na koniec 2023 r. (503,6 tys. zł), w których uwzględniono dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2023 r. i pochodne z tego tytułu. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 406-407, 428-429)

¹⁴ Promocja „Stacja RABAT”, oferta nr EOSS2-57132/1310/2022, podpisana 21 grudnia 2022 r.

¹⁵ Promocja „Stacja RABAT”, oferta nr EOSS2-57132/1112/2024, podpisana 8 listopada 2024 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Inspektoratu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 2022 r. zakupiono cztery moduły programu komputerowego, z których dwa wdrożono do użytkowania dopiero po roku (tj. od 1 stycznia 2024 r.), a pozostałe – po dwóch latach (od 1 stycznia 2025 r.) od daty zakupu.

Oprogramowanie zostało zakupione w dniu 29 grudnia 2022 r. na podstawie umowy nr FOR/84/22/WIJHARS i obejmowało cztery moduły: Finansowo-Księgowy, Środki Trwałe, Płace i Kadry. Wydatki na zakup modułów Finansowo-Księgowego i Środków Trwałych wyniosły 7380 zł, a modułów Płace i Kadry 9700 zł. Moduły Płacowy oraz Kadry wprowadzono do użytkowania dopiero 1 stycznia 2024 r., natomiast użytkowanie pozostałych modułów rozpoczęło 1 stycznia 2025 r.

Była Dyrektor WIJHARS wyjaśniła, że zapewniła wszystkie warunki wymagane do wdrożenia programu księgowego od stycznia 2023 r. i od stycznia 2024 r. Program zakupiono w 2022 r. na wyraźną prośbę Głównej Księgowej, która konieczność zakupu argumentowała zwiększeniem liczby osób zatrudnionych w jednostce, co powodowało znaczne utrudnienia w pracy na dotychczas stosowanym programie. Była Dyrektor wskazała, że wielokrotnie monitowała Główną Księgową, by rozpoczęła proces wdrażania, a później – odnośnie do jego zakończenia.

Główna Księgowa wyjaśniła, że wdrażanie nowych programów jest czasochłonne i trudne, bowiem wymaga dokładnej analizy wykonywanych naliczeń przez nowy program, wobec czego najpierw wdrożono moduł płace. Obciążenie pracą i zakres obowiązków zarówno bieżących, jak i związanych z zamknięciem roku uniemożliwił jej wzięcie udziału w szkoleniu i wdrożeniu programu księgowego od stycznia 2024 r. Zmiana programu księgowego w trakcie roku byłaby technicznie trudna i budziła wątpliwości co do prezentacji porównywalnych danych narastająco od początku roku obrotowego, wobec czego podjęto decyzję o rozpoczęciu pracy w module finansowym od stycznia 2025 r.

(akta kontroli str. 338-352, 363-366, 548, 552, 563, 565, 639, 641, 646, 648)

2. Poniesiono wydatki w kwocie ok. 10 tys. zł¹⁶ na serwisowanie w latach 2023-2024 ww. modułów, które nie zostały w całości wdrożone do użytkowania. Umowy na usługi serwisowe czterech modułów oprogramowania na 2023 r. i 2024 r. zawarto 29 grudnia 2022 r.¹⁷ oraz 27 grudnia 2023 r.¹⁸ na kwotę ryczałtu płatnego z góry odpowiednio: 7084,80 zł i 7822,80 zł. Moduł Płacowy oraz Kadry wprowadzono do użytkowania 1 stycznia 2024 r., natomiast użytkowanie pozostałych modułów rozpoczęło 1 stycznia 2025 r.

Była Dyrektor WIJHARS wyjaśniła, że zakup usług serwisowych dokonany był na wniosek Głównej Księgowej, która twierdziła, że wobec tego, że jest to rzecz nowa, konieczne jest zapewnienie serwisu, który będzie obejmował pomoc techniczną i merytoryczną, wsparcie telefoniczne i mailowe oraz usuwanie

¹⁶ Kwota wydatków na serwisowanie w 2023 r. oraz połowa kwoty za zakup usługi na 2024 r.

¹⁷ Umowa na usługi serwisowe nr FOR/83/22/WIJHARS.

¹⁸ Umowa na usługi serwisowe nr FOR/33/23/WIJHARS.

awarii. W momencie, kiedy dokonywany był zakup, był on w jej ocenie potrzebny do skutecznego wdrożenia, które według Głównej Księgowej trwało cały czas.

Główna Księgowa wyjaśniła, że w przypadku niepodpisania umowy serwisowej Inspektorat nie miałby zapewnionego dostępu do aktualizacji programu, co wobec częstszych zmian w przepisach prawnych stanowiłoby zagrożenie, np. dla prawidłowego naliczania wynagrodzeń czy naliczenia zobowiązań publicznoprawnych. Ponadto oznaczałoby to brak bieżącego wsparcia i realizację złożonych zgłoszeń w ciągu 14 dni kalendarzowych przy zastosowaniu stawki 150 zł netto za godzinę pracy. Przy początkach pracy z już wdrożonymi modułami kadry i płace brak bieżącego wsparcia mógłby uniemożliwić prawidłową ewidencję czasu pracy, ustalania wysokości dodatków stażowych oraz prawidłowe i terminowe naliczanie wynagrodzeń. W latach 2023-2024 wielokrotnie korzystano z konsultacji i wsparcia.

NIK zauważyła, że opóźnienie wdrożenia oprogramowania nie uzasadnia ponoszenia wydatków na jego serwisowanie.

(akta kontroli str. 353-362, 563-566, 639-642, 646, 648)

3. Nie podjęto skutecznych działań mających na celu ograniczenie ponoszonych wydatków na usługi dystrybucji energii elektrycznej (opłaty sieciowej zmiennej poprzez dobór odpowiedniej wielostrefowej grupy taryfowej i opłat za ponadumowny pobór energii biernej). W latach 2022-2024 poniesiono wydatki w kwocie 77 860,45 zł na opłatę za ponadumowny pobór energii biernej (w tym 16 411,37 zł w 2022 r., 21 949,89 zł w 2023 r. i 39 499,19 zł w 2024 r.). Oszczędności z tytułu zastosowania wielostrefowej grupy taryfowej mogły wynieść w ww. okresie ok. 11 903 zł.

Według art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, 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.

Z wyjaśnień Dyrektor WIJHARS wynika, że wysokie opłaty za ponadumowny pobór energii biernej wynikają z wykorzystywania urządzeń przez Laboratorium Głównego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Lublinie. Wstępnie przeanalizowano zasadność instalowania układów do kompensacji energii biernej pozwalającej na zmniejszenie opłat, uznano za zasadne podjęcie działań i pozyskanie środków finansowych na przeprowadzenie audytu w obszarze energii oraz pozyskania środków finansowych na zakup urządzeń do kompensacji energii biernej. W sprawie zmiany grupy taryfowej na wielostrefową zostaną przeprowadzone odpowiednie analizy.

(akta kontroli str. 189-193, 246-322, 331-332, 710-718)

4. W 2023 r. wydatki na zakup energii elektrycznej i jej dystrybucję wyniosły łącznie 143 163,48 zł netto (176 091,08 zł brutto), a w 2024 r. 164 803,18 zł netto (202 707,91 zł brutto) i poniesione zostały z pominięciem Pzp.

Umowę kompleksową sprzedaży energii elektrycznej i świadczenia usługi dystrybucji nr 7333/ESR08/k/2019 zawarto 29 października 2019 r. na czas nieokreślony bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie Pzp, z uwagi na jej szacowaną wartość nieprzekraczającą

130 tys. zł. Pomimo że łączne wydatki na zakup energii elektrycznej i jej dystrybucję, ponoszone na podstawie tej umowy, przekroczyły w 2023 r. kwotę 130 tys. zł nie podjęto działań w celu udzielenia zamówienia publicznego w trybie przepisów Pzp.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 Pzp przepisy ustawy stosuje się do udzielania zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 tys. zł przez zamawiających publicznych. Ponadto według art. 142 ust. 1 Pzp umowę zawiera się na czas oznaczony. Wyjątek od tej zasady wprowadzono art. 143 ust. 1a, zgodnie z którym na czas nieoznaczony może być też zawierana umowa, której przedmiotem są usługi przesyłowe lub dystrybucyjne energii elektrycznej. Przepis ten jednak nie odnosi się do umów kompleksowych, obejmujących sprzedaż energii elektrycznej, które powinny być zawarte na czas oznaczony.

Umowa kompleksowa została zmieniona 21 grudnia 2022 r. i 8 listopada 2024 r. w zakresie ceny sprzedaży energii elektrycznej na czas obowiązywania ofert promocyjnych. Oferty te nie zmieniały charakteru zawartej umowy podstawowej, która nadal obowiązywała na czas nieokreślony.

Dyrektor WIJHARS wyjaśniła, że dokument o nazwie „Oferta sprzedaży energii elektrycznej” z 5 listopada 2024 r. stanowi nową umowę zawartą na czas określony pomiędzy dostawcą energii a WIJHARS. Z dokumentu tego wprost wynika, że umowa zawarta została na czas określony, tj. na okres od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2026 r. (okres obowiązywania). Ponadto w dokumencie tym zawarty jest zapis, że „umowa zmienia się w umowę zawartą na czas określony”, co również potwierdza powyższe twierdzenia. Wskazać również należy na specyficzny proces zawierania umów z kontrahentem. W dokumencie tym zawarty jest bowiem zapis „Niniejsza oferta oraz Formularz akceptacji oferty po podpisaniu stają się załącznikami do nowo zawartej umowy sprzedaży energii elektrycznej. Biorąc pod uwagę powyższe, dokument nie stanowi aneksu do umowy a nowo zawartą umowę sprzedaży energii elektrycznej na czas określony.

NIK zauważa, że zawarte oferty zawierają również zapis „po upływie okresu obowiązywania ww. Promocji, umowa z powrotem przekształca się w umowę na czas nieokreślony, chyba, że zostanie przyjęta kolejna oferta. Zobowiązania stron w zakresie dotyczącym poufności pozostają w mocy bezterminowo”. Nie zmienia to więc charakteru umowy podstawowej, która nadal jest zawarta na czas nieokreślony, a więc niezgodnie z art. 142 ust. 1 Pzp.

Była Dyrektor WIJHARS wyjaśniła, że nie miała możliwości zawarcia umowy na dostawę i zakup energii elektrycznej od innego podmiotu. Stan taki wynikał z uwarunkowań technicznych. Nie było i nadal nie ma możliwości zawarcia umowy na dostawę energii elektrycznej od innego podmiotu, jak tylko od obecnego dostawcy, albowiem właściciel nie zgadza się na zawarcie z kimkolwiek innym umowy dzierżawy przyłącza. W latach 2022 -2023 podjęto próbę zmiany zaistniałej sytuacji, która polegać miała na budowie nowego przyłącza niezależnego od jakiegokolwiek podmiotu. Działania te poprzedziły szacunki kosztów budowy takiego przedsięwzięcia. Z wyliczeń wynikało, że koszt taki to kwota rzędu kilkudziesięciu tysięcy złotych. Kwotą taką jednostka nie dysponowała i nie było też możliwości pozyskania takich środków z innych źródeł.

NIK zauważa, że instytucje publiczne mogą nabywać usługi dystrybucji jedynie od lokalnego operatora dystrybucyjnego, natomiast od 1 lipca 2007 r. nastąpiło uwolnienie rynku energii elektrycznej i od tego czasu każdy odbiorca może kupić energię elektryczną u wybranego przez siebie sprzedawcy (spółce obrotu). Nie ma obowiązku łączenia dystrybucji i zakupu energii w jednej umowie.

Dyrektor WIJHARS wyjaśniła, że w październiku 2024 r. w celu prawidłowego wyboru trybu postępowania o zamówienie publiczne oszacowano wartość zamówienia na podstawie średniej ceny rynkowej 1kWh i ilości energii zużytej przez inspekcję. Całkowita wartość zamówienia przez cały okres zamówienia jego realizacji na dostawę nie przekroczyła progu 130 tys. zł netto. Odrębnie oszacowano wartość przedmiotu zamówienia na usługę dystrybucji energii elektrycznej, mając na uwadze, że na danym terenie usługę tę może wykonać tylko lokalny dystrybutor. Podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługę dystrybucji było założenie zakupu w 2025 r. urządzenia do kompensacji energii biernej, ponadto do kalkulacji przyjęto średnią cenę ponoszonych w okresie ostatnich trzech miesięcy przed wszczęciem postępowania opłat dystrybucyjnych. Całkowita wartość zamówienia przez cały okres zamówienia jego realizacji na dostawę nie przekroczyła progu 130 tys. zł netto. W związku z powyższym nie było obowiązku zastosowania art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a Pzp, mówiącego o konieczności zastosowania trybu z wolnej ręki, jeśli m.in. dostawa, usługi mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze. W związku z powyższym, gdy dystrybucję i dostawę energii elektrycznej świadczy ten sam podmiot, w rozumieniu art. 3 pkt 30 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹⁹, zamawiający może udzielić zamówienia publicznego na podstawie umowy kompleksowej, o której mowa w art. 5 ust. 3 ww. ustawy. Dyrektor WIJHARS dodała, że podjęto działania odrębnego oszacowania zamówienia, bowiem uznano, że prowadzenie odrębnych postępowań przetargowych na ww. przedmioty jest pożądane z uwagi na poszerzenie konkurencji, dopuszczenie do udziału w postępowaniu innych oferentów, w tym małych i średnich przedsiębiorstw.

W trakcie kontroli pismem z 18 lutego 2025 r. wypowiedziano dotychczasową umowę kompleksową z dniem 31 marca 2025 r. i wystąpiono do dostawcy energii o zawarcie odrębnych umów na dystrybucję i dostawę energii elektrycznej, bez zmian warunków zamówienia wynikających z przeprowadzonego postępowania przetargowego.

(akta kontroli str. 189-193, 222-322, 625, 629-631, 646 649-651, 666-669)

5. W dniu 3 października 2024 r. Dyrektor WIJHARS wystąpiła o zmianę planu finansowego, polegającą m.in. na zmniejszeniu limitu wydatków w § 4440 Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych o 11 000 zł, w związku m.in. z korektą naliczenia odpisu na zfsś. Wydatki poniesione do tego dnia wynosiły 159 047,81 zł i stanowiły 94,1% planu ustalonego w tym paragrafie (169 000 zł). Zmiana planu została wprowadzona decyzją Wojewody z 4 października 2024 r., w jej wyniku plan wydatków w § 4440 ustalony został w wysokości 158 000 zł. Zwrotu kwoty 1861,20 zł z rachunku bankowego zfsś na rachunek wydatków WIJHARS z tytułu zmniejszenia odpisu dokonano

¹⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 266.

9 października 2024 r. W okresie od 4 do 9 października 2024 r. plan wydatków w § 4440 był przekroczony o kwotę 1047,81 zł.

Dyrektor WIJHARS wyjaśniła, że Główna Księgowa przez przeoczenie nie przygotowała dyspozycji przelewu niewykorzystanych środków z konta bankowego zfs na konto bankowe Inspektoratu jako zmniejszenie wydatków. Przelewu dokonano 9 października 2024 r. Pracownik odpowiedzialny za wskazaną nieprawidłowość został pouczone i zobowiązał się do przestrzegania przepisów prawa w tym zakresie.

(akta kontroli str. 530 plik nr 11, 643-645)

OCENA CZĄSTKOWA

Objęte badaniem wydatki Inspektoratu mieściły się w limitach kwot określonych w planach finansowych na lata 2022-2023 i służyły realizacji celów WIJHARS, z wyjątkiem zakupu oprogramowania, które zostało w pełni wdrożone dopiero po upływie dwóch lat od jego nabycia oraz zakupu usług serwisowych nieużytkowanego oprogramowania. W 2024 r. stwierdzono przypadek zmniejszenia na wniosek Dyrektora WIJHARS planu wydatków na odpisy na zfs o kwotę przekraczającą niewykorzystane środki na ten cel, co skutkowało przejściowym przekroczeniem planu o 1 tys. zł. Przyznane środki z rezerw celowych wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczono, a zamówienia publicznego udzielono zgodnie z Instrukcją uzp. W latach 2023-2024 ponoszono wydatki na energię elektryczną i jej dystrybucję na podstawie umowy zawartej z pominięciem Pzp. Nie podjęto również skutecznych działań mających na celu ograniczenie wydatków na dystrybucję energii elektrycznej.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Zatrudnienie i wynagrodzenia.

3.1. W 2024 r. (do 30 września) przeciętne zatrudnienie w WIJHARS wyniosło 61,4 etatu i było wyższe odpowiednio o 35% niż w 2022 r. (45,6 etatu) i 2% niż w 2023 r. (60 etatów). Zadania na przejściach granicznych w latach 2022-2024 wykonywało odpowiednio: 31, 25 i 29 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2024 r. (do 30 września) wyniosło 9135 zł i było o 15% wyższe niż w 2023 r. (7966 zł) oraz o 34% wyższe niż w 2022 r. (6805 zł).

Dyrektor WIJHARS wyjaśniła, że stan zatrudnienia uległ zwiększeniu w związku z przedłużającym się konfliktem zbrojnym w Ukrainie. Zablokowane zostały porty morskie na Morzu Czarnym i zmieniły się kierunki eksportowanych towarów z drogi morskiej na drogę lądową. Znaczne ilości tych towarów na granicy polsko-ukraińskiej powodowały nagromadzenie się przesyłek oczekujących na przeprowadzenie kontroli granicznej. Niezbędne było udrożnienie naziemnych szlaków transportowych poprzez zapewnienie ciągłej obsługi przejść granicznych. Na początku 2022 r. na przejściach granicznych pracowało łącznie osiem osób. W celu usprawnienia i zachowania ciągłości przeprowadzanych kontroli zatrudniono dziewięciu nowych inspektorów, dzięki środkom otrzymanym z rezerwy celowej²⁰. Ponadto od 9 września 2022 r. Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych wprowadził obowiązek zapewnienia obsługi na przejściach granicznych w Dorohusku, Hrebennem i Hrubieszowie przez 24 godziny 7 dni w tygodniu,

²⁰ Decyzja MF/FG1.4143.3.125.2022.MF.2098 z 30 czerwca 2022 r.

w związku z tym obowiązkiem, dzięki otrzymanej rezerwie celowej²¹ zatrudniono dziewięciu kolejnych inspektorów.

Analiza postępowań związanych z zatrudnieniem dwóch osób wykazała, że zostały one przeprowadzone zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²². Osoby te spełniały wymagania kwalifikacyjne określone dla stanowisk, na które zostały zatrudnione. Informację o wolnych stanowiskach pracy w WIJHARS zamieszczano na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz tablicy ogłoszeń.

(akta kontroli str. 387, 390, 403, 412, 425, 538, 540-541, 548, 551)

3.2. W latach 2022-2024 (do 30 listopada) zawarto umowy zlecenie z 25 osobami na kwotę 273,9 tys. zł²³, w tym 16 na zadania podstawowe, a dziewięć na zadania pomocnicze (sprzątanie, utrzymanie budynku WIJHARS, pomoc w księgowości oraz przygotowanie i wygłoszenie wykładu). Jedną umowę zawarto z pracownikiem własnym.

Kontrola 14 umów zleceń zawartych w 2024 r. m.in. na nadzór nad wytwarzaniem i przepakowaniem produktów chmielowych, na nadzór przy wytwarzaniu produktów chmielowych, identyfikację zgłoszonej do certyfikacji partii chmielu, jego przeważenia, znakowania i plombowania oraz na ochronę i utrzymywanie czystości terenu wokół budynku, nie wykazała nieprawidłowości. Rozliczenia zostały dokonane na podstawie liczby przepracowanych godzin, zgodnie z listami obecności pracowników, zweryfikowanymi przez przełożonych zleceńbiorców. Wynagrodzenia zostały wypłacone terminowo i w prawidłowej wysokości.

Dyrektor WIJHARS wyjaśniła, że zatrudnienie na umowy zlecenie ww. osób było konieczne z uwagi m.in. na sezonowy charakter pracy (w przypadku zadań podstawowych) oraz jednorazowe działanie, ustalenia z Urzędem Pracy, wspomagający zakres wykonywanych zadań (w przypadku zadań pomocniczych). Pracę na stanowiskach ds. kontroli i oceny jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych na dzień 30 listopada 2024 r. wykonywało 56 osób, w tym 29 w systemie całodobowym. Zdaniem Dyrektora, w związku ze zwiększonym zakresem przedmiotowych zadań Inspekcji wynikających z ustawy o jakości handlowej, niewystarczający jest obecny poziom zatrudnienia na stanowisku inspektor ds. kontroli o co najmniej pięć etatów.

(akta kontroli str. 388, 391, 570, 578, 663-665)

3.3. Wydatki na wynagrodzenia osobowe wyniosły: 3523,7 tys. zł w 2022 r., 5508,5 tys. zł w 2023 r. oraz 5654,5 tys. zł w 2024 r. (do 30 listopada) i zostały poniesione w granicach limitów określonych w planie finansowym.

Dodatki zadaniowe wyniosły 60,2 tys. zł w 2022 r., 36,5 tys. zł w 2023 r. i 46,7 tys. zł w 2024 r. (do 30 listopada), nagrody uznaniowe odpowiednio: 487,7 tys. zł, 227,5 tys. zł i 355,2 tys. zł. Ponadto wypłacono nagrody jubileuszowe w łącznej kwocie 213,3 tys. zł. Odpraw emerytalnych nie wypłacono.

(akta kontroli str. 392, 397-398, 406-407, 428-429)

²¹ Decyzja MF/FG1.4143.3.260.2022.MF.4388 z 14 października 2022 r.

²² Dz. U. z 2024 r. poz. 409.

²³ W 2022 r. 64,5 tys. zł, w 2023 r. 131 tys. zł i w 2024 r. (do 30 listopada) 78,4 tys. zł.

Zasady przyznawania nagród pracownikom WIJHARS określono zarządzeniem nr 19/2021 Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych z 16 grudnia 2021 r. Analiza nagród przyznanych pięciu pracownikom na łączną kwotę 71,4 tys. zł (w tym 43,7 tys. zł w 2023 r. i 27,7 tys. zł w 2024 r.) wykazała, że przyznane zostały zgodnie z ww. zarządzeniem. Informacje o nagrodach znajdowały się w aktach osobowych pracowników, stosownie do art. 105 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy²⁴, a także § 3 pkt 2 lit. I rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie dokumentacji pracowniczej²⁵. Nie wypłacano premii.

Analiza sześciu dodatków zadaniowych na kwotę 30,6 tys. zł²⁶ dla pracowników służby cywilnej WIJHARS wykazała, że wypłacono je w związku z okresowym zwiększeniem zakresu zadań.

(akta kontroli str. 393-394)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Inspektoratu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Inspektoratu w badanym zakresie. Wydatki na wynagrodzenia wykonano w granicach limitów określonych w planie finansowym. Nagrody i dodatki zadaniowe przyznano pracownikom WIJHARS zgodnie z obowiązującymi zasadami. Pracowników zatrudniano w wyniku przeprowadzonych postępowań konkursowych.

OBSZAR

4. Prawdliwość sporządzania sprawozdań budżetowych i w zakresie operacji finansowych.

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez WIJHARS rocznych sprawozdań za 2022 r. i 2023 r. oraz miesięcznych za wrzesień i listopad 2024 r.:
– o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
– z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
– z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
a także sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 r. i 2023 r. oraz za III kwartał 2024 r.: o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach za 2022 r. i 2023 r. były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Sprawozdania miesięczne w 2024 r. (od stycznia do października) sporządzane były na podstawie danych niezaksięgowanych w sposób trwały. Stwierdzono, że w tym okresie wszystkie dane przechowywane były w buforze i pomimo zakończenia okresów sprawozdawczych, nie były zatwierdzane i przenoszone do ksiąg, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. Dane zaksięgowane zostały w sposób trwały dopiero w trakcie kontroli NIK w dniu 9 grudnia

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1465, ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 535.

²⁶ 6,5 tys. zł w 2022 r., 8,8 tys. zł w 2023 r. i 15,3 tys. zł w 2024 r.

2024 r. Przed sporządzeniem sprawozdania Rb-28 za listopad 2024 r. nie zaksięgowano wyciągu bankowego z 4 listopada 2024 r. na kwotę zasilenia 15 tys. zł i wydatków 16,3 tys. zł. Wyciąg bankowy zaksięgowany został w sposób trwały dopiero 13 stycznia 2025 r.

W sprawozdaniach Rb- 27 za wrzesień 2024 r. i Rb-N za III kwartał 2024 r. wykazano należności w kwocie 2340,8 tys. zł naliczone na podstawie nieprawomocnych decyzji, od których złożono odwołanie, ponadto w sprawozdaniu Rb-N nie wykazano stanu gotówki w kasie na 30 września 2024 r. (1 tys. zł).

Obowiązująca w WIJHARS Polityka rachunkowości, opracowana w 2011 r., nie była aktualizowana, zawierała odniesienia do nieaktualnych przepisów, a Plan kont, stanowiący załącznik do tej polityki nie został przedłożony kontrolerowi NIK. Przekazano jedynie aktualny wydruk kont stosowanych w systemie finansowo-księgowym. W WIJHARS nie zamykano ksiąg rachunkowych na ostatni dzień roku obrotowego.

Inwentaryzacja przeprowadzona na podstawie zarządzenia WIJHARS nr 24/2022 z 20 października 2022 r. nie została rozliczona, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. W rejestrze zarządzeń WIJHARS brak było zarządzenia o przeprowadzeniu inwentaryzacji na koniec 2023 r. Zgodnie z wyjaśnieniem Głównej Księgowej, na dzień 31 grudnia 2023 r. została przeprowadzona inwentaryzacja metodą: weryfikacji sald z posiadanymi dokumentami (m.in. konta środków trwałych, rozrachunki publiczno-prawne, konta pozabilansowe), spisu z natury (środki w kasie) i potwierdzenia sald (rozrachunki z odbiorcami i dostawcami).

Niezgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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 Polskiej²⁷, w 2023 r. na kontach pozabilansowych 980 i 998 nie ujmowano pełnej kwoty zrealizowanych wydatków. Ponadto w latach 2022-2024 nie prowadzono konta pozabilansowego do ewidencji planu wydatków w układzie zadaniowym.

Objęte analizą sprawozdania zostały terminowo przekazane do LUW, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁸ oraz rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁹.

(akta kontroli str. 395-416, 421-477, 485-529, 563, 568-569)

²⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 342, dalej: rozporządzenie w sprawie rachunkowości.

²⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 144, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Rozporządzenie obowiązywało do 31 stycznia 2025 r., zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 133).

²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 652, dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Inspektoratu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W sprawozdaniach Rb-27 za wrzesień 2024 r. i Rb-N za III kwartał 2024 r. wykazano należności w kwocie 2 340 788,70 zł wynikające z 18 nieprawomocnych decyzji, wydanych w okresie od 29 grudnia 2023 r. do 13 sierpnia 2024 r., od których złożono odwołanie.

Zgodnie z § 5 ust. 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa, stanowiącej zał. nr 35 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w kolumnie „Należności” wykazuje się: salda początkowe (należności pozostałych do zapłaty zmniejszone o nadpłaty), powiększone o kwoty przypisów z tytułu dochodów budżetowych, których pierwotny termin płatności przypada na dany rok budżetowy, po zmniejszeniu o kwoty odpisów.

Zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej zał. nr 8 do rozporządzenia w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych, pozostałe należności rozumiane są jako bezsporne należności niewymagalne z tytułu dostaw towarów i usług, podatków i składek na ubezpieczenia społeczne oraz z wszelkich innych tytułów nieobjętych pozostałymi kategoriami przedmiotowego sprawozdania, wyłączając odsetki i inne należności uboczne.

Główna Księgowa wyjaśniła, że decyzje zostały wykazane w Rb-N, ponieważ są to należności niewymagalne zgodnie z opisem w instrukcji. Natomiast ujęcie w sprawozdaniu Rb-27 wynika z błędnej interpretacji przepisów dotyczących sporządzania tego sprawozdania. W sprawozdaniach śródrocznych wykazywano wszystkie należności niewymagalne (w tym decyzje nieostateczne i z terminem płatności na kolejny rok), natomiast w sprawozdaniu rocznym ujęte były tylko te, których termin płatności przypada do końca roku, którego dotyczy sprawozdanie.

Dyrektor WIJHARS wyjaśniła, że po przeanalizowaniu obowiązujących przepisów zostaną wyeliminowane ww. nieprawidłowości. Zobowiązała komisję inwentaryzacyjną do zweryfikowania sald kont 221, a pracownika odpowiedzialnego za wskazaną nieprawidłowość pouczone i zapoznano z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 414, 423-424, 430-441, 530-532 – plik nr 76, str. 571, 584-592)

2. W sprawozdaniu Rb-N za III kwartał 2024 r. nie wykazano stanu środków w kasie w wysokości 1020,97 zł.

Zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań w zakresie operacji finansowych, w układzie przedmiotowym prezentowane są należności wynikające z gotówki, rozumianej jako stan gotówki w kasie jednostki wraz z pogotowiem kasowym.

Dyrektor WIJHARS wyjaśniła, że gotówka powinna być ujęta w sprawozdaniu. Począwszy od I kwartału 2025 r. stan gotówki w kasie będzie ujmowany w sprawozdaniu Rb-N. Pracownika odpowiedzialnego za wskazaną nieprawidłowość pouczone i zapoznano z obowiązującymi przepisami oraz zobowiązano do prawidłowego sporządzania sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Główna Księgowa wyjaśniła, że gotówka w kasie jest traktowana jako wydatek w momencie zasilenia pogotowia kasowego i wykazywana w sprawozdaniu jako zrealizowany wydatek na paragrafie 4210.

(akta kontroli str. 423-424, 440-441, 530, 532 – plik nr 19, str. 571, 585-586, 592)

3. W sprawozdaniach miesięcznych za listopad 2024 r. wykazano dane niezgodne z ewidencją księgową, ale zgodne ze stanem faktycznym, tj.:

- wydatki w sprawozdaniu Rb-28 (8 181 588,31 zł) były ogółem o 16 298,99 zł wyższe od wynikających z zaksięgowanych obrotów konta 130 (8 165 289,32 zł), tj. w: § 4170 różnica wynosiła 7683,99 zł (wykazano wydatki w kwocie 78 387,10 zł, a wg ewidencji wydatki wyniosły 70 703,11 zł), § 4210 – 78,44 zł (odpowiednio: 144 224,68 zł i 144 146,24 zł), § 4260 – 561,10 zł (143 428,82 zł i 142 867,72 zł), § 4270 – 150,67 zł (10 667,15 zł i 10 516,48 zł), § 4300 – 5418,38 zł (224 926,28 zł i 219 507,90 zł), § 4360 – 742,22 zł (28 049,54 zł i 27 307,32 zł); § 4400 – 1664,19 zł (18 306,09 i 16 641,90 zł);
- zobowiązania w sprawozdaniu RB-28 (3477,38 zł) były o 16 298,99 zł niższe od wynikających z ewidencji kont rozrachunkowych (19 776,37 zł);
- wydatki w sprawozdaniu Rb-23 wykazano w wysokości wynikającej z Rb-28 (8 181 588,31 zł), tj. o 16 298,99 zł wyższej niż wynikającą z ewidencji księgowej konta 130;
- środki otrzymane z Ministerstwa Finansów lub od dysponenta wyższego stopnia wykazano w Rb-23 w kwocie 8 186 588,31 zł, o 15 000 zł wyższej niż wynikająca z ewidencji (8 171 588,31 zł);
- stan środków na rachunku bieżącym wydatków w NBP wykazano w kwocie 5000 zł, tj. o 1298,99 zł niższej niż wynikająca z ewidencji księgowej (6298,99 zł).

Zgodnie z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

Według wyjaśnienia Dyrektor WIJHARS, dane w sprawozdaniach zostały zweryfikowane z wydrukami obrotów kont aktywnych i z bufora z dnia 6 grudnia 2024 r. Po zatwierdzeniu i podpisaniu sprawozdań budżetowych za listopad 2024 r. uznano, że okres sprawozdawczy został zamknięty zgodnie z obowiązującymi przepisami. Dyrektor nie ma wiedzy, dlaczego powstały niezgodności po zatwierdzeniu sprawozdań.

Główna Księgowa wyjaśniła, że dokument księgowy nr 127/11-24, tj. wyciąg bankowy nr 99 z dnia 4 listopada 2024 r., nie został przeniesiony z bufora do ksiąg w dniu 9 grudnia 2024 r. jak pozostałe dokumenty, czego nie zauważyła. Dokument został zaksięgowany w sposób trwały w dniu 13 stycznia 2025 r.

(akta kontroli str. 426-441, 530-532 – plik nr 23, 571, 586-587, 593, 613)

4. Księgi rachunkowe nie zostały zamknięte na 31 grudnia 2022 r. i 31 grudnia 2023 r.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 1, ust. 4 i 5 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe zamyka się m.in. na dzień kończący rok obrotowy, nie później niż w ciągu trzech miesięcy od tego zdarzenia. Ostateczne zamknięcie i otwarcie ksiąg rachunkowych jednostki kontynuującej działalność powinno nastąpić najpóźniej w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego za

rok obrotowy. Zamknięcie ksiąg rachunkowych polega na nieodwracalnym wyłączeniu możliwości dokonywania zapisów księgowych w zbiorach tworzących zamknięte księgi rachunkowe, z uwzględnieniem art. 13 ust. 2 i 3.

Główna Księgowa wyjaśniła, że w programie Symfonia przy zamknięciu ksiąg na koniec roku należy wykonać trzy czynności: (1) przenieść zapisy z miesiąca grudnia z bufora do ksiąg, (2) zamknąć rok – w tym momencie automatycznie tworzony jest rachunek zysków i strat oraz bilans w wersji udostępnionej przez program Symfonia, (3) zatwierdzić rok – po wykonaniu tej czynności pojawi się na wydrukach zapis o zamknięciu miesiąca grudnia oraz trwale zablokowane zostaje dodawanie zapisów do danego roku. W latach 2022-2023 zostały wykonane czynności z punktu 1 i 2. Aby móc wykonać kolejny krok zatwierdzenia roku, wszystkie poprzednie lata w programie muszą być również zamknięte. Ponieważ od początku użytkowania programu Symfonia, czyli od roku 2011, żaden rok nie został zamknięty przez poprzedniego głównego księgowego, technicznie nie jest możliwe zamknięcie ksiąg na koniec 2022 r. i 2023 r. Brak technicznego zamknięcia roku w programie nie wpłynął negatywnie na prawidłowość sporządzonych sprawozdań bilansowych oraz finansowych, co potwierdzają zapisy w księgach oraz zestawienie obrotów i sald zgodne z danymi zawartymi w sprawozdaniach.

(akta kontroli str. 447-450, 563, 566-567)

5. Nie zapewniono trwałości zapisów księgowych w 2024 r., wymaganej art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości, pomimo upływu poszczególnych miesięcznych okresów sprawozdawczych za okres od stycznia do października. Nie zatwierdzano i nie przenoszono zapisów księgowych z bufora do ksiąg w terminach umożliwiających sporządzenie miesięcznych sprawozdań budżetowych na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych. Dane zaksięgowano w sposób trwały dopiero 9 grudnia 2024 r.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą: dziennik; księgę główną; księgi pomocnicze; zestawienia: obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych; wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz). Art. 23 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały, bez pozostawiania miejsc pozwalających na późniejsze dopiski lub zmiany. Przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera należy stosować właściwe procedury i środki chroniące przed zniszczeniem, modyfikacją lub ukryciem zapisu. Zgodnie z art. 24 ust 1 i 5 pkt 1 ustawy, księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli pochodzące z nich informacje umożliwiają sporządzenie w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych, sprawozdań, w tym deklaracji podatkowych oraz dokonanie rozliczeń finansowych.

Dyrektor WIJHARS wyjaśniła, że zapisy księgowe za okres od stycznia do października 2024 r. nie zostały przeniesione z bufora do ksiąg w wyniku zapomnienia. Sprawozdania budżetowe były robione na podstawie zapisów w buforze i na podstawie zestawień obrotów i sald sporządzanych po zakończeniu miesiąca. Wszystkie zapisy, włącznie z zapisami księgowymi

w miesiącu listopadzie zostały zatwierdzone i ujęte w księgach, a okresy rozliczeniowe zostały zamknięte.

(akta kontroli str. 442-443, 530-537 – pliki nr 9-19, str. 538, 540)

6. W księgach 2023 r. na kontach pozabilansowych 980 Ma i 998 Wn nie ujęto pełnej kwoty zrealizowanych wydatków. Obroty wyniosły 6 934 740,55 zł, tj. były niższe od wydatków zrealizowanych per saldo o 1 078 146,01 zł.

Zgodnie z opisem kont pozabilansowych w Planie kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, stanowiącym zał. nr 3 do rozporządzenia w sprawie rachunkowości, na stronie Ma konta 980 ujmuje się równowartość zrealizowanych wydatków budżetowych, na stronie Wn konta 998 ujmuje się równowartość sfinansowanych wydatków budżetowych.

Główna Księgowa wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia. W programie Symfonia księgowania na kontach pozabilansowych wymagają księgowania dwustronnego: konto właściwe z paragrafem oraz konta techniczne 998-1 i 980-1, ponieważ w związku z tym saldo kont syntetycznych 998 i 980 wynosi zero, przeoczony został brak księgowania zrealizowanych wydatków w miesiącu grudniu.

(akta kontroli str. 430-441, 530-537 – pliki nr 7,8 27-50, 572, 587-588, 593)

7. W latach 2022-2024 w księgach WIJHARS nie ewidencjonowano planu wydatków w układzie zadaniowym.

Zgodnie z zał. nr 3 do rozporządzenia w sprawie rachunkowości, do ewidencji planu w układzie zadaniowym służy konto 990 – Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Na stronie Wn konta ujmuje się plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz jego zmiany, na stronie Ma – równowartość zrealizowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz wartość planu niezrealizowanego.

Główna Księgowa wyjaśniła, że WIJHARS ma tylko jedno zadanie i wszystkie wydatki ujęte na koncie bilansowym 130 oraz plan wydatków ujęty na koncie pozabilansowym 980 są jednocześnie odzwierciedleniem wydatków i planu w układzie zadaniowym. Jednocześnie dla ewidencji kosztów w układzie zadaniowym zostało utworzone konto bilansowe 501 i na nim są ujmowane wydatki realizowane w tym zadaniu.

(akta kontroli str. 530-537 – plik nr 22, str. 572, 588, 594)

8. Nie dokonano zwrotów nadpłat i/lub ich zaliczenia na inne wymagalne należności od kontrahentów. Na koniec września 2024 r. nadpłaty w sprawozdaniu Rb-27 wyniosły 3817,10 zł, z tego 3156,90 zł stanowiły nadpłaty w kwocie jednostkowej przekraczającej 100 zł powstałe w latach 2021-2023. Kwota 421 zł stanowiła nadpłaty należne trzem kontrahentom (nr: 1516, 1559, i 2033), mającym zaległości z tytułu kar i opłat.

Zgodnie z § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych³⁰, państwowe jednostki

³⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1718.

budżetowe pobierają wpłaty i terminowo dokonują zwrotów nadpłat. Według § 18 ust. 2 rozporządzenia, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, państwowa jednostka budżetowa zalicza nadpłaty na inne wymagalne należności przypadające od tego samego dłużnika, a w razie braku takich należności – zwraca je uprawnionej osobie.

Główna Księgowa wyjaśniła, że na rozrachunkach pozostają pozycje, co do których nie wpłynęły wnioski o zwrot nadpłaty i nie ma informacji na jakie konto należy zwrócić widniejącą nadpłatę. Żadna nadpłata nie uległa przeterminowaniu i podejmowane są dalsze czynności (np. kontakt telefoniczny, pisemne i mailowe informacje) w celu ich zwrotu. Nadpłaty w kwocie 421 zł. dot. trzech kontrahentów w Rb-27 za wrzesień 2024 r. nie zostały rozliczone w wyniku przeoczenia.

Dyrektor WIJHARS wyjaśniła, że w okresie od 1 października do 31 grudnia 2024 r. wstrzymano się z pisemnym poleceniem zwrotu lub zarachowania na poczet wymagalnych należności powstałych nadpłat. Od 1 października 2024 r. w Inspekcji trwa inwentaryzacja pełna, w tym w drodze weryfikacji sald kont rozrachunkowych. Do czasu zakończenia i sporządzenia protokołu weryfikacji salda konta 221 środki pozostające na kontach rozrachunkowych, stanowiących nadpłaty podlegają uzgodnieniu. Zostaną zwrócone niezwłocznie po uzgodnieniu zasadności zwrotu. Przyczyną wstrzymania zwrotu nadpłat lub zarachowania jest m.in. brak dokumentów inwentaryzacyjnych z lat poprzednich (2022-2023).

(akta kontroli str. 414, 436-439, 530, 531, 533 – plik nr 76, str. 571, 584, 592,)

9. Dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości, wprowadzona zarządzeniem nr 10/11 LWIJHARS z 9 listopada 2011 r. w sprawie wprowadzenia w WIJHARS „Procedury kontroli finansowo-księgowej” była nieaktualna w zakresie powołanych przepisów prawnych, np. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, które utraciło moc z dniem 1 stycznia 2018 r.³¹ Nie zawierała opisu dostosowań planu kont wynikających ze specyfiki działalności jednostki i stosowanego programu finansowo-księgowego, np. wprowadzenia konta 132 do ewidencji dochodów budżetu państwa oraz trybu ewidencjonowania nieprawomocnych decyzji ustalających należności budżetowe. Kontrolerowi NIK nie przedłożono planu kont, stanowiącego zał. do Procedury i jego zmian, a jedynie wydruk aktualnie stosowanego Planu kont z programu finansowo-księgowego.

Zgodnie art. 10 ust. 1 pkt 3a ustawy o rachunkowości, jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące: sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady

³¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 760.

prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej.

Dyrektor WIJHARS wyjaśniła, że wprowadzona zostanie zaktualizowana polityka rachunkowości, obejmująca elementy określone w art. 10 ustawy o rachunkowości. Z dniem 1 stycznia 2025 r. wdrożono nowy program finansowo - księgowy. W chwili obecnej trwają prace przygotowujące projekt zarządzenia w sprawie polityki rachunkowości. Pracownik odpowiedzialny za wskazaną nieprawidłowość został pouczony i zapoznany z przepisami prawa w tym zakresie. Pracownik zobowiązał się do przestrzegania procedur i terminów wynikających z ustaw oraz do przygotowania projektu zarządzenia polityki rachunkowości. W teczce akt AD.IIO za 2011 rok, klasa o nazwie „Zbiory aktów normatywnych własnych kierownictw urzędów” pod nr sprawy 10/2011 nie ma załączników do procedury kontroli finansowo - księgowej. Dyrektor nie ma wiedzy, czy w latach 2011 -2023 dokonano aktualizacji.

Główna Księgowa wyjaśniła, że aktualizacja polityki rachunkowości była planowana przy wdrożeniu nowego programu finansowo-księgowego. Ponieważ konieczna jest dokładna analiza zapisów oraz wprowadzenie kompleksowych zmian w zakresie całego dokumentu, co jest procesem czasochłonnym, nie było to możliwe w 2022 r. Ponieważ wdrożenie programu księgowego zostało przesunięte w czasie, prace nad aktualizacją polityki rachunkowości również zostały przesunięte. Główna Księgowa dodała, że wprowadziła zmiany w planie kont w 2023 r. dotyczące utworzenia konta 720 i ewidencjonowania na nim dochodów z należności publiczno-prawnych, które w latach poprzednich były ewidencjonowane na koncie 700 (należności z tytułu kar finansowych, opłat za kontrole, wydanie świadectwa jakości) i 760 (należności z tytułu kosztów egzekucyjnych). Wprowadzenie pozostałych zmian (np. kont 221 i 132 – ta zmiana wymagała wiedzy o prawidłowym przepięciu rozrachunków kontrahentów) było planowane przy okazji wdrożenia nowego programu finansowo-księgowego.

(akta kontroli str. 451-477, 572, 588-590, 594-595)

10. Inwentaryzacja przeprowadzona na podstawie zarządzenia Dyrektora WIJHARS nr 24/2022 z dnia 20 października 2022 r. nie została rozliczona w księgach rachunkowych Inspektoratu.

Zgodnie z art. 27 ustawy o rachunkowości, przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych. Ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji.

Dyrektor WIJHARS wyjaśniła, że powołana komisja w okresie od 7 listopada 2022 r. do 4 stycznia 2023 r. dokonała spisu z natury na 21 arkuszach. Arkusze nie zostały podpisane przez Komisję Inwentaryzacyjną ani przez osobę odpowiedzialną i nie zostały w całości wycenione. Komisja 5 stycznia 2023 r. sporządziła sprawozdanie z przebiegu inwentaryzacji rzeczowych składników majątku WIJHARS za 2022 r., z którego wynikało, że Główna Księgowa złożyła

komisji oświadczenie potwierdzające zgodność składników majątkowych wykazanych w arkuszach spisu z natury z ewidencją księgową.

Z informacji otrzymanej od Głównego Księgowego wynika, że według wykonanej wyceny na arkuszach spisowych wartości środków trwałych były zgodne z wartościami w księgach, natomiast wartość pozostałych środków trwałych była niezgodna na kwotę ponad 238 tys. zł. Ponieważ kwota różnicy nie mogła wynikać z drobnej pomyłki czy przeoczenia, wartość spisu z natury nie została przyjęta jako prawidłowa, a wartość środków trwałych została ustalona metodą weryfikacji. Należy przyjąć, iż zapisów w księgach dokonano na podstawie sprawdzonych dowodów księgowych. Główna Księgowa dodała, że o możliwości wystąpienia różnic inwentaryzacyjnych rozmawiała z Zastępcą Dyrektora WIJHARS po otrzymaniu spisów z natury razem ze sprawozdaniem z przebiegu inwentaryzacji. Z rozmów tych nie były sporządzane notatki służbowe ani inne dokumenty. Nie złożono komisji oświadczenia potwierdzającego zgodność składników majątkowych wykazanych w arkuszach spisu z natury z ewidencją księgową ani nie podpisywano żadnego dokumentu potwierdzającego taki stan rzeczy.

(akta kontroli str. 485-529, 548-549, 557-559, 563, 568-569)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała objęte kontrolą sprawozdania roczne za 2022 r. i 2023 r. Miesięczne sprawozdania za 2024 r. (do października) sporządzano na podstawie zapisów ujętych w buforze. W sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N za III kwartał 2024 r. wykazano należności wynikające z nieprawomocnych decyzji, a w sprawozdaniach Rb-23 i Rb-28 za listopad 2024 r. uwzględniono obroty wynikające z wyciągu bankowego niezaksięgowanego w sposób trwały. Na koniec 2022 r. i 2023 r. nie zamknięto ksiąg rachunkowych oraz nie rozliczono różnic inwentaryzacyjnych ujawnionych w wyniku inwentaryzacji przeprowadzonej w 2022 r. Dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości nie zawierała opisu dostosowań planu kont wynikających ze specyfiki działalności jednostki.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- | | |
|---------|---|
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Wystawianie tytułów wykonawczych w celu egzekucji należności budżetowych niezwłocznie po upływie terminów wskazanych w upomnieniach.2. Rzetelne analizowanie potrzeb zakupowych Inspektoratu.3. Podjęcie działań w celu ograniczenia opłat ponoszonych na usługi dystrybucji energii elektrycznej.4. Zawarcie umów na zakup i usługi dystrybucji energii elektrycznej zgodnie z obowiązującymi przepisami Pzp.5. Rzetelne analizowanie wykorzystania limitu wydatków na zřss przed wystąpieniem do Wojewody Lubelskiego o zmniejszenie planu wydatków na ten cel.6. Wykazywanie w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N należności wynikających z prawomocnych decyzji w sprawie ich ustalenia. |
|---------|---|

7. Wykazywanie w sprawozdaniu Rb-N stanu środków pieniężnych w kasie jednostki.
8. Terminowe zatwierdzanie zapisów księgowych.
9. Sporządzanie sprawozdań budżetowych i innych na podstawie zatwierdzonych zapisów księgowych.
10. Zamykanie ksiąg rachunkowych na koniec każdego roku.
11. Ujmowanie na kontach pozabilansowych danych określonych w rozporządzeniu w sprawie rachunkowości.
12. Dokonywanie zwrotów nadpłat z tytułu należności budżetowych.
13. Zaktualizowanie polityki rachunkowości.
14. Rozliczanie przeprowadzanych inwentaryzacji.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że stwierdzone nieprawidłowości świadczą o nieskuteczności ustalonych mechanizmów kontrolnych, co wskazuje na konieczność zapewnienia adekwatnych mechanizmów kontroli zarządczej w analizowanych obszarach

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

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 Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwagi i wykonania
wniosków Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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.

Lublin, dnia 3 marca 2025 r.

Kontroler
Aleksandra Plewik
Inspektor kontroli
państwowej
/podpisano elektronicznie/

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/