



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura NIK w Kielcach

LKI.410.1.4.2024

Pan
Jacek Golmento
p.o. Okręgowy Inspektor Pracy w Kielcach
Państwowa Inspekcja Pracy
Okręgowy Inspektorat Pracy w Kielcach
aleja Tysiąclecia Państwa Polskiego 4
25-314 Kielce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. - wykonanie planu finansowego Państwowej Inspekcji
Pracy Okręgowego Inspektoratu Pracy w Kielcach

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowa Inspekcja Pracy Okręgowy Inspektorat Pracy w Kielcach (dalej: Inspektorat lub OIP), aleja Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-314 Kielce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Golmento, p.o. Okręgowy Inspektor Pracy od 1 września 2023 r. (dalej: Okręgowy Inspektor). W okresie objętym kontrolą kierownikiem jednostki był również Adam Derza, Okręgowy Inspektor Pracy w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 sierpnia 2023 r. (dalej: były Okręgowy Inspektor).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Magdalena Kaczmarczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/16/2024 z 9 stycznia 2024 r. i LKI/23/2024 z 23 stycznia 2024 r.2. Przemysław Domoradzki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/33/2024 z 5 marca 2024 r.

(akta kontroli str. 1-4, 351-352)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2023 r. Inspektoratu pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa;– sporządzenie rocznych i wybranych miesięcznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych;– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. <p>Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.</p>
Zakres kontroli	<p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none">– analiza porównawcza wykonania planu dochodów;– analiza stanu należności pozostałych do zapłaty;– analiza realizacji wydatków budżetu państwa;– szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta trzeciego stopnia;– analiza wybranego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,– analiza stanu zobowiązań;– analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań;– analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań. <p>Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.</i></p>

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

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej wykonanie planu finansowego Inspektoratu na 2023 r.

W wyniku kontroli 5% wydatków Inspektoratu w kwocie 599,2 tys. zł stwierdzono, że wydatki, poza przypadkami opisanymi poniżej, poniesione zostały z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (dalej: ufp).

OIP dokonał zapłaty do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) odsetek w wysokości 2,6 tys. zł z tytułu opóźnienia w odprowadzaniu składek na ubezpieczenia społeczne i błędów w rozliczeniach z ZUS, a rata podatku od nieruchomości w wysokości 1,8 tys. zł została zapłacona po 13 dniach od terminu jego płatności. Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp. Były Okręgowy Inspektor zawarł umowę zlecenia bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, mimo że taki obowiązek wynikał z § 5 ust. 1 pkt 2 zarządzenia nr 6/21 Głównego Inspektora Pracy z 25 stycznia 2021 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w Państwowej Inspekcji Pracy (dalej: zarządzenie w sprawie udzielania zamówień w PIP).

Ponadto w Inspektoracie na koniec I i II kwartału 2023 r. nie naliczono odsetek od zobowiązań wymagalnych wobec ZUS z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne należnych za październik 2022 r. w wysokości 14,8 tys. zł. W związku z nadmiarem posiadanych środków, o których mowa w art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp, w OIP z opóźnieniem złożono wnioski o dokonanie blokady planowanego wydatku majątkowego w wysokości 94,0 tys. zł oraz nie złożono, do końca roku, takich wniosków dla dwóch wydatków w łącznej wysokości 23,0 tys. zł, w tym jeden dotyczył środków pozostałych po realizacji inwestycji.

Działania OIP w obszarze udzielenia analizowanego zamówienia publicznego o wartości poniżej 130,0 tys. zł były prawidłowe. Dokonany wydatek był celowy i gospodarny oraz służył realizacji zadań jednostki, a realizacja zamówienia – zgodna z treścią zawartej umowy.

Stwierdzone nieprawidłowości polegające na: ujęciu nowego samochodu osobowego w ewidencji środków trwałych, mimo że nie był zdatny do użytku, gdyż nie został zarejestrowany i dopuszczony do ruchu; nieujęciu w uregulowaniach wewnętrznych⁴ stosowanego w praktyce sposobu opisu i dekretacji dokumentów księgowych oraz sprawdzeniu pod względem formalnym części dokumentów księgowych przez pracownika niemającego stosownego upoważnienia, nie miały wpływu na wykonanie wydatków OIP.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2023 r. Zostały one sporządzone terminowo, poprawnie pod względem formalno-rachunkowym oraz na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Jednak wybrane miesięczne i kwartalne sprawozdania zostały ocenione w formie opisowej, gdyż w Rb-28 za okres od stycznia do lipca 2023 r. oraz Rb-Z za I i II kwartał 2023 r. nie wykazywano zobowiązań wymagalnych w wysokości po 14,8 tys. zł. W obszarze sprawozdawczości stwierdzono nieprawidłowości polegające na: nieprowadzeniu na bieżąco ksiąg rachunkowych w okresie styczeń – maj 2023, gdyż w szczególności nie

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

⁴ Polityce rachunkowości Inspektoratu oraz zarządzeniu nr 6/2021 Okręgowego Inspektora Pracy z 13 września 2021 r. w sprawie ustalenia zasad sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Okręgowym Inspektoracie Pracy (dalej: zarządzenie w sprawie zasad postępowania z dokumentacją).

sporządzano zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej, co było niezgodne z art. 24 ust. 5 pkt 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵ (dalej: uor), a obowiązująca polityka rachunkowości⁶ nie była aktualizowana od 2021 r. i w pełni dostosowana do zasad przyjętych w Inspektoracie.

Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze sprawozdawczości świadczą, że nie zapewniono funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w tym obszarze.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W 2023 r. dochody budżetowe OIP zostały zrealizowane w wysokości 208,9 tys. zł i były wyższe od zaplanowanych o 132,1% (118,9 tys. zł) oraz od zrealizowanych w 2022 r. o 367,3% (164,2 tys. zł). Dochody wyższe od planowanych uzyskano przede wszystkim z wpływów:

- z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych w kwocie 147,7 tys. zł. Wyższa od planowanej o 84,7 tys. zł realizacja tych dochodów wynikała głównie z wyegzekwowania przez Urząd Skarbowy kary transgranicznej w wysokości 75,6 tys. zł od osoby fizycznej, wobec której istniało wysokie prawdopodobieństwo jej nieściągnięcia (zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej);
- z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych w kwocie 30,4 tys. zł. Wyższa od planowanej o 18,4 tys. zł realizacja tych dochodów spowodowana była przede wszystkim zapłatą wysokiej jednorazowej kary (25,0 tys. zł);
- ze sprzedaży składników majątkowych w kwocie 27,2 tys. zł. Wzrost realizacji dochodów w stosunku do zaplanowanych o 15,2 tys. zł wynikał ze wzrostu cen rynkowych samochodów używanych.

Głównym źródłem uzyskanych dochodów budżetowych Inspektoratu były nałożone na kontrolowane podmioty kary pieniężne w transporcie drogowym⁸ oraz grzywny w celu wykonania nakazów wydanych przez inspektorów pracy. Stanowiły one 85,3% uzyskanych dochodów⁹.

Na koniec 2023 r. należności pozostałe do zapłaty z tytułu dochodów budżetowych wyniosły 59,1 tys. zł i były niższe od należności pozostałych do zapłaty na koniec 2022 r. o 63,2% (101,7 tys. zł). W 94,4% dotyczyły one kar i grzywien nałożonych przez inspektorów pracy. Spadek należności pozostałych do zapłaty spowodowany był systematycznym uiszczaniem w 2023 r. nałożonych kar.

Zaległości netto według stanu na 31 grudnia 2023 r. wyniosły 41,9 tys. zł i były o 73,4% niższe od wykazanych w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za 2022 r. (115,9 tys. zł). Największe kwoty zaległości dotyczyły głównie

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

⁶ Przyjęta zarządzeniem nr 1 Okręgowego Inspektora Pracy z 19 stycznia 2015 r. w sprawie polityki rachunkowości w Okręgowym Inspektoracie Pracy oraz zarządzeniami Okręgowego Inspektora Pracy zmieniającymi zarządzenie w sprawie polityki rachunkowości w Okręgowym Inspektoracie Pracy, tj.: nr 2 z 30 czerwca 2016 r. i nr 5 z 13 września 2021 r.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Za naruszenia przepisów dotyczących czasu jazdy i postoju oraz obowiązkowych przerw i czasu odpoczynku kierowców wykonujących przewozy drogowe.

⁹ Tj. 70,7% od osób fizycznych i 14,6% od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych.

kar pieniężnych i grzywien od osób fizycznych (32,6 tys. zł) oraz od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (6 tys. zł). Przyczyną zmniejszenia się zaległości był wzrost ściągalności należności.

(akta kontroli str.345-350, 1266-1271)

OBSZAR

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki Inspektoratu wyniosły w 2023 r. ogółem 11 967,2 tys. zł, co stanowiło 110,1% wydatków przyjętych w planie finansowym, a także 98% planu po zmianach. W porównaniu do 2022 r. wykonanie wydatków było większe o 545,3 tys. zł, tj. o 4,8%. W 2023 r. w OIP nie realizowano wydatków budżetu środków europejskich oraz nie otrzymywano żadnych środków z rezerw budżetowych (ogólnych lub celowych). Na koniec 2023 r. nie wystąpiły wydatki, które nie wygasły z upływem bieżącego roku budżetowego.

(akta kontroli str. 450-451, 715-718, 851)

W 2023 r. w porównaniu do 2022 r. struktura wydatków Inspektoratu, według grup ekonomicznych, nie uległa istotnym zmianom: wydatki bieżące stanowiły 98,4% ogółu wydatków (w 2022 r. – 97,3%), wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły – po 0,9%, wydatki majątkowe – 0,7% ogółu wydatków (w 2022 r. – 1,8%). Na wydatki bieżące OIP (11 773,5 tys. zł) składały się głównie: wynagrodzenia i pochodne¹⁰ (10 470,7 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach), podróże służbowe krajowe (286,1 tys. zł, tj. 89,5% planu po zmianach), zakup usług pozostałych (268,7 tys. zł), zakup materiałów i wyposażenia (184,9 tys. zł), zakup energii (172,2 tys. zł). Zrealizowane przez Inspektorat w 2023 r. wydatki na wynagrodzenia¹¹ wyniosły 8849,2 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. Wydatki te były większe o 6,5% od wydatków poniesionych na wynagrodzenia w 2022 r.

(akta kontroli str. 450, 452, 626-631)

Przeciętne zatrudnienie w 2023 r. wyniosło 76,43 osób i było niższe o 0,76 osoby niż w 2022 r. Średnioroczny poziom zatrudnienia nie przekroczył poziomu ustalonego dla Inspektoratu na 2023 r. przez Głównego Inspektora Pracy (83 etaty¹²). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego pracownika w 2023 r. wynosiło 7183 zł i było wyższe niż w 2022 r. o 235 zł.

W latach 2022-2023 Inspektorat nie poniósł wydatków na zadania wykonywane na podstawie umów zleceń i umów o dzieło trwających 3 miesiące lub dłużej, lub powtarzanych nieprzerwanie przez ten okres.

W 2023 r. OIP zawarł trzy umowy zlecenia, w tym dwie (łącznie na okres krótszy niż 3 miesiące) z jedną osobą na wykonanie weryfikacji wynagrodzeń i zasiłków chorobowych oraz sporządzenie wyrównania na listach płac po kontroli ZUS, księgowanie bieżących dokumentów finansowych, przygotowanie danych niezbędnych do sporządzenia sprawozdań. Zawarcie tych dwóch umów spowodowane było brakami kadrowymi wynikającymi z odwołania głównego księgowego i zwolnienia go z wykonywania obowiązków, powierzenia pełnienia obowiązków głównego księgowego pracownikowi księgowości oraz długotrwałej nieobecnością drugiego pracownika księgowości.

(akta kontroli str. 618-649)

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 106,7 tys. zł (97% planu po zmianach) i dotyczyły głównie wypłat ekwiwalentów za używanie oraz pranie

¹⁰ Z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym za 2022 r. i wpłatami na Pracownicze Plany Kapitałowe finansowanymi przez podmiot zatrudniający.

¹¹ Wg sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

¹² Od 1 grudnia 2023 r. plan etatów dla Inspektoratu wynosił 82.

odzieży roboczej (82,4 tys. zł) i dofinansowania zakupu okularów korekcyjnych dla pracowników OIP (12 tys. zł).

(akta kontroli str. 452-464)

Wydatki majątkowe wyniosły 87 tys. zł (tj. 42,6% planu po zmianach) i zostały przeznaczone na realizację zaplanowanego zadania polegającego na zakupie jednego samochodu dla inspektorów pracy. Odnośnie do pozostałej kwoty po realizacji tego zadania w wysokości 3 tys. zł nie został złożony wniosek o dokonanie ich blokady, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Okręgowy Inspektor wyjaśnił, że efektami rzeczowymi osiągniętymi w ramach poniesienia ww. wydatku majątkowego było zmniejszenie kosztów związanych z naprawą samochodów służbowych (wyeksploatowanych, z dużym przebiegiem), zmniejszenie środków przeznaczanych na wypłatę pracownikom kosztów przejazdu prywatnymi samochodami wykorzystywanymi dla celów służbowych. Ponadto dodał, że *nowe samochody służbowe wpływają na bezpieczeństwo i komfort pracy korzystających z nich pracowników*.

(akta kontroli str. 1266-1271)

W planie finansowym po zmianach na wydatki majątkowe przeznaczono 204 tys. zł na wykonanie trzech zadań, z których dwóch nie zrealizowano, tj. dostosowanie i montaż dźwigu osobowego w siedzibie OIP (94,0 tys. zł) z powodu wycofania się współwłaściciela nieruchomości ze współfinansowania realizacji inwestycji pomimo wcześniejszych deklaracji oraz zakup jednego urządzenia wielofunkcyjnego (20,0 tys. zł) w wyniku unieważnienia zapytania ofertowego. Okręgowy Inspektor, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp, 13 listopada 2023 r. złożył wniosek o zablokowanie środków na wydatki budżetowe dotyczące dostawy i montażu dźwigu osobowego. Przedmiotowy wniosek o blokadę środków został złożony po ponad czterech miesiącach od niezyskania od współwłaściciela nieruchomości odpowiedzi na pismo z prośbą o ponowne wyrażenie zgody na realizację wymiany dźwigu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wniosek o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia na dostawę monochromatycznego urządzenia wielofunkcyjnego przygotowany został przez pracownika Sekcji Analiz i Organizacji oraz zatwierdzony przez Okręgowego Inspektora dopiero w dniu 29 listopada 2023 r. Następnego dnia zostały wysłane zapytania ofertowe do pięciu oferentów z terminami: złożenia oferty do 5 grudnia 2023 r. i wykonania zamówienia do 18 grudnia 2023 r. W wyniku przeprowadzonego postępowania została wybrana najkorzystniejsza oferta (jedyna, która wpłynęła). W dniu 6 grudnia dokonano zawiadomienia o wyborze oferty, a umowa na realizację ww. dostawy wysłana została do kontrahenta do podpisu dopiero 12 grudnia 2023 r. Następnego dnia unieważniono zapytanie ofertowe w związku z informacją od wykonawcy dotyczącą braku możliwości zrealizowania zamówienia zgodnie z warunkami zapytania ofertowego w wymaganym terminie. W związku z powyższym, nie złożono wniosku o zablokowanie planowanego wydatku majątkowego w wysokości 20,0 tys. zł, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 425, 450, 452, 468-616, 1268-1271)

Starszy referent Sekcji Analiz i Organizacji, odpowiedzialna za przygotowanie i prowadzenie ww. postępowania o udzielenia zamówienia publicznego wyjaśniła, że (...) *Gdy nasilające się awarie urządzenia zaczęły przekraczać możliwość naprawy sprzętu we własnym zakresie, otrzymałam dyspozycję wszczęcia procedury zakupu i niezwłocznie przystąpiłam do jej realizacji. (...)*

(akta kontroli str. 1373-1374)

NIK zwraca uwagę na potrzebę rzetelnego przygotowania przez OIP postępowań o udzielenie zamówienia publicznego dotyczących planowanych wydatków majątkowych.

Odnosnie do skutków braku realizacji zadań majątkowych Okręgowy Inspektor wyjaśnił, że *brak wymiany wielofunkcyjnego urządzenia monochromatycznego (...)* nie spowodował negatywnych skutków. W 2023 r. ww. urządzenie działało z niewielkimi problemami, które na bieżąco i bezkosztowo były usuwane przez pracownika Sekcji POR-A [Analiz i Organizacji – dopisek NIK]. (...). Skutki braku wymiany dźwigu osobowego (windy) dotyczą kosztów jej doraźnych napraw. Należy podkreślić, że sytuacja dotycząca braku akceptacji wymiany windy przez współwłaścicieli budynku nie dotyczy tylko 2023 r. Sytuacja taka miała miejsce również w poprzednich latach (...).

(akta kontroli str. 1268-1271)

Realizacja zadania polegającego na dostawie i montażu dźwigu osobowego w siedzibie OIP oraz zakupie urządzenia wielofunkcyjnego została uwzględniona w planie wydatków majątkowych na 2024 r. w łącznej wysokości 138 tys. zł.

(akta kontroli str. 486-502)

Zobowiązania na 31 grudnia 2023 r. wynosiły 735,2 tys. zł i stanowiły 102% zobowiązań na koniec 2022 r. Dotyczyły one głównie zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2023 r. wraz z pochodnymi (680,5 tys. zł), zakupu energii (26,7 tys. zł) oraz zakupu usług pozostałych (14,2 tys. zł). Kwoty zobowiązań były zgodne z ewidencją księgową.

W 2023 r. ZUS przeprowadził w Inspektoracie kontrolę, za okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2022 r., dotyczącą m.in. dokonywania rozliczeń z tytułu wypłaconych świadczeń i zasiłków. Analiza dokumentacji księgowej (dokonana w trakcie kontroli NIK) wykazała, że w 2023 r. wystąpiły zobowiązania wymagalne wobec ZUS w wysokości 14,8 tys. zł (za miesiące od stycznia do lipca) z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne z 2022 r., o czym szerzej w obszarze *Sprawozdawczość*. Zobowiązania te zostały rozliczone i zapłacone po kontroli przeprowadzonej przez ZUS. OIP nie naliczał na koniec I i II kwartału 2023 r. odsetek od zobowiązań wymagalnych i po dokonaniu rozliczenia z ZUS dokonał ich zapłaty w wysokości 2,6 tys. zł, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W związku z ww. kontrolą Inspektorat dokonał w sierpniu 2023 r., na podstawie protokołu ZUS, wyrównania wynagrodzeń i zasiłków chorobowych dla pięciu pracowników w łącznej kwocie 11,3 tys. zł. Przyczyną dokonania tych naliczeń było nieuwzględnienie w podstawie wymiaru zasiłków 1/12 kwoty „trzynastki”, a w przypadku jednego pracownika także wypłatą 80% zasiłku zamiast 100% (wypadek w drodze z pracy). W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w naliczaniu wynagrodzeń, OIP w ramach własnej kontroli (osób nieobjętych kontrolą ZUS) dokonał we wrześniu 2023 r. kolejnych wyrównań wynagrodzeń i zasiłków chorobowych¹³, w których w podstawie nie uwzględniono odpowiedniej części dodatkowego wynagrodzenia rocznego. W wyniku tych korekt wypłacono pracownikom 5,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 116-149, 448-450, 849-850, 866-869, 1003-1065)

Szczegółową analizą objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 599,2 tys. zł, tj. 5% wydatków ogółem OIP. Doboru próby wydatków dokonano metodą MUS¹⁴ z wykorzystaniem *Pomocnika kontrolera*. Wylosowano 40 zapisów księgowych o łącznej wartości 378,4 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych jeden zapis na kwotę 86,9 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 39 zapisów na kwotę 291,5 tys. zł. Ponadto dobrano celowo 56 zapisów księgowych na kwotę 220,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 1066-1068)

¹³ Za okres od lutego 2022 r. do stycznia 2023 r.

¹⁴ Metoda statystycznego doboru próby polegająca na doborze próby proporcjonalnie do wartości.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków w kwocie 585,8 tys. zł (97,8%) dokonywano w terminach i wysokościach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz z zastosowaniem zasad wydatkowania środków publicznych określonych w ufp. Wydatki w łącznej kwocie 13,4 tys. zł (2,2% badanej próby) dokonane zostały nieprawidłowo i dotyczyły: zapłaty jednej raty podatku od nieruchomości z opóźnieniem 13 dni, zapłaty odsetek od zobowiązań wymagalnych wobec ZUS oraz zawarcia umowy zlecenia niezgodnie z wewnętrzną procedurą postępowania w sprawie udzielania zamówień publicznych, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Nabycie jedynego środka trwałego potwierdzono m.in. protokołem wydania samochodu. Został on poprawnie sklasyfikowany do odpowiedniej kategorii, jednak został przyjęty do środków trwałych, mimo że w momencie przyjęcia nie był zdatny do użytku, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Z 96 analizowanych dowodów księgowych: 35 (o łącznej wartości 175,8 tys. zł) podpisywanych było pod względem formalnym przez osobę nieupoważnioną do ich sprawdzenia, natomiast 80 (564,0 tys. zł) zawierało opis merytoryczny, 78 (481,3 tys. zł) stosowne potwierdzenia ich kontroli i zatwierdzenia, a także 84 (577,0 tys. zł) dekretację na odrębnych kartkach i wydrukach, mimo że nie było to uregulowane w przepisach wewnętrznych OIP, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1135-1259)

W Inspektoracie obowiązywało zarządzenie w sprawie udzielania zamówień w PIP. Nie uchylono natomiast nieobowiązującego w praktyce zarządzenia nr 4/2020 Okręgowego Inspektora Pracy w Kielcach z 23 czerwca 2020 r. w sprawie *procedury udzielania zamówień publicznych, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. 1843 t.j.)*.

(akta kontroli str. 295-342, 358-364, 392, 411-424)

Kierownik Sekcji Analiz i Organizacji, który w zakresie czynności ujęty miał obowiązek opracowania projektów rozwiązań organizacyjnych mających na celu sprawne i zgodne z przepisami przygotowanie i przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych wyjaśnił, że (...). *Rozmowy z kierownictwem OIP na temat stosowanego zarządzenia odbywały się kilkakrotnie, w szczególności podczas przygotowywania materiałów do kontroli przeprowadzanej przez pracowników Głównego Inspektoratu Pracy. Stosowaną praktyką było przygotowywanie projektu Zarządzenia przez Sekcję Analiz i Organizacji po wydaniu takiego polecenia przez Kierownictwo okręgu.*

(akta kontroli str. 1365-1366)

Były Okręgowy Inspektor nie wyjaśnił przyczyn braku uchylenia nieobowiązującego zarządzenia wskazując, że nie jest w stanie się do nich ustosunkować, gdyż ze względu na upływ czasu oraz fakt, że nie jest pracownikiem Inspektoratu nie posiada dostępu do dokumentów, informacji oraz osób funkcyjnych.

(akta kontroli str. 1415-1418)

Zastępca Okręgowego Inspektora (w zastępstwie za Okręgowego Inspektora) wyjaśnił, że *uprawniony do ewentualnego uchylania Zarządzenia Okręgowego Inspektora Pracy w Kielcach nr 4/2020, w związku z wejściem w życie zarządzenia nr 6/21 Głównego Inspektora Pracy z 25 stycznia 2021 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w Państwowej Inspekcji Pracy był Okręgowy Inspektor Pracy w Kielcach wykonujący wówczas tą funkcję i tylko on może wypowiedzieć się w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 1282)

Zgodnie z wytycznymi zarządzenia w sprawie udzielania zamówień w PIP sporządzono *Plan zamówień na rok 2023* (zamówienia o wartości niższej niż 130,0 tys. zł oraz zamówienia wyłączone ze stosowania ustawy z dnia 11 września

2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵, dalej: Pzp), który został podpisany przez kierownika Sekcji Analiz i Organizacji, a następnie zatwierdzony przez kierownika zamawiającego, jednak bez wcześniejszego podpisania przez byłego głównego księgowego, mimo że obowiązek taki wynikał z § 10 ust. 2 zarządzenia w sprawie udzielania zamówień w PIP.

(akta kontroli str. 295-342, 358-364, 392, 411-424)

Kierownik Sekcji Analiz i Organizacji wyjaśnił, że *Plan zamówień na rok 2023 został przygotowany (...) w uzgodnieniu z Głównym księgowym, (...), a następnie przedłożony do sprawdzenia i ewentualnych uwag Okręgowemu Inspektorowi Pracy. Okręgowy Inspektor Pracy poinformował, że konsultował Plan zamówień na rok 2023 z Głównym księgowym, następnie go podpisał. Plan miał być przedłożony Głównemu księgowemu do formalnego podpisu. Ze względu na bardzo duży zakres wykonywanych obowiązków (...) uzupełnienie podpisu zostało przeoczone.*

(akta kontroli str. 401-402)

Szczegółową analizą objęto dokumentację jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, o najwyższej kwocie wydatkowania w 2023 r. w ramach udzielonych zamówień, tj. dotyczącego dostawy fabrycznie nowego samochodu osobowego. Zgodnie z zawartą umową wydatkowano na ten cel 86,9 tys. zł brutto (70,6 tys. zł netto). Środki na realizację zamówienia zostały ujęte w planie finansowym jednostki i pochodziły z budżetu państwa.

(akta kontroli str. 257-288, 385-396, 399, 400)

Udzielenie zamówienia publicznego przebiegało zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu w sprawie udzielania zamówień w PIP. Prawidłowo określono rodzaj zamówienia, procedurę postępowania oraz oszacowano wartość zamówienia. Wyboru wykonawcy dokonano na podstawie uprzednio określonego kryterium, a umowę podpisano z podmiotem, który uzyskał najwyższą ocenę. Przedmiot zamówienia i wysokość wynagrodzenia były zgodne z treścią zawartej umowy. Realizując zamówienie publiczne stosowano zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców i przejrzystości. Poniesiony z tytułu realizacji zamówienia wydatek był celowy i gospodarny oraz służył realizacji zadań jednostki.

(akta kontroli str. 353, 359, 385, 392-395)

W OIP sporządzono roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w roku 2023 i w wymaganym terminie przekazano je do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Wszystkie zamówienia były zamówieniami klasycznymi o wartości mniejszej niż 130,0 tys. zł netto, a ich łączna wartość wyniosła 624,9 tys. zł netto.

(akta kontroli str. 257-288, 357-386)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W związku z nadmiarem posiadanych w 2023 r. środków w wysokości 117 tys. zł, o których mowa w art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp, w OIP wniosek o blokowaniu planowanych wydatków został złożony z opóźnieniem ponad czterech miesięcy oraz nie złożono takich wniosków do dwóch wydatków, co było działaniem nierzetelnym, gdyż:
 - a) wniosek o wydanie decyzji blokującej środki na planowany wydatek inwestycyjny (w wysokości 94,0 tys. zł), polegający na dostosowaniu i montażu dźwigu osobowego w siedzibie Inspektoratu, złożony został 13 listopada 2023 r.,

¹⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.

tj. po ponad czterech¹⁶ miesiącach od nieuzyskania od współwłaściciela budynku odpowiedzi na pismo o ponowne wyrażenie zgody na realizację wymiany dźwigu.
(akta kontroli str. 503-504)

W dniu 30 maja 2023 r. wysłano do Banku PEKAO S.A. (dalej: Bank) pismo z informacją o braku możliwości współfinansowania inwestycji, na przedstawionych przez niego warunkach¹⁷. Odpowiedź na przedmiotowe pismo nie została udzielona, a Inspektorat nie monitował współwłaściciela w tym zakresie.

(akta kontroli str. 503, 506, 574-577)

Były Okręgowy Inspektor wyjaśnił: *blokady środków (...) nie dokonano do dnia 31 sierpnia 2023 r., ponieważ jeszcze nie było do tego podstaw. Nie otrzymaliśmy pisma zwrotnego z Banku, natomiast prognozowany termin wykonania dźwigu mógł być zweryfikowany na etapie rozpoczętego postępowania o zamówienie publiczne. Z tego co pamiętam z-ca ds. organizacyjno-prawnych monitorował drogą mailową przedstawiciela Banku prosząc o odpowiedź w przedmiotowej sprawie. Ponadto dodał, że przy przekazywaniu obowiązków z dniem 31 sierpnia 2023 r. nowemu kierownictwu omawiał problematykę zamknięcia inwestycji windy i zablokowania środków z planu wydatków inwestycyjnych, a także na bieżąco informowano jednostkę nadrzędną, że najprawdopodobniej także w tym roku budżetowym nie uda się zrealizować potrzebnej inwestycji.*

(akta kontroli str. 1415-1418)

Zastępca Okręgowego Inspektora¹⁸ wyjaśnił: *brak udziału Banku we współfinansowaniu inwestycji stał się oczywisty w czasie szczególnym dla OIP w Kielcach. Nastąpiły bardzo istotnie zmiany kadrowe, które niewątpliwie miały wpływ na podejmowanie decyzji w tym zakresie. Z dniem 1 lipca 2023 r. [30 czerwca 2023 r. – dopisek NIK] został odwołany Główny Księgowy a z dniem 1 września 2023 r. [31 sierpnia 2023 r. – dopisek NIK] Okręgowy Inspektor Pracy. Dodał, że w czasie prowadzonych wcześniej rozmów z przedstawicielami Banku wskazywali oni, że w 2023 r. nie będą mogli finansować tej inwestycji zgodnie z udziałem w nieruchomości. Należy też mieć na uwadze, że zgodnie z zebranymi poprzednio ofertami - realizacja przedmiotowej inwestycji wymagała około 6 miesięcy od podpisania umowy z wykonawcą. Do tego należy doliczyć czas niezbędny na przeprowadzenie postępowania przetargowego i wyłonienie wykonawcy.*

(akta kontroli str. 1282-1284)

NIK zauważa, że wniosek o decyzję blokującą środki na wydatki budżetowe został złożony 13 listopada 2023 r., tj. po ponad dwóch miesiącach od powierzenia pełnienia obowiązków Okręgowemu Inspektorowi. NIK nie podziela wyjaśnień byłego Okręgowego Inspektora w zakresie weryfikacji terminu wykonania dźwigu dopiero na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, gdyż w dniu 13 lutego 2023 r. wpłynęły trzy oferty na dostawę i montaż windy, w których jako czas realizacji przedsięwzięcia wskazano od 16 tygodni¹⁹ do 21 tygodni.

(akta kontroli str. 506-529)

b) nie złożono do końca roku wniosku o zablokowanie środków pozostałych po realizacji zadania inwestycyjnego polegającego na zakupie samochodu służbowego dla inspektorów pracy, w wysokości 3 tys. zł.

Zaplanowana kwota na ww. zadanie w wysokości 105,0 tys. zł decyzją Głównego Inspektora Pracy z 3 lipca 2023 r. została zmniejszona o 15,0 tys. zł, w odpowiedzi

¹⁶ Pismo do współwłaściciela wysłano 30 maja 2023 r. Na potrzeby kontroli przyjęto 30 dni jako termin udzielenia odpowiedzi.

¹⁷ Inspektorat posiada udział 39,08% w nieruchomości, w której znajduje się jego siedziba. Pozostałe udziały w wysokości 60,92% należą do Banku, który zaproponował, w związku z intensywnością wykorzystania dźwigu, odwrócenie ponoszonych kosztów inwestycji przez strony (z zaokrągleniem do pełnych dziesiątek) na: OIP – 60%, Bank – 40%.

¹⁸ Ds. prawno-organizacyjnych.

¹⁹ Bez wliczenia m.in. czasu na odbiór, protokołu końcowego i uruchomienia.

na wniosek Inspektoratu o wydanie decyzji budżetowej w związku ze zmniejszeniem planu wydatków majątkowych dotyczących zakupu samochodu służbowego. Inwestycja, o łącznej wartości 87 tys. zł, została zakończona 3 lipca 2023 r.

(akta kontroli str. 425-427, 450)

Były Okręgowy Inspektor nie wskazał przyczyn niedokonania blokady przedmiotowych środków wskazując, że nie jest w stanie się do nich ustosunkować, gdyż ze względu na upływ czasu oraz fakt, że nie jest pracownikiem Inspektoratu nie posiada dostępu do dokumentów, informacji oraz osób funkcyjnych. Dodał, że do zakresu obowiązków byłego głównego księgowego należało przygotowywanie, wstępne podpisanie bieżących decyzji budżetowych.

(akta kontroli str. 1415-1418)

Okręgowy Inspektor wyjaśnił: (...) *brak wykonania tej blokady do końca roku [po objęciu stanowiska 1 września 2023 r. – dopisek NIK] był nieświadomym przeoczeniem, które ściśle związane było z niewłaściwym funkcjonowaniem działu księgowości oraz odwołaniem Głównego księgowego. Był to okres bardzo trudny dla OIP-u ze względu na fakt, iż obowiązki Głównego księgowego powierzono pracownicy działu księgowości (...), która wcześniej posiadała inny zakres obowiązków. Dodatkowo (...) przez jakiś czas wykonywała bieżące obowiązki jako jedyny pracownik tej Sekcji. Naliczenie wynagrodzeń, podwyżek, delegacji, księgowanie faktur, sporządzanie sprawozdań, przygotowanie dokumentów do kontroli wewnętrznej, realizacja zaleceń pokontrolnych w tamtym okresie były pierwszorzędnymi zadaniami w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Okręgu.*

(akta kontroli str. 1296-1297)

c) nie złożono do końca roku wniosku o zablokowanie ujętych w planie wydatków środków inwestycyjnych w wysokości 20,0 tys. zł, w wyniku rezygnacji z zadania polegającego na dostawie monochromatycznego urządzenia wielofunkcyjnego. W dniu 13 grudnia 2023 r. Okręgowy Inspektor unieważnił zapytanie ofertowe dotyczące ww. urządzenia w związku z informacją od wykonawcy, którego ofertę wybrano jako najkorzystniejszą (jedyna, która wpłynęła) o braku możliwości zrealizowania zamówienia zgodnie z warunkami zapytania ofertowego w wymaganym terminie.

(akta kontroli str. 613)

Okręgowy Inspektor wyjaśnił, że wynikało to z błędnej interpretacji przepisu art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp, który wskazuje, że w przypadku stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków może być podjęta decyzja o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych. Ponadto dodał: (...) *nie posiadałem informacji, że Minister Finansów w piśmie z 26 października 2023 r. znak sprawy: BP2.412.7.2023 przypomniał o konieczności niezwłocznego blokowania planowanych wydatków budżetowych w przypadku stwierdzenia przesłanek określonych przepisem art. 177 ust. 1 ustawy o finansach. W Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR nie otrzymałem takiego komunikatu. Nie zostałem poinformowany o ww. piśmie również za pośrednictwem ePUAP czy e-mail.*

(akta kontroli str. 1296-1297)

2. Na koniec I i II kwartału 2023 r. w Inspektoracie nie naliczono i nie ujęto w ewidencji księgowej odsetek od zobowiązań wymagalnych wobec ZUS z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne należnych za październik 2022 r. w wysokości 14,8 tys. zł, mimo że obowiązek taki wynikał z § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 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 Polskiej²⁰ (dalej: rozporządzenie w sprawie rachunkowości).

(akta kontroli str. 908-936, 955, 990)

Wskazany przepis przewiduje, że odsetki od zobowiązań, w tym również tych, do których stosuje się przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału.

Były główny księgowy nie wskazał przyczyn nienaliczania odsetek od wymagalnych zobowiązań²¹. Wyjaśnił, że nie ma dostępu do dokumentacji i nie wie czego dotyczy wymieniona kwota 14,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 1351-1354)

P.o. główny księgowy wyjaśniła, że (...) *analiza salda konta nie wskazywała jednoznacznie, że zobowiązanie jest wymagalne. W programie płatnik złożone deklaracje zostały opłacone w kwocie wynikającej z deklaracji. Należało przeprowadzić szczegółową analizę księgową na koncie 229 dlaczego kwota zapłaty nie zgadza się z kwotą księgową. Po wprowadzeniu korekt (...), zgodnie z protokołem ZUS i rozliczeniu konta PIP została wygenerowana zaległość na platformie PUE ZUS.*

(akta kontroli str. 1399-1409)

Były Okręgowy Inspektor do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie udzielił odpowiedzi odnośnie do przyczyn stwierdzonej nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1420-1424)

Okręgowy Inspektor powołał się na ww. wyjaśnienia p.o. głównego księgowego.

(akta kontroli str. 1307-1317)

NIK zwraca uwagę, że na koniec miesięcy od stycznia do czerwca 2023 r. konto 229 wykazywało salda zobowiązań, w tym od lutego do maja 2023 r. w tej samej kwocie i należało niezwłocznie ustalić tego przyczyny.

3. OIP dokonał zapłaty do ZUS odsetek w wysokości 2,6 tys. zł, które wynikały przede wszystkim z rozbieżności pomiędzy złożonymi deklaracjami do ZUS, a danymi ujętymi w księgach rachunkowych w 2022 r. oraz błędami w rozliczeniach z ZUS. Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 upf, z którego wynika, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

(akta kontroli str. 116-149, 989)

Od 31 maja 2023 r. do 15 czerwca 2023 r. ZUS przeprowadził w Inspektoracie kontrolę za okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2022 r. m.in. dotyczącą dokonywania rozliczeń z tytułu wypłaconych świadczeń i zasiłków. W protokole kontroli²² wskazano, że weryfikacji poddano listy płac oraz zapisy na kontach księgowych, a także dokonano rozliczenia pomiędzy kwotami zasiłków wynikających z ustaleń kontroli i złożonych deklaracji.

W wyniku przeprowadzonej kontroli i złożonych korekt deklaracji ZUS, Inspektorat dokonał 31 sierpnia 2023 r. zapłaty zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w łącznej kwocie 22,5 tys. zł, w tym 2,6 tys. zł odsetek.

(akta kontroli str. 116-149)

Były główny księgowy odnośnie do rozbieżności w dokumentacji wyjaśnił: (...) *nie pamiętam, dlaczego w ogóle taka sytuacja miała miejsce. Natomiast odnośnie do błędnego naliczania m.in. wynagrodzenia chorobowego, zasiłków chorobowych wyjaśnił, że korekty do dokumentów ZUS wynikające z protokołu kontroli dotyczyły*

²⁰ Dz. U z 2020 r. poz. 342.

²¹ W sprawozdaniu Rb-Z za I kwartał 2023 r. i miesięcznych sprawozdaniach Rb-28 od stycznia do maja 2023 r.

²² Który wpłynął do OIP 20 czerwca 2023 r.

pracowników, którzy w 2022 r. byli na zwolnieniu wypadkowym. O tym, że były to zwolnienia wypadkowe, a nie chorobowe (...) dowiedziałem się od Okręgowego Inspektora, ponieważ pracownicy zgłosili, że otrzymują nie 100% podstawy a 80%. Wyjaśniłem, że nie wypłaciłem zwolnienia wypadkowego, ponieważ nie miałem podstaw do takiej wypłaty - podstawą jest protokół powypadkowy, którego nie miałem (...). Po otrzymaniu protokołów wyrównałem natychmiast pracownikom wynagrodzenia w październiku 2022 r., ale nie zrobiłem korekty do ZUS za poprzednie miesiące – trzeba było zmienić w deklaracjach kod wypłaty z chorobowego na wypadkowy i w ślad za tym prawidłowo rozliczyć zobowiązania wobec ZUS. Kontrola ZUS wykazała te błędy i miałem zrobić korekty (...).

(akta kontroli str.1355-13557)

P.o. główny księgowy odnośnie zapłaty odsetek wyjaśniła, że (...). Kontrola ZUS wykazała niezgodności w zakresie sporządzonych deklaracji z dokumentacją źródłową. Wynikiem czego były korekty RSA, RCA, DRA za okres 01.01.2020-31.12.2022 r. zgodnie z zaleceniami w protokole ZUS. Błędnie wskazano płatnika składek (świadczenie zamiast pokrywane przez pracodawcę zostały wypłacone z zasiłków ZUS). Po rozliczeniu wszystkich korekt na platformie PUE zostało wygenerowane zobowiązanie do ZUS w kwocie 22 483,94 wraz z należnymi odsetkami za ten okres w kwocie 2618 zł.

(akta kontroli str. 1413)

Były Okręgowy Inspektor odnośnie do zapłaty ww. odsetek nie udzielił odpowiedzi do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

(akta kontroli str. 1420-1424)

Okręgowy Inspektor powołał się na ww. wyjaśnienia p.o. głównego księgowego. Dodał, że zobowiązanie w całości zostało zapłacone wraz z odsetkami.

(akta kontroli str. 1310)

4. Rata podatku od nieruchomości za miesiąc lipiec 2023 r. w wysokości 1,8 tys. zł uregulowana została 28 lipca 2023 r., tj. po 13 dniach od terminu jego płatności.

(akta kontroli str. 1135, 1232)

Zgodnie z art. 6 ust. 9 pkt 3 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²³ jednostki organizacyjne są obowiązane wpłacać obliczony w deklaracji podatek od nieruchomości – bez wezwania – na rachunek właściwej gminy, w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminie do dnia 15. każdego miesiąca. Ponadto z art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp wynika, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W deklaracji na podatek od nieruchomości na rok 2023 r., dotyczącej gruntów i budynków lub ich części, ujęto wysokość zobowiązania podatkowego oraz wykazano jego płatność w 12 miesięcznych ratach po 1,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 1135-1141)

P.o. główny księgowy wyjaśniła: w miesiącu lipcu byłam jedynym pracownikiem działu księgowości, w związku z bardzo dużą ilością obowiązków opłaciłam podatek od nieruchomości po terminie (...). W dniu zapłaty podatku ustaliłam z Urzędem Miasta wydział podatkowy, że nie zostały naliczone kwoty należnych odsetek.

(akta kontroli str. 1403-1404)

5. Były Okręgowy Inspektor zawarł 5 lipca 2023 r. umowę zlecenia na wykonanie korekt list płac oraz zasiłków chorobowych zgodnie z protokołem kontroli ZUS, weryfikację i sporządzanie list płac i księgowanie dokumentów finansowych, wskazując w niej maksymalny wymiar godzin na realizację zadania oraz stawkę godzinową (łączna wartość 9 tys. zł) bez przeprowadzenia postępowania

²³ Dz. U. z 2023 r. poz. 70, ze zm.

o udzielenie zamówienia, mimo że taki obowiązek wynikał z § 5 ust. 1 pkt 2 zarządzenia w sprawie udzielania zamówień w PIP.

(akta kontroli str. 297-342, 642-644)

Zgodnie z ww. przepisem zamówienia udzielane są po przeprowadzeniu postępowania dotyczącego zamówienia o wartości wyższej niż 5,0 tys. zł i niższej niż 130,0 tys. zł. Protokół (część I) z ww. zamówienia sporządzony został dopiero 1 sierpnia 2023 r. przez kierownika komórki wnioskującej o udzielenia zamówienia, tj. p.o. głównego księgowego i zatwierdzony przez kierownika jednostki ze wskazaniem, że udzielenie zamówienia nie musi być poprzedzone rozeznaniem rynku.

(akta kontroli str. 299, 640-641)

Były Okręgowy Inspektor wyjaśnił: *z tego co pamiętam na przełomie czerwca i lipca na przestrzeni kilku dni 2 z 3 osób sekcji finansowo-księgowej przestało pracować. Zaistniał więc bezpośredni problem ciągłości działania sekcji FFK [Finansowo-Księgowej – dopisek NIK] i jednostki organizacyjnej. Biorąc pod uwagę potrzebny czas na dokonanie naboru i przygotowanie nowego pracownika wymagane stało się natychmiastowe tymczasowe zatrudnienie księgowej. Na szczęście możliwym było zatrudnienie (...), emerytowanej księgowej, byłego pracownika OIP w Kielcach znającego system komputerowy firmy i zasady funkcjonowania. Nie pamiętam czy na etapie podpisywania umowy określony był czas, liczba godzin a w efekcie ogólna kwota za wykonanie zlecenia.*

(akta kontroli str. 1415-1418)

NIK zauważa, że w § 4 ww. zarządzenia wskazano możliwość wyłączenia, przez kierownika zamawiającego, stosowania niektórych lub wszystkich przepisów tego zarządzenia (m.in. do zamówień o wartości niższej niż 130,0 tys. zł). Wyłączenie to mogło nastąpić na wniosek kierownika komórki wnioskującej.

(akta kontroli str. 298)

6. W dniu 30 czerwca 2023 r. ujęto w ewidencji składników majątkowych nowy samochód osobowy o wartości 86,9 tys. zł, mimo że nie spełniał on definicji środka trwałego, wskazanej w art. 3 ust. 1 pkt 15 lit. b uor, tj. nie był zdalny do użytku, gdyż nie został zarejestrowany i dopuszczony do ruchu.

(akta kontroli str. 1149-1151)

Zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym²⁴, pojazd samochodowy dopuszczony jest do ruchu, jeżeli jest zarejestrowany i zaopatrzony w zalegalizowane tablice rejestracyjne. Zgodnie z dokumentem OT/1 samochód osobowy został przyjęty do ewidencji środków trwałych 30 czerwca 2023 r. w wartości zakupu 86,9 tys. zł. Protokół wydania samochodu podpisany został przez pracownika OIP w dniu 30 czerwca 2023 r., a jego rejestracja dokonana została w Urzędzie Miasta Kielce 3 lipca 2023 r. W miesiącu tym dokonano zwiększenia wartości środka trwałego (dokument OTZ/1) o wartość opłaty rejestracyjnej nowego samochodu, w wysokości 160 zł.

(akta kontroli str. 1142-1163)

Radca Sekcji Analiz i Organizacji, który w zakresie czynności ujęte miał prowadzenie ewidencji składników majątkowych OIP wyjaśnił, że samochód osobowy przyjęty do ewidencji środków trwałych na podstawie faktury wystawionej 30 czerwca 2023 r. (FV/AN/159/23/H). Ponadto dodał: *w dokumencie OT wygenerowanym z programu QNT z przyjęcia środka trwałego, zaksięgowana została wartość zakupu bez opłaty rejestracyjnej, która została przeoczona.*

(akta kontroli str. 1375-1376)

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1047, ze zm.

Były Okręgowy Inspektor do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie udzielił odpowiedzi odnośnie do przyczyn stwierdzonej nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1425-1426)

Okręgowy Inspektor wyjaśnił, że nie posiada informacji, dlaczego w dniu 30 czerwca 2023 r. przyjęto do ewidencji składników majątkowych OIP samochód osobowy, który nie był zdatny do użytku.

(akta kontroli str. 1312)

NIK zauważa, że zgodnie z załącznikiem nr 1 do polityki rachunkowości Inspektoratu, dotyczącym metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego w OIP:

- w pkt 3 części III.1. Środki trwale wskazano, że w dniu przyjęcia do użytkowania środki trwale, w przypadku zakupu, wycenia się w cenie nabycia;
- w pkt 2 części III.1.1. Podstawowe środki trwale wskazano, że odpisów umorzeniowych dokonuje się począwszy od miesiąca następującego po miesiącu przyjęcia środka trwałego do używania.

NIK zwraca uwagę, że podstawą ujęcia samochodu w ewidencji nie powinna być faktura, która nie jest dokumentem potwierdzającym faktyczny odbiór przedmiotu dostawy.

(akta kontroli str. 152-256)

7. Sprawdzenia i opisanie, 35 z 96 analizowanych dowodów księgowych (o łącznej wartości 175,8 tys. zł), pod względem formalnym dokonał były księgowy, który nie został do tego upoważniony, co było niezgodne z § 3 ust. 2 pkt b zarządzenia w sprawie zasad postępowania z dokumentacją.

(akta kontroli str. 759-760, 1164-1259)

Zgodnie z ww. przepisem sprawdzenia i opisanie dokumentów – dowodów księgowych dokonują pod względem formalnym – główny księgowy lub upoważniony pracownik Sekcji Finansowo-Księgowej potwierdzając swoim podpisem zgodność wydatku z przepisami prawa. Były księgowy w zakresie czynności ujęte miała sprawdzanie wszystkich faktur związanych z zakupami i wykonanymi usługami tylko pod względem rachunkowym.

(akta kontroli str. 759-760, 1069-1085)

Były księgowy wyjaśniła, że *sprawdzanie i opisywanie przeze mnie faktur odbywało się na polecenie Głównego Księgowego, który był jednocześnie osobą zatwierdzającą każdy dokument. (...) i wydawał polecenia służbowe podległym pracownikom. Z pkt 17 mojego Zakresu czynności wynika, iż obejmował on również: „Wykonywanie innych prac zleconych przez przełożonego dotyczących zajmowanego stanowiska”.*

(akta kontroli str. 1359-1362)

Były główny księgowy wyjaśnił, że *zakres upoważnień dla pracowników ustalał Okręgowy Inspektor. Ponieważ Pani (...) była zatrudniona na miejsce pracownicy, która odeszła na emeryturę byłem przekonany, że ma takie same upoważnienia jak osoba, którą zastąpiła.*

(akta kontroli str. 1357)

Były Okręgowy Inspektor do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie wskazał przyczyn podpisywania dokumentów pod względem formalnym przez nieupoważnioną osobę.

(akta kontroli str. 1420-1424)

Okręgowy Inspektor wskazał, że nie posiada informacji, dlaczego osoba ta nie posiadała upoważnienia w zakresie pełnionych obowiązków.

(akta kontroli str. 1311-1312)

NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego w związku z ww. nieprawidłowością, gdyż obecni pracownicy Sekcji Finansowo-Księgowej posiadają stosowne upoważnienia.

8. W uregulowaniach wewnętrznych Inspektoratu, obowiązujących również w 2023 r., tj. polityce rachunkowości oraz w zarządzeniu w sprawie zasad postępowania z dokumentacją, nie wskazano przyjętego sposobu opisu i dekretacji dla określonych dokumentów księgowych, polegającego na dołączaniu osobnych kartek i wydruków do dokumentu źródłowego.

(akta kontroli str. 152-256, 1069-1086)

Obowiązek zamieszczania ww. informacji wynika z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor, który stanowi, że dowód księgowy powinien zawierać co najmniej stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

Ponadto z § 2 i 3 ust. 1 lit. e i f oraz ust. 4 zarządzenia w sprawie zasad postępowania z dokumentacją wynika, że podstawę dokonania zapisu w ewidencji księgowej stanowią oryginalne i prawidłowo sporządzone dokumenty – dowody księgowe; dowody księgowe uważa się za prawidłowe jeżeli: zostały sprawdzone i opisane pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzone do realizacji przez Okręgowego Inspektora Pracy lub jego zastępcę oraz przyjęte do realizacji przez głównego księgowego; określony został sposób ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja); prowadzący kontrolę merytoryczną dokonuje opisu operacji na dowodach księgowych.

(akta kontroli str. 1069-1087)

Spośród 96 analizowanych dokumentów księgowych (o łącznej wartości 599,2 tys. zł) dla: 80 (564,0 tys. zł) opis merytoryczny, 78 (481,3 tys. zł) potwierdzenie dokonania kontroli merytorycznej, formalno-rachunkowej, zatwierdzenia przez kierownika jednostki do zapłaty, przyjęcia przez głównego księgowego dyspozycji do zapłaty dokonywane były nie na dokumentach księgowych, ale na odrębnej kartce/wydruku pod tytułem *opis do faktury nr (...) z dnia (...)*. Ponadto dla 84 z 96 analizowanych dokumentów księgowych (o łącznej wartości 577,0 tys. zł) dekretacja nie była na nich ujmowana, tylko na odrębnych wydrukach z systemu księgowego.

(akta kontroli str. 1164-1259)

Kierownik Sekcji Analiz i Organizacji, której pracownicy dokonywali sprawdzenia zgodności faktury ze zgłoszeniem i wykonywali opis do faktury oraz uzyskiwali podpis osoby sprawdzającej merytorycznie²⁵ na dokumencie *opis do faktury nr (...) z dnia (...)* wyjaśnił, że *w trakcie kontroli przeprowadzanej przez pracowników Głównego Inspektoratu Pracy w 2019 roku okazało się, że odciski sześciu pieczęci nanoszonych na dokumenty zakupu są mało czytelne. (...) zaproponowano wpisywanie opisów faktur na przygotowanym komputerowo załączniku do faktury, zawierającym nadrukowane odciski pieczęci. Opis do faktury w formie dodatkowego załącznika został wprowadzony po akceptacji Kierownictwa OIP, a w późniejszym okresie, miał zostać wprowadzony do polityki rachunkowości.*

(akta kontroli str. 1368-1372)

P.o. główny księgowy wyjaśniła, że obowiązująca polityka rachunkowości jest z 2015 r. i przez wiele lat nie była aktualizowana, poza drobnymi zmianami, a opracowanie rzetelnego dokumentu jest czasochłonne i wymaga wielu zmian. Ponadto dodała, że pełni obowiązki głównego księgowego od 1 lipca 2023 r., a w związku z brakami kadrowymi (głównego księgowego i pracownika działu księgowości) proces opracowania projektów przepisów wewnętrznych okazał się bardzo utrudniony. Wyjaśniła również, że obecnie jest w trakcie opracowywania aktualnej polityki rachunkowości.

(akta kontroli str. 1402-1403)

²⁵ Na podstawie polecenia nr 1/2022 Okręgowego Inspektora Pracy z 4 lipca 2022 r. w sprawie zasad obiegu dokumentacji faktur zakupowych.

Okręgowy Inspektor wyjaśnił, że od dłuższego czasu określone opisy i dekretacja wykonywane były na odrębnych kartkach/wydrukach, a nie na oryginalnych dowodach księgowych. Dodał, że (...). *Zagadnienia te były przedmiotem kontroli wewnętrznej GIP i w tym celu wydano stosowne zalecenia, w tym m.in. dot. zaktualizowania zapisów polityki rachunkowości obowiązującej w OIP Kielce. Wraz z aktualizacją polityki rachunkowości zaktualizowane zostaną również wewnętrzne uregulowania, w tym m.in. zarządzenie nr 6/2021 Okręgowego Inspektora Pracy z 13 września 2021 r. w sprawie zasad sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w OIP.*

(akta kontroli str. 1300-1301)

NIK zauważa, że w protokole z kontroli²⁶ przeprowadzonej przez Główny Inspektorat Pracy w zakresie kompleksowej gospodarki finansowej za 2022 r., stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości/uwagi i wskazano zalecane działania oraz termin ich wykonania jako na bieżąco/niezwłocznie. Jednak do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK nie zostały one zrealizowane.

(akta kontroli str. 86-93)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej wykonanie budżetu państwa w 2023 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Wydatki zostały wykonane w wysokościach nieprzekraczających wielkości określonych w planie finansowym (po zmianach). Objęte kontrolą wydatki zostały poniesione z zachowaniem obowiązujących zasad gospodarowania środkami publicznymi, za wyjątkiem zapłaty do ZUS odsetek z tytułu opóźnień w zapłacie składek na ubezpieczenia społeczne, opóźnienia w płatności raty podatku od nieruchomości, zawarcia umowy bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia. Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości, z uwagi na charakter i skalę nie miały istotnego wpływu na wykonanie wydatków. Postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, które zostało objęte analizą, zostało przeprowadzone prawidłowo, było celowe, a poniesiony wydatek był gospodarny.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez Inspektorat rocznych sprawozdań budżetowych za 2023 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);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w rocznych sprawozdaniach Inspektoratu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 852-908)

²⁶ Z października 2023 r.

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych Inspektorat sporządził po jednej korekcie sprawozdania rocznego Rb-28 i Rb-BZ1. Korekty te wynikały ze zmiany zobowiązań w związku z otrzymanymi dokumentami.

(akta kontroli str. 867-873)

W OIP w miesięcznych sprawozdaniach Rb-28 sporządzonych za marzec, maj i czerwiec wykazano zaangażowanie wynagrodzeń osobowych pracowników (§ 4010) wyższe od planu odpowiednio o 27,8 tys. zł i 28,9 tys. zł

(akta kontroli str. 937-954)

Były główny księgowy wyjaśnił, że było ono aktualizowane na koniec każdego miesiąca jako suma wydatków od początku roku powiększona o zobowiązania wynikające z umów o pracę pracowników do końca roku. Ponadto dodał: *politykę zatrudnienia prowadzi Główny Inspektorat w Warszawie, gdzie zapadają decyzje dotyczące zatrudnienia (ilości etatów) i wynagrodzeń w Okręgowych Inspektoratach.*

(akta kontroli str.1354)

NIK zauważa, że w miesiącu lipcu 2023 r., decyzją Głównego Inspektora Pracy zwiększono plan wydatków na wynagrodzenia osobowe pracowników.

(akta kontroli str. 425, 430)

Obowiązująca polityka rachunkowości nie była aktualizowana od 2021 r., o czym szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 152-256)

W Inspektoracie nie sporządzano, za miesiąc od stycznia do maja 2023 r., zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej oraz kont ksiąg pomocniczych²⁷, co było niezgodne w szczególności z art. 24 ust. 5 pkt 1 i 2 uor, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 812)

W miesięcznych sprawozdaniach RB-28 za okres od stycznia do lipca 2023 r. oraz w sprawozdaniach Rb-Z za I i II kwartał 2023 r. nie wykazywano zobowiązań wymagalnych wobec ZUS z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w wysokości 14,8 tys. zł, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 893-922)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Obowiązująca polityka rachunkowości nie była aktualizowana od 2021 r., gdyż:
 - a) w załączniku nr 2, zawierającym ogólne zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz ramowy zakładowy plan kont z komentarzem:
 - nie ujęto zakładowego planu kont, który zawiera wykaz kont księgi głównej i ksiąg pomocniczych;
 - nie ujęto kont pozabilansowych dotyczących Pracowniczej Kasy Zapomogowo Pożyczkowej (dalej: PKZP) o oznaczeniu PK i odpowiednim symbolu numerycznym oraz nie wskazano zasad ich funkcjonowania.

W systemie księgowym wykorzystywanym przez OIP znajdował się plan kont, w którym ujęte były konta syntetyczne, analityczne i pozabilansowe, w tym dotyczące PKZP (w trakcie 2023 r. dokonywano na nich zapisów księgowych).

- wskazano, że konto 229 *Pozostałe rozrachunki publicznoprawne* służy do ewidencji m.in. rozrachunków z tytułu ubezpieczeń społecznych, mimo że w systemie księgowym takie rozrachunki nie były prowadzone;
- nie wyodrębniono konta, na którym ujmowane byłyby zobowiązania wymagalne niezbędne do prawidłowego sporządzenia sprawozdania Rb-28 i Rb-Z (brak również było takiego konta w systemie księgowym) lub nie wskazano innego rozwiązania;

²⁷ W formie wydruków, plików na dysku sieciowym, plików na komputerze osoby sporządzającej.

b) w załączniku nr 4, dotyczącym zasad sporządzania sprawozdań budżetowych, sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz sprawozdań finansowych:

- nie dokonano aktualizacji przepisów stanowiących podstawę sporządzanych sprawozdań, tj. w zasadach sporządzania sprawozdań budżetowych powołano się na:
 - rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁸, mimo że obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁹;
 - rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁰, mimo że obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³¹;
- nie dokonano aktualizacji zapisu uznania terminowego dostarczenia sprawozdania jednostkowego poprzez przesłanie faksem w dniu określonym jako obowiązujący termin ich sporządzenia, mimo że obecnie sprawozdania przesyłane są w szczególności przez Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa TREZOR czy za pośrednictwem ePUAP;
- nie dokonano aktualizacji zapisu, że na koniec każdego kwartału OIP dołącza do sprawozdań zestawienia obrotów i sald, mimo że zgodnie z § 7 ust. 1 i 4 lit b załącznika nr 2 do polityki rachunkowości, zawierającym m.in. ogólne zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych wskazano, że zestawienie obrotów i sald kont księgi głównej sporządza się na koniec każdego okresu sprawozdawczego, a zestawienie sald kont ksiąg pomocniczych sporządzane jest dla kont, w których występuje saldo zobowiązań i należności na koniec miesiąca;
- nie wskazano zapisu, że w sprawozdaniu Rb-27 w: należnościach, saldzie końcowym należności pozostałych do zapłaty ogółem, zaległościach netto i nadpłatach algorytmu tego sprawozdania (ujęte w systemie księgowym) automatycznie pomijają płatności lat przyszłych.

Z art. 10 ust. 1 pkt 3 uor wynika, że 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 prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej. Ponadto z art. 10 ust. 2 uor wynika, że kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje ww. dokumentację. Tymczasem zgodnie z § 20 ust. 1 pkt 4 lit b rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 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 Polskiej³² (dalej: rozporządzenie w sprawie rachunkowości), zakładowy plan kont powinien zapewniać możliwość sporządzenia sprawozdań

²⁸ Dz. U. poz. 119.

²⁹ Dz. U. poz. 144, ze zm.

³⁰ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

³¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 652.

³² Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

finansowych, sprawozdań budżetowych lub innych sprawozdań określonych w odrębnych przepisach.

(akta kontroli str. 152-256)

Były główny księgowy, któremu w zakresie czynności wskazano opracowanie projektów przepisów wewnętrznych, dotyczących zasad polityki rachunkowości, a w szczególności zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych i zakładowego planu kont wyjaśnił, że zarządzenie (...) dotyczące polityki rachunkowości było aktualizowane. Ostatnia aktualizacja była w 2021 r.

(akta kontroli str.765-766, 1354)

NIK zauważa, że ostatnia aktualizacja polegała tylko na zmianie zapisów w zakresie transportu środków pieniężnych i dodaniu jednego konta wraz z komentarzem.

P.o. główny księgowy, która miała taki sam zakres czynności jak wyżej wskazany wyjaśniła, że (...) obowiązującą polityką rachunkowości jest polityka z (...) 2015 r. W związku z brakiem aktualizacji (...) przez wiele lat, poza drobnymi zmianami, opracowanie rzetelnego dokumentu jest czasochłonne i wymaga wielu zmian. Ponadto dodała: dokumenty polityki rachunkowości oraz wewnętrzne uregulowania nie zostały formalnie zaktualizowane, w tym m.in. w zakresie wprowadzonej techniki dokumentowania zapisów księgowych na podstawie art. 21 ust. 1a pkt 2 ustawy o rachunkowości. Pełnię obowiązków od 01.07.2023 r. w związku brakami kadrowymi oraz intensywnymi pracami związanymi z nieprawidłowościami [po kontroli GIP – przypis NIK] opracowanie projektów przepisów wewnętrznych, dotyczących zasad polityki rachunkowości, (...) jest obszernym materiałem, który wymaga czasu. Obecnie jestem w trakcie opracowania aktualnej polityki (...).

(akta kontroli str. 769-770, 1379-1409)

Były Okręgowy Inspektor nie wskazał przyczyn nieujęcia kont pozabilansowych w polityce rachunkowości wskazując, że nie jest w stanie się do nich ustosunkować, gdyż ze względu na upływ czasu oraz fakt, że nie jest pracownikiem Inspektoratu nie posiada dostępu do dokumentów, informacji oraz osób funkcyjnych. Ponadto dodał, że do zakresu obowiązków głównego księgowego należało przygotowywanie propozycji zmian w wewnętrznych uregulowaniach polityki finansowej. Odnośnie pozostałych ww. kwestii ujętych/nie ujętych w polityce rachunkowości, były Okręgowy Inspektor do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie udzielił odpowiedzi.

(akta kontroli str. 1415-1418)

Okręgowy Inspektor wyjaśnił, że pełnienie obowiązków Okręgowego Inspektora Pracy w Kielcach zostało mi powierzone z dniem 01.09.2023 r. W dniu 24 października 2023 roku został mi przedłożony protokół z kontroli wewnętrznej przeprowadzonej przez GIP dotyczący gospodarki finansowej w OIP Kielce za 2022 rok. Jednym ze wskazanych zaleceń było m.in. zaktualizowanie zapisów polityki rachunkowości z 2015 roku (...) do obowiązujących przepisów. Projekt opracowania polityki został powierzony Pani Izabeli Scendo pełniącej obowiązki Głównego księgowego, który jest w trakcie przygotowania. Poruszane (...) zagadnienia (...) są przedmiotem trwającej aktualizacji (...) i zostaną uwzględnione w tym dokumencie. Nadmieniam, że opracowanie rzetelnego dokumentu polityki rachunkowości jest czasochłonne i wymaga wprowadzenia wielu zmian, tym bardziej, że nie była ona aktualizowana od dłuższego czasu. Dodatkowo aktualizacji wymagają również uregulowania wewnętrzne, które nie są spójne z m.in. z przyjętymi od kilku lat technikami prowadzenia zapisów księgowych.

(akta kontroli str. 1282-1302)

NIK zauważa, że w protokole z kontroli GIP w zaleceniach działania wskazano niezwłoczne zaktualizowanie zarządzenia w sprawie polityki rachunkowości OIP do przepisów obecnie obowiązujących w związku z brakiem właściwej aktualizacji polityki rachunkowości, tj. powołano się na nieuwzględnienie zapisów wynikających

ze zmian w przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególności: nieuwzględnienia obowiązku sporządzania informacji dodatkowej, niezaktualizowania zapisów dotyczących sporządzania sprawozdania Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (od 2020 r. sporządza się tylko roczne sprawozdanie, zlikwidowano obowiązek sporządzania sprawozdań półrocznych), nieusunięcia zapisów dotyczących konta 975 „Wydatki strukturalne”. Z ww. protokołu nie wynika, żeby GIP odnośnie do przyjętych zasad rachunkowości badał kwestie będące przedmiotem analizy przez NIK.

(akta kontroli str. 51-52, 88)

2. W Inspektoracie nie sporządzano zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej oraz kont ksiąg pomocniczych³³ za miesiące od stycznia do maja 2023 r., co było niezgodne z art. 24 ust. 5 pkt 1 i 2 uor oraz polityką rachunkowości OIP.

Zgodnie z ww. przepisem uor księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli pochodzące z nich informacje umożliwiają sporządzenie w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych sprawozdań, a zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej są sporządzane przynajmniej za poszczególne okresy sprawozdawcze, nie rzadziej niż na koniec miesiąca, w terminie umożliwiającym sporządzenie ww. sprawozdań. Ponadto w § 7 ust. 1 i 4 lit. b załącznika nr 2 do polityki rachunkowości, zawierającym m.in. ogólne zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych wskazano, że zestawienie obrotów i sald kont księgi głównej sporządza się na koniec każdego okresu sprawozdawczego, a zestawienie sald kont ksiąg pomocniczych sporządza się dla kont, w których występuje saldo zobowiązań i należności na koniec miesiąca.

(akta kontroli str. 812)

Była księgową, która we wskazanych okresach odpowiedzialna była za sporządzanie miesięcznych zestawień obrotów i sald kont syntetycznych i analitycznych wyjaśniła, że sporządzała je w formie papierowych wydruków każdorazowo na polecenie głównego księgowego. Ponadto dodała: *jako były pracownik nie jestem w stanie odpowiedzieć czy i w jaki sposób dokonano archiwizacji tych dokumentów.*

(akta kontroli str. 759-760, 1359-1362)

Były główny księgowy, odpowiedzialny m.in. za nadzór zgodnie z zasadami rachunkowości nad prowadzeniem ksiąg rachunkowych i archiwizowaniem dokumentów finansowo-rachunkowych wyjaśnił, że zestawienie obrotów i sald jest w systemie księgowym. Ponadto dodał, że nie robił wydruków tych dokumentów, poza grudniem, gdyż były niezbędne jako załącznik do bilansu.

(akta kontroli str. 765-766, 1352-1355)

Były Okręgowy Inspektor do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie udzielił odpowiedzi na zadane pytanie.

(akta kontroli str. 1420-1424)

Okręgowy Inspektor poinformował, że nie posiada wiedzy, dlaczego brakuje lub nie sporządzono wskazanych dokumentów.

(akta kontroli str. 1307--1308)

NIK zwraca uwagę, że zestawienia obrotów i sald umożliwiają sprawdzenie zgodności sprawozdań z księgami rachunkowymi na moment ich sporządzenia.

3. W sprawozdaniach sporządzanych w OIP nie wykazywano zobowiązań wymagalnych wobec ZUS z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, tj.:
- w miesięcznych sprawozdaniach RB-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za miesiące od stycznia do lipca 2023 r. w łącznej kwocie 103,6 tys. zł (po 14,8 tys. zł miesięcznie), co było niezgodne

³³ W formie wydruków, plików na dysku sieciowym, plików na komputerze osoby sporządzającej.

z § 8 ust. 3 pkt 6 załącznika nr 35 rozdziału 4 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, stanowiącego instrukcję sporządzania sprawozdania Rb-28;

- w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za I i II kwartał 2023 r. w łącznej kwocie 29,6 tys. zł (po 14,8 tys. zł na koniec wskazanych kwartałów), co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 4 i § 2 ust. 2 pkt 1 lit d załącznika nr 8 rozdziału 1 z rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁴ (dalej: rozporządzenie w zakresie operacji finansowych), stanowiącego instrukcję sporządzania sprawozdania Rb-Z kwartalnego o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

Kwota 14,8 tys. zł wynikała z salda Ma, w okresie od stycznia do lipca, konta 229 *Pozostałe rozrachunki publicznoprawne* dotyczącego składek na ubezpieczenia społeczne (§ 4110).

(akta kontroli str. 892-936)

Ze wskazanego przepisu rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej wynika, że w kolumnie „zobowiązania wymagalne powstałe w latach ubiegłych” wykazuje się nieprzedawnione i nieumorzone zobowiązania, które przed upływem danego okresu sprawozdawczego nie zostały uregulowane, a których termin zapłaty minął przed 1 stycznia bieżącego roku. Natomiast z ww. przepisów rozporządzenia w zakresie operacji finansowych wynika, że w układzie przedmiotowym prezentowane są zobowiązania wynikające z tytułów dłużnych, w tym wymagalne zobowiązania, a w układzie podmiotowym prezentowane są zobowiązania wobec jednostek należących do sektora finansów publicznych, w tym w grupie IV obejmującej ZUS. Wymagalne zobowiązania rozumiane są jako wszystkie bezsporne zobowiązania, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone.

Były główny księgowy sporządzający sprawozdania: Rb-28 za miesiące od stycznia do maja 2023 r. oraz Rb-Z za I kwartał 2023 r. nie wskazał przyczyn niewykazywania w sprawozdaniach wymagalnych zobowiązań. Wyjaśnił, że nie ma dostępu do dokumentacji i nie wie czego dotyczy wymieniona kwota 14,8 tys. zł. Dodał, że na koniec 2023 r. nie było zobowiązań wymagalnych, stąd nie były pokazane w sprawozdaniach.

(akta kontroli str. 1351-1354)

P.o. główny księgowy sporządzająca sprawozdania: Rb-28 za czerwiec i lipiec 2023 r. oraz Rb-Z za II kwartał 2023 r. wyjaśniła, że zobowiązania wymagalne nie zostały wykazane, gdyż konto 229 nie posiada rozrachunku oraz wskazanego terminu płatności i z tego względu nie było ujęte w sprawozdaniu Rb-Z jako wymagalne, a w Rb-28 nie zostało przypisane do sprawozdania jako wymagalne. Ponadto wskazała, że jednostka nadrzędna dodaje konta i przypisuje do sprawozdania, a Inspektorat nie ma możliwości tworzenia konta, wprowadzania czy jest to konto rozrachunkowe i przypisania go do sprawozdania. Dodała również, że należało przeprowadzić szczegółową analizę konta 229, z której wynikało, że zobowiązanie jest zobowiązaniem wymagalnym.

(akta kontroli str. 1399-1401)

Były Okręgowy Inspektor do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie udzielił odpowiedzi odnośnie do przyczyn stwierdzonej nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1420-1424)

³⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 652.

Okręgowy Inspektor powołał się na wyjaśnienia p.o. głównego księgowego i wskazał, że (...) nie wykazano wymagalnych zobowiązań – pozostałych, (...), gdyż na dzień sporządzenia sprawozdania nie przeprowadzono dostatecznej analizy konta 229. (...). Ponadto konto 229 nie posiada rozrachunku oraz wskazanego terminu płatności co pomogłoby w szybkiej analizie czy jest to zobowiązanie wymagalne i ujęcia go w formule sprawozdania jako zobowiązanie wymagalne. PIP OIP Kielce nie ma możliwości modyfikowania algorytmu sprawozdania. Powyższe przyczyniło się do braku ujęcia zobowiązania wymagalnego w sprawozdaniu RB-Z za I i II kwartał 2023 r. oraz w Rb-28 od stycznia do lipca 2023r.

(akta kontroli str. 1308-1309)

NIK zauważa, że w algorytmach sprawozdania Rb-Z nie ujęto konta 229, a w Rb-28 przypisano w zobowiązaniach wymagalnych konto 229, jednak w atrybucie opisu (w systemie księgowym) wskazano, że dotyczy strony Ma krótkoterminowych zobowiązań wymagalnych lat poprzednich, mimo że konto to nie jest kontem rozrachunkowym i nie zawiera terminów płatności. Ponadto NIK zwraca uwagę, że mimo ujęcia w systemie księgowym algorytmów do sporządzania sprawozdań, rolą osoby je sporządzającej jest zweryfikowanie prawidłowości danych wykazanych w tych sprawozdaniach z księgami rachunkowymi i dokumentami źródłowymi, a w sytuacji zauważenia braków lub błędów, OIP powinien poinformować jednostkę nadrzędną o potrzebie wprowadzenia zmian do systemu. Z ustaleń kontroli wynika, że zobowiązania wymagalne w kwocie 14,8 tys. zł wynikają z nieuregulowania składek na ubezpieczenia społeczne za miesiąc październik 2022 r.

W Inspektoracie nie zidentyfikowano ryzyka w obszarze sprawozdawczości, a tym samym nie dokonywano analizy ryzyka oraz nie określono sposobu postępowania w przypadku jego wystąpienia, stosownie do pkt II.B.7-9 komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁵.

Zgodnie z art. 68 ust. 2 ufp celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi i wiarygodności sprawozdań. Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze sprawozdawczości świadczą o tym, że w OIP nie zapewniono funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w tym obszarze. Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Na ocenę tę wpływ miały zaopiniowane pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe oraz w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2023 r., a także ocena w formie opisowej sprawozdań miesięcznych Rb-28 za okres od stycznia do lipca 2023 r. oraz Rb-Z za I i II kwartał 2023 r. Ponadto wpływ na ocenę obszaru miały stwierdzone nieprawidłowości polegające na nieprowadzeniu, w okresie styczeń – maj 2023 r., na bieżąco ksiąg rachunkowych, gdyż w szczególności nie sporządzano zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej, a obowiązująca polityka rachunkowości nie była aktualizowana od 2021 r., a tym samym w określonych aspektach była niedostosowana do przyjętych w OIP zasad. Stwierdzone w toku kontroli NIK w obszarze *Wydatków budżetowych* nieprawidłowości nie miały wpływu na ocenę sprawozdań za 2023 r.

³⁵ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

V. Uwagi i wnioski

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

1. Dokonanie aktualizacji polityki rachunkowości OIP.
2. Niezwłoczne występowanie z wnioskiem o dokonanie blokady planowanych wydatków budżetowych, w sytuacji stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków.
3. Naliczanie i ujmowanie w ewidencji księgowej na koniec każdego kwartału odsetek w przypadku wystąpienia zobowiązań wymagalnych wobec ZUS z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.
4. Terminowe regulowanie zobowiązań z tytułu rat podatku od nieruchomości oraz wobec ZUS z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne oraz prawidłowe dokonywanie rozliczeń z ZUS.
5. Zawieranie umów zlecenia zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu w sprawie udzielania zamówień w PIP.
6. Ujmowanie w ewidencji środków trwałych zdalnych do użytku składników majątkowych.
7. Uregulowanie w przepisach wewnętrznych stosowanego rozwiązania w zakresie opisu i dekretacji dowodów księgowych.
8. Sporządzanie zestawień obrotów i sald kont księgi głównej i kont ksiąg pomocniczych.
9. Wykazywanie zobowiązań wymagalnych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w sprawozdaniach budżetowych i z operacji finansowych.
10. Zwiększenie skuteczności kontroli zarządczej w obszarze sprawozdawczości.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie³⁶ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach. 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Kielce, 27 marca 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura NIK w Kielcach
Dyrektor
Grzegorz Walendzik

Kontrolerzy
Magdalena Kaczmarczyk
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Przemysław Domoradzki
Starszy inspektor kontroli
państwowej

.....
podpis

.....
podpis

³⁶ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, ewentualnych zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.