



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia kwietnia 2011 r.

**Pan
Tadeusz Milewski
Lubelski Komendant Wojewódzki
Państwowej Straży Pożarnej
w Lublinie**

LLU-4100-01-02/2011
P/10/149

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie skontrolowała w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie (zwanej dalej „KW PSP” lub „Komendą”) wykonanie planu finansowego w 2010 roku.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Komendantowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie planu finansowego w 2010 roku przez KW PSP w Lublinie.

Pozytywnie oceniono pobieranie i terminowe przekazywanie dochodów budżetowych na rachunek budżetu państwa, realizację wydatków budżetowych, w tym majątkowych sfinansowanych z rezerw celowych budżetu państwa oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych.

Zastrzeżenia NIK dotyczą:

- przyjęcia w umowach dzierżawy niejednorodnych zasad waloryzacji stawek czynszu,
- niesporządzania zestawień obrotów i sald kont księgi głównej,
- ujmowania w księgach rachunkowych dat operacji i dowodów oraz treści operacji niezgodnie ze stanem faktycznym, a także ewidencjonowania zmian w stanie majątku Komendy z opóźnieniem,

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

- nieterminowego przeprowadzenia inwentaryzacji - drogą weryfikacji stanu ewidencyjnego niektórych rozrachunków, wartości niematerialnych i prawnych oraz magazynu, a także rozliczenia i udokumentowania inwentaryzacji składników majątkowych w sposób niezgodny z wewnętrznymi uregulowaniami,
- niezatwierdzania użytkowanej wersji systemu FK, a także nieuregulowania w polityce rachunkowości istotnych kwestii mających wpływ na zgodność ksiąg rachunkowych,
- braku dokumentacji potwierdzającej zasadność przyznania nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

1. Dochody budżetowe zrealizowane w 2010 r. wyniosły 122,2 tys. zł i były o 4,5% wyższe od planowanych (117 tys. zł). Głównym źródłem dochodów były wpływy z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, tj. lokali służbowych i nieruchomości pozostającej w trwałym zarządzie KW PSP (99,3% dochodów ogółem).

Badanie próby dochodów budżetowych w kwocie 29,3 tys. zł (23,9% należności przypisanych w 2010 r.) wykazało, że należności ewidencjonowano w księgach rachunkowych prawidłowo, a pobrane dochody przekazywano na właściwy rachunek budżetu państwa terminowo i w należnej wysokości, zgodnie z § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa². Wobec dłużników podejmowano czynności windykacyjne oraz co miesiąc naliczono odsetki za zwłokę.

Na koniec 2010 r. zaległości z tytułu należnych dochodów budżetowych wyniosły 71,4 tys. zł i były wyższe o 10% (o 6,5 tys. zł) od stanu na dzień 31.12.2009 r. (64,9 tys. zł). Wzrost zaewidencjonowanych zaległości spowodowany był systematycznym naliczaniem i rejestrowaniem odsetek oraz trudnościami z ustaleniem adresu dłużnika, uchylającego się od obowiązku meldunkowego (13,3 tys. zł). Pozostała kwota zbadanych zaległości dotyczyła kar umownych (36 tys. zł) i stanowiła przedmiot sporu rozstrzyganego na drodze sądowej.

Uwagi NIK dotyczą przyjęcia w umowach dzierżawy nieruchomości przy ul. Metalurgicznej 7 w Lublinie niejednorodnych zasad waloryzacji czynszu³. Nie skorzystano również z przewidzianego w dwóch umowach prawa do waloryzacji opłaty czynszowej, co skutkowało utratą dochodów budżetowych za 2010 r. w kwocie 428,40 zł. Pozytywnie należy ocenić działania podjęte w trakcie kontroli NIK przez Lubelskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP (LKW PSP), polegające na wprowadzeniu z dniem 1 kwietnia br. –

² Dz. U. nr 116, poz. 784 ze zm. Rozporządzenie uchylone z dniem 1 stycznia 2011 r.

³ W dwóch umowach przewidziano możliwość waloryzacji czynszu bez podania według jakich zasad, w jednej przewidziano waloryzację czynszu o wskaźnik wzrostu cen towarów nieżywnościowych trwałego użytku, a dwie umowy nie zawierały zapisów o waloryzacji czynszu.

w drodze aneksów do umów dzierżawy – zapisów o waloryzacji stawek czynszu o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Pozwoli to na pozyskanie w 2011 r.⁴ pożytków finansowych w kwocie 1.294,02 zł.

2. Wydatki budżetowe wyniosły w 2010 r. 10.393,05 tys. zł i stanowiły 97,7% planu po zmianach. Zostały one przeznaczone na bieżące funkcjonowanie Komendy, głównie na wynagrodzenia wraz z pochodnymi - 6.750,8 tys. zł (64,9%). Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 1.942,6 tys. zł (18,7% wydatków ogółem).

Na podstawie objętej badaniem próby, obejmującej wydatki majątkowe w kwocie 1.915,2 tys. zł⁵, w tym 1.777,8 tys. zł sfinansowanych z rezerw celowych budżetu państwa oraz wydatki na zakup towarów i usług o wartości 301,33 tys. zł⁶, stwierdzono, że służyły one realizacji celów Komendy oraz zostały poniesione w ramach kwot określonych w planie finansowym. Przy wydatkowaniu środków przestrzegano przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷, co potwierdziło badanie sześć (spośród ośmiu udzielonych w 2010 r.) zamówień publicznych o wartości powyżej 14 tys. euro. Uchybienia proceduralne - stwierdzone w dwóch zbadanych postępowaniach - nie miały wpływu na wybór wykonawców.

Pozytywnie należy ocenić podjęte przez Komendę w latach 2009-2010 działania w celu ograniczenia kosztów, które miały wymierny efekt finansowy w postaci zmniejszenia wydatków poniesionych w 2010 r. na zakup usług dostępu do internetu, telefonii komórkowej oraz dzierżawę łączy telekomunikacyjnych - w porównaniu do kwot wydatkowanych w roku 2009 - łącznie o 15,3 tys. zł, tj. o 20,7%.

Przeciętne zatrudnienie w 2010 r. wyniosło 79 etatów i w porównaniu do roku poprzedniego było wyższe o trzy etaty, w tym w grupie funkcjonariuszy o dwa etaty (z 56 do 58). Kontrola wykazała, że było to uzasadnione zmianami kadrowymi wynikającymi z potrzeb Komendy.

Planowane wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w wysokości 6.045 tys. zł (100% planu po zmianach), co stanowiło 130,9% wydatków za 2009 r. (4.617,4 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2010 r. wyniosło 4.193 zł i było o 15,4% wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2009 r. (3.634 zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie funkcjonariusza w 2010 r. wyniosło 7.717 zł, tj. zwiększyło się o 31,4% w stosunku do 2009 r. (5.871 zł). Przyczyną wzrostu była wypłata nagród ze środków przyznanych

⁴ Za 9 m-cy 2011 r. (od kwietnia do grudnia).

⁵ 98,6% wydatków w tej grupie.

⁶ 24,3% wydatków poniesionych na ten cel.

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

z rezerwy celowej budżetu państwa⁸, w kwocie 1.565,3 tys. zł, dla funkcjonariuszy PSP z jednostek organizacyjnych województwa lubelskiego⁹ zaangażowanych w akcji powodziowej.

Uwagi NIK dotyczą braku udokumentowania zasadności przyznania nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, z funduszu utworzonego dla członków korpusu służby cywilnej (w łącznej wysokości 38,6 tys. zł) oraz pracowników obsługi (3,2 tys. zł).

Na koniec 2010 r. zobowiązania niewymagalne wynosiły 344,3 tys. zł i były mniejsze o 3,7% od stanu na 31.12.2009 r. (357,6 tys. zł). Dotyczyły one wydatków, których termin płatności przypadał w roku następnym, tj. dodatkowego uposażenia rocznego dla funkcjonariuszy i wynagrodzenia rocznego dla pracowników - 305,4 tys. zł (88,7%) oraz kosztów bieżącego funkcjonowania KW PSP - 38,9 tys. zł (11,3%). W badanym okresie nie wystąpiły zobowiązania wymagalne i nie płacono odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań.

3. Ustalone w KW PSP procedury kontroli zarządczej uwzględniały elementy kontroli operacji finansowych i gospodarczych określone w rozdziale II pkt 14 *Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*¹⁰. Kontrola wykazała brak dokumentacji potwierdzającej przeprowadzanie okresowej oceny ich przestrzegania.

Komenda posiadała dokumentację, o której mowa w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹, określającą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, ale użytkowane w 2010 r. wersje programu FK Symfonia („2010a” i „2011a”) nie zostały zatwierdzone przez LKW PSP, co było niezgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit.c w zw. z art. 10 ust. 2 tej ustawy. Stwierdzono również, że:

- w trakcie 2010 r. nie sporządzano zestawień obrotów i sald kont księgi głównej, co naruszało art. 24 ust. 5 pkt 2 UoR,
- nie ustalono terminów obiegu dokumentów księgowych w Wydziale Finansów, pomimo uwag NIK zawartych w wystąpieniu pokontrolnym¹² skierowanym do LKW PSP po kontroli wykonania budżetu państwa w 2007 r.,

⁸ Na podstawie decyzji budżetowej Wojewody Lubelskiego nr 65 z dn. 30.06.2010 r.

⁹ Uposażenia funkcjonariuszy wykazane w Rb-70, po pomniejszeniu o nagrody i zapomogi wypłacone funkcjonariuszom pozostałych jednostek PSP, wyniosły - w 2010 r. 3.607,7 tys. zł, a w 2009 r. 3.688,7 tys. zł. Obliczone na tej podstawie faktyczne przeciętne wynagrodzenie funkcjonariuszy KW PSP wyniosło za 2009 r. - 5.489 zł⁹, a za 2010 r. - 5.183,5 zł i było niższe o 5,6%.

¹⁰ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.- Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

¹¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm., dalej „UoR”.

¹² Wystąpienie pokontrolne z dnia 1 kwietnia 2008 r. nr LLU-41004-3-08.

- nie określono jaką datę przyjmuje się za datę operacji gospodarczej w przypadku poleceń wyjazdów służbowych (dłuższych niż jeden dzień), co skutkowało niejednorodnym ujmowaniem zdarzeń gospodarczych w urządzeniach księgowych,
- nie doprecyzowano zasad archiwizacji baz danych ksiąg rachunkowych, w tym sposobu i częstotliwości jej przeprowadzania oraz osób odpowiedzialnych za te czynności.

Pozytywnie oceniono wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej i rocznej, a negatywnie poprawność formalną (zgodność) dowodów i zapisów księgowych. Ocenę tę sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz badania próby 193 zapisów/dowodów księgowych o wartości 3.296,4 tys. zł (31,7% ogółu wydatków), w tym 167 dowodów (3.042,4 tys. zł) wylosowanych przy wykorzystaniu narzędzia informatycznego¹³ z zastosowaniem metody monetarnej oraz 26 dowodów (254 tys. zł) wybranych metodami niestatystycznymi¹⁴.

W 81 zapisach księgowych o wartości 238,3 tys. zł stwierdzono błędy formalne polegające na dokonaniu zapisów:

- niezgodnie z dokumentami źródłowymi w zakresie: daty operacji gospodarczej (23 zapisy o wartości 64,4 tys. zł), daty dowodu (52 zapisy na kwotę 116,5 tys. zł), treści operacji gospodarczej (11 zapisów o wartości 57,7 tys. zł), co uchybiało przepisom art. 24 ust. 1 i 2 UoR,
- na podstawie niekompletnych dowodów, tj. niezawierających adnotacji o przeprowadzeniu kontroli merytorycznej (jeden zapis na podstawie czterech dowodów o wartości 2,6 tys. zł) oraz niezatwierdzonych do ujęcia w księgach przez Głównego Księgowego lub osobę upoważnioną (cztery zapisy na podstawie siedmiu dowodów o wartości 7,6 tys. zł¹⁵).

Ustalono również, że 19 zdarzeń gospodarczych dotyczących zmian w zakresie składników majątkowych Komendy na łączną kwotę 259,6 tys. zł¹⁶ ujęto w innym okresie sprawozdawczym niż wskazywała na to data dokonania operacji, co naruszało art. 20 UoR.

Inwentaryzację rzeczowych składników majątkowych metodą spisu z natury według stanu na 31.12.2010 r. przeprowadzono terminowo. Weryfikacji stanu ewidencyjnego niektórych rozrachunków z pracownikami, wartości niematerialnych i prawnych oraz

¹³ Pomocnik Kontrolera wersja 5.1

¹⁴ Dobór celowy m.in. na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg.

¹⁵ W kwocie tej 5 dowodów księgowych o wartości 3.739,15 zł posiadało jednocześnie inne błędy formalne: 1 dowód o wartości 1.125,98 zł – błędną datę operacji gospodarczej, a 4 dowody na kwotę 2.613, 17 zł - brak potwierdzonych podpisem adnotacji o przeprowadzeniu kontroli merytorycznej.

¹⁶ Zapisy na kontach 011 i 013 w korespondencji z kontami 071 i 072.

magazynu¹⁷, dokonano z naruszeniem terminu określonego w art. 26 ust. 3 pkt 1 UoR, tj. w okresie od 20 stycznia do 2 lutego 2011 r.

Ponadto naruszono obowiązujące uregulowania wewnętrzne określone w Instrukcji z dnia 28.05.2009 r. w sprawie *szczegółowych zasad inwentaryzacji składników majątkowych znajdujących się w KW PSP*¹⁸. I tak:

- „protokół z rozliczenia wyników inwentaryzacji i weryfikacji różnic inwentaryzacyjnych” odnosił się jedynie do inwentaryzacji zdawczo-odbiorczej przeprowadzonej metodą spisu z natury według stanu na 01.10.2010 r. i nie ujmował wyników inwentaryzacji według stanu na 31.12.2010 r., w związku ze zmianą zarządzenia LKW PSP¹⁹;
- wyniki inwentaryzacji oraz wnioski komisji (zawarte w ww. protokole) nie zostały zatwierdzone przez LKW PSP, a mimo to stanowiły podstawę do rozliczenia różnic inwentaryzacyjnych i ich ujęcia w księgach rachunkowych Komendy;
- wybrane do badania arkusze spisu z natury zostały sporządzone z naruszeniem „zasad przeprowadzania spisu z natury” określonych w cz. VI pkt 2 ww. Instrukcji.

Uwagi NIK dotyczą także:

- weryfikacji sald pięciu kont przez osoby odpowiedzialne za ich prowadzenie,
- niewłaściwego dokumentowania wyników przeprowadzonej weryfikacji, w tym m.in. niepotwierdzenia czy saldo jest realne i zostało poprawnie ustalone.

4. Roczne sprawozdania: z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27, z wykonania planu wydatków budżetu państwa Rb-28, o stanie środków na rachunkach bankowych Rb-23 oraz kwartalne o stanie należności Rb-N i stanie zobowiązań Rb-Z sporządzono terminowo na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, z zachowaniem zasad określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów odpowiednio z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁰ oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²¹.

5. Badanie środków w kwocie 90,4 tys. zł zgromadzonych na koncie sum depozytowych wykazało, iż pochodziły z tytułu wadium i zabezpieczeń należytego wykonania umów. Uwagi NIK dotyczą kwoty 1,3 tys. zł niewłaściwie wykazanej w ewidencji księgowej jako wadium, podczas gdy stanowiła zabezpieczenie należytego wykonania umowy.

¹⁷ Rozrachunki z pracownikami - konto 234, magazyn – konto 310, wartości niematerialne i prawne – konto 020.

¹⁸ Stanowiącej Załącznik nr 4 do decyzji LKW PSP nr 34/09.

¹⁹ Wprowadzoną aneksem z dnia 21.12.2010 r.

²⁰ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

²¹ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

6. Komenda nie wykonała zaplanowanych na 2010 rok wydatków z budżetu środków europejskich w kwocie 1.496 tys. zł. Planowane wydatki zostały zablokowane decyzją Wojewody Lubelskiego na wniosek LWK PSP uzasadniony niepodpisaniem umów dotyczących sześciu planowanych do realizacji projektów z powodu: negatywnej oceny wniosku, umieszczenia projektu na liście rezerwowej, zabezpieczenia środków na finansowanie projektu przez Komendę Główną PSP, niezakończonych procedury oceny wniosku oraz nieogłoszenia naboru wniosków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, wnosi o:

- 1) sporządzanie zestawień obrotów i sald kont księgi głównej,
- 2) prawidłowe ujmowanie dat i treści operacji w ewidencji księgowej oraz ewidencjonowanie zmian stanu majątkowego w odpowiednich okresach sprawozdawczych,
- 3) uregulowanie w polityce rachunkowości: terminów obiegu dowodów księgowych w Wydziale Finansów, daty operacji gospodarczej przy ewidencjonowaniu kosztów poleceń wyjazdów służbowych i zagadnień związanych z archiwizacją baz danych ksiąg rachunkowych,
- 4) każdorazowe zatwierdzanie do użytkowania wersji programu FK,
- 5) przestrzeganie terminów przeprowadzania inwentaryzacji metodą weryfikacji oraz stosowanie wewnętrznych uregulowań dotyczących zasad inwentaryzowania składników majątkowych metodą spisu z natury i właściwe dokumentowanie dokonanych czynności,
- 6) uzasadnianie w formie pisemnej przyznawania nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Komendanta w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62

ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.