



**Pan
insp. Leszek Marzec
Komendant Wojewódzkiej Policji
w Gorzowie Wielkopolskim**

LZG- 4100-04-01/2011, P/10/088

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 Zielonej Górze skontrolowała Komendę Wojewódzką Policji w Gorzowie Wielkopolskim (zwaną dalej Komendą lub KWP) w zakresie wykonania planu finansowego w 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 31 marca 2010 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 dochodów i wydatków Komendy w 2010 r.

Zastrzeżenia NIK dotyczą:

- nieprawidłowości w prowadzeniu rachunkowości Komendy, polegających m.in. na nierzetelnym ewidencjonowaniu dochodów, wydatków i rozrachunków z pracownikami na kontach księgowych oraz błędach formalnych dotyczących zapisów księgowych;
- uchybień w procesie likwidacji gospodarstwa pomocniczego.

1. Wysokość dochodów budżetu państwa zrealizowanych przez KWP w 2010 r. wyniosła 627,9 tys. zł (342,9 tys. zł w rozdziale 75404 oraz 285,0 tys. zł w rozdziale 75405) i stanowiła 102,3% dochodów zaplanowanych.

Głównymi źródłami dochodów były: opłaty za wydawanie licencji dla pracowników ochrony, opłaty za deponowanie broni, opłaty za pobyt osób zatrzymanych w celu wytrzeźwienia, dochody z najmu i dzierżawy składników majątku Skarbu Państwa, opłaty

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

za szkody osobowe i majątkowe, sprzedaż złomu oraz kary za naruszenie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym².

Wysokość należnych dochodów budżetowych naliczana była prawidłowo, m.in. w oparciu o decyzję Pana Komendanta nr 112/2004 ustalającą kwotę pobytu w izbie wytrzeźwień oraz o wytyczne zawarte w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 22 lipca 1998 r. w sprawie wysokości i trybu wnoszenia opłaty za wydanie licencji pracownika ochrony³.

NIK pozytywnie ocenia terminowość przekazywania zrealizowanych dochodów do budżetu państwa. Wszystkie uzyskane dochody przekazano w terminie określonym w Rozporządzeniu Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁴.

2. W 2010 r. KWP wydatkowała środki finansowe w wysokości 232.389,0 tys. zł, co stanowiło 113,5% planu wynikającego z założeń ustawy budżetowej oraz 99,9% planu po zmianach. W stosunku do roku poprzedniego wykonanie wydatków w 2010 r. stanowiło 96,8% wydatków roku 2009. Niewykorzystane środki finansowe na koniec roku w kwocie 473,50 zł przekazano na rachunek budżetu państwa w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego wykonania budżetu państwa⁵.

W wyniku zmian w planie finansowym Komendy Wojewódzkiej wydatki zwiększono o 27.689,0 tys. zł, co stanowiło 13,5% wydatków przewidzianych w pierwotnym planie finansowym. Zmiany w planie wynikały z decyzji Komendy Głównej Policji, wydanych na wniosek Pana Komendanta lub z inicjatywy KGP i wprowadzane były niezwłocznie do planu finansowego.

W 2010 r. KWP otrzymała w ramach rezerwy celowej środki pieniężne w kwocie 9.000,8 tys. zł, z przeznaczeniem m.in. na: sfinansowanie dodatkowego wynagrodzenia i nagrody, pokrycie kosztów udziału w akcji powodziowej, współfinansowanie projektów „Termomodernizacja budynku KMP w Zielonej Górze” i „Przebudowa i zmiana użytkowania budynku pokoszarowego w Gorzowie Wlkp.”, realizację projektu „Bezpieczne pogranicze...”, zapłatę zobowiązań wobec kontrahentów dotyczących funkcjonowania jednostki. Środki finansowe przyznane z rezerwy celowej wydatkowane zostały zgodnie z przeznaczeniem.

² Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

³ Dz. U. Nr 98, poz. 627

⁴ Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 245, poz. 1637

Analiza 72 dowodów księgowych o wartości 28.700,3 tys. zł wykazała, że wydatki realizowane były zgodnie z planem finansowym i ujmowano je według właściwej klasyfikacji budżetowej; wydatki dokonane były z zachowaniem zasad oszczędności. Wyjątkiem była zapłata za dostawę wody i odbiór ścieków na podstawie faktury 00/07030/06/2010/EB z 29 czerwca 2010 r. – nieprawidłowo zakwalifikowano usługę odprowadzenia ścieków do §426 zamiast §430. Nie stwierdzono wydatków nielegalnych bądź niegospodarnych.

Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (zbadano 8 postępowań) przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶.

3. Wypełniając obowiązek wynikający z art. 69 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷, Pan Komendant wprowadził procedury kontroli zarządczej w jednostkach Policji województwa lubuskiego oraz powołał zespół ds. koordynacji kontroli zarządczej. Zgodnie z przyjętymi procedurami i na podstawie przeprowadzonej oceny ryzyk, kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych KWP zobowiązani zostali do corocznej oceny funkcjonowania kontroli zarządczej w podległych komórkach.

Obowiązujące w Komendzie Wojewódzkiej regulacje opisujące zasady rachunkowości spełniały wymagania określone w ustawie z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸. W kontrolowanym okresie funkcjonowały jednocześnie dwa plany kont jednostki, wprowadzone decyzją Pana Komendanta nr 84/2003, określającą zasady rachunkowości, oraz zarządzeniem nr 14/05, wprowadzającym politykę rachunkowości.

Księgi rachunkowe prowadzone były przy pomocy programu komputerowego KONTO, którego ostatnia zmiana wprowadzona w 2010 r. nie została zatwierdzona przez Pana Komendanta, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości. W trakcie kontroli NIK Pan Komendant dopełnił obowiązku zatwierdzenia aktualnej wersji.

W przyjętym planie kont ewidencję dochodów budżetowych i zobowiązań wobec dostawców prowadzono odpowiednio na kontach 133 *Rachunek bieżący dochodów budżetowych* oraz 202 *Rozrachunki z tytułu zobowiązań budżetowych*, tj. niezgodnie z planem kont dla jednostek budżetowych, określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych⁹. Ewidencje ww. zdarzeń gospodarczych przewidziano

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

na kontach 130 i 201. Prowadzenie ewidencji księgowej z wykorzystaniem kont 133 i 202 wynikało z planu kont określonego przez Komendę Główna Policji, wprowadzonego do stosowania przez jednostki podległe.

Nieprzestrzeganie przez służby księgowe Komendy Wojewódzkiej zasady czystości obrotów¹⁰ na kontach 133 *Rachunek bieżący dochodów budżetowych* i 130 *Rachunek bieżący jednostki* spowodowały niezgodność obrotów wykazanych na tych kontach z danymi wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych. W wyniku nieprawidłowych zapisów na koncie 231 *Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń* (obustronna dekretacja tego samego konta 231) obroty Wn, wskazujące na wysokość wypłaconych wynagrodzeń, przekroczyły wartość całości wydatków zrealizowanych w 2010 r. (289.634,5 tys. zł).

Badanie dowodów księgowych wymienionych w niniejszym punkcie i zapisów w księgach rachunkowych wykazało, że:

- dowodami księgowymi identyfikującymi zapłaty zobowiązań były faktury od kontrahentów, które dokumentują powstanie zobowiązania a nie zapłatę zobowiązania, niezgodnie z art. 20 ustawy o rachunkowości, stanowiącym, że podstawą zapisu w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej;
- zapisy księgowe wielokrotnie posiadały skróty oraz treść nieodzwierciedlającą charakter zdarzenia gospodarczego, co było niezgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o rachunkowości, stanowiącym, że zapis księgowy powinien zawierać co najmniej zrozumiały tekst, skrót lub kod opisu operacji;
- w 10 przypadkach zapisy księgowe o łącznej wartości 1.157.325,55 zł posiadały daty niezgodne z datami dowodów księgowych, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o rachunkowości;
- faktura wystawiona przez ZOZ MSWiA na kwotę 1.839,70 zł, dotycząca roku 2009, ujęta została w niewłaściwym okresie obrachunkowym (styczeń 2010 r.), niezgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, stanowiącym, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

KWP dokonując w grudniu 2010 r. zakupu sprzętu elektronicznego (8 kamer cyfrowych i 8 aparatów cyfrowych) za kwotę 142.242,24 zł, potwierdzonego fakturą

¹⁰ Błędne zapisy, zwroty nadpłat i korekt należało wprowadzić dodatkowym technicznym zapisem ujemnym, uzyskując faktyczny obraz zrealizowanych dochodów i wydatków.

2/MG/12/2010 z 21 grudnia 2010 r., przyjęła urządzenia do składników majątku trwałego dopiero w roku następnym, mimo że fizyczne przyjęcie sprzętu potwierdzone zostało w grudniu 2010 r.¹¹ Zakupiony sprzęt przyjęto do ewidencji środków trwałych odpowiednio 26 stycznia 2011 r. (3 aparaty i 3 kamery) i 17 lutego 2011 r. (pozostały sprzęt). Działaniem tym naruszono art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. W efekcie wprowadzenia sprzętu elektronicznego do ewidencji środków trwałych w następnym roku obrachunkowym, zaniżona została o 142.242,24 zł wartość majątku KWP na koniec roku 2010, wykazana w bilansie jednostki.

Nieprawidłowości wpływające na sprawozdawczość roczną budżetową w ujęciu wartościowym wyniosły łącznie 1.839,70 zł (1 dowód księgowy), a nieprawidłowości formalne dotyczące zgodności z przepisami ustawy o rachunkowości wyniosły 23.917.442,92 zł i dotyczyły 22 zbadanych dowodów księgowych. Na podstawie tych ustaleń NIK opiniuje pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w zakresie sprawozdawczości miesięcznej, pozytywnie z zastrzeżeniami w zakresie sprawozdawczości rocznej oraz negatywnie ocenia poprawność formalną zapisów księgowych.

Wprowadzając w 2011 r. nowy system informatyczny do prowadzenia ksiąg rachunkowych Komendy oraz aktualizując politykę rachunkowości, Główny księgowy KWP zobowiązał się do wyeliminowania ww. nieprawidłowości, wynikających z ograniczonej funkcjonalności dotychczas stosowanego oprogramowania i przyjętej praktyki księgowania.

4. NIK pozytywnie opiniuje prawidłowość rocznych sprawozdań budżetowych: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 o wykonaniu dochodów, Rb-28 o wykonaniu wydatków oraz sprawozdań z zakresu operacji finansowych, Rb-N o stanie należności i Rb-Z o stanie zobowiązań. Wszystkie sprawozdania sporządzone zostały i przekazane w odpowiednich terminach, określonych w rozporządzeniach¹².

Zastrzeżenia NIK dotyczą rzetelności prowadzonych kont księgowych, wykorzystywanych do sporządzenia sprawozdań budżetowych oraz kontroli ich prawidłowości. Ewidencja dochodów na koncie 133 *Rachunek bieżący dochodów budżetowych* (650.092,04 zł) nie była zgodna z wartością dochodów wykazanych w sprawozdaniu Rb-23 i Rb-27 (627.922,98 zł). Należności z tytułu dochodów budżetowych

¹¹ Dokument PZ 6/09 z 31.12.2010 r.

¹² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247).

wykazane w sprawozdaniu Rb-27 nie odpowiadały ewidencji konta 751 *Dochody budżetowe*. Również wartość zrealizowanych wydatków wykazanych w sprawozdaniu Rb-28 nie odpowiadała wydatkom zaewidencjonowanym na koncie 130 *Rachunek bieżący jednostki*. Przyczyną nierzetelnej ewidencji dochodów i wydatków na kontach było naruszenie zasady czystości obrotów na tych kontach (opis w pkt 3 niniejszego wystąpienia).

5. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sposób likwidacji gospodarstwa pomocniczego Komendy. Decyzję o zakończeniu działalności gospodarstwa Pan Komendant podjął odpowiednio wcześniej, umożliwiając likwidację podmiotu w terminie określonym w art. 87 ust. 1 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych¹³. Działalność gospodarstwa zakończona została przed upływem ww. terminu ustawowego, a sprawozdania finansowe i budżetowe sporządzono na początku roku 2011. Przekazanie majątku potwierdzone zostało odpowiednimi protokołami, a proces likwidacji przedstawiony został szczegółowo w sprawozdaniu sporządzonym przez kierownika gospodarstwa pomocniczego.

Jednakże pomimo ustnych informacji o terminach zakończenia działalności gospodarstwa pomocniczego, pracownicy nie zostali poinformowani na piśmie o zmianach w zakresie ich stosunku pracy, do czego pracodawca zobowiązany był na podstawie art. 100 cytowanej wyżej ustawy.

Sprawozdania finansowe i budżetowe oraz sprawozdanie z likwidacji gospodarstwa pomocniczego sporządzone zostały przez kierownika gospodarstwa pomocniczego dopiero po przedłożeniu rachunku i otrzymaniu wynagrodzenia za wykonane czynności likwidacyjne. W tej sytuacji zatwierdzenie przedłożonego rachunku do wypłaty (5.01.2011 r.) i wypłatę wynagrodzenia (1.165 zł w dniu 12.01.2011 r.) za wykonanie czynności likwidacyjnych uznać należy, zdaniem NIK, za naruszające wymogi art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

6. Komenda z budżetu środków europejskich w 2010 roku wydatkowała kwotę 5.676,1 tys. zł, z czego 5.446,3 tys. zł (96%) na wydatki w ramach Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego, zaś 229,8 tys. zł (4%) – w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Budżet środków europejskich po zmianach został przez Komendę wykonany w 100%.

Badanie sposobu wydatkowania ww. środków nie ujawniło nieprawidłowości. Jedynym uchybieniem w tym zakresie było nieterminowe (dwutygodniowe opóźnienie)

¹³ Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

dostosowanie prowadzenia rachunkowości w zakresie wykonania budżetu środków europejskich do zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴.

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

1. Aktualizację polityki rachunkowości Komendy, polegającą na wyeliminowaniu sytuacji obowiązywania dwóch planów kont jednostki.
2. Zapewnienie rzetelnego prowadzenia ewidencji księgowej oraz wyeliminowania błędów formalnych w zapisach księgowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, 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 daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze 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.

Otrzymują:

1. adresat
2. aa

¹⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 128, poz. 861