



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4100-02-01/2012
P/12/126

Białystok, dnia 14 marca 2012 r.

Pan
Jerzy Korszuń
Komendant Wojewódzki
Państwowej Straży Rybackiej
w Suwałkach

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 Białymstoku przeprowadziła w Państwowej Straży Rybackiej w Suwałkach („PSR”) kontrolę wykonania planu finansowego w 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli, podpisanym 28 lutego 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, stosowanie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Komendantowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo zastrzeżeń, wykonanie planu finansowego PSR w 2011 r.

Ocena pozytywna kontrolowanej działalności wynika z gospodarnego i zgodnego z prawem wykorzystania środków finansowych oraz z rzetelnego przedstawienia w księgach rachunkowych obrazu wydatków oraz stanu zobowiązań i należności. Zastrzeżenia NIK dotyczą:

- nierzetelnego dokumentowania kosztów z tytułu prac serwisowo-konserwacyjnych radiotelefonów i dokumentowania napraw tych urządzeń,
- nieopłacania abonamentu należnego z tytułu posiadania dwóch odbiorników radiowych,
- nieustalenia zasad prowadzenia rachunkowości oraz niedostosowania systemu kontroli zarządczej do stanu organizacyjnego i specyfiki działalności PSR,
- niedokonywania przez głównego księgowego wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

- błędów formalnych w dowodach i zapisach księgowych,
 - nieprzeprowadzenia na koniec 2011 r. inwentaryzacji paliwa i olejów silnikowych,
 - niewykazania należności w kwocie 1 tys. zł w sprawozdaniach Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych sporządzonych za I, II i III kwartał 2011 r.
1. PSR nie planowała i nie zrealizowała w 2011 r. dochodów budżetowych oraz nie posiadała zaległości w ich realizacji.
 2. Wydatki budżetowe wyniosły 1.142 tys. zł (100% planu po zmianach) i były o 8,0% niższe od zrealizowanych w roku ubiegłym (1.241 tys. zł), głównie z uwagi na brak wydatków majątkowych, które w 2010 r. wyniosły 90 tys. zł. Najwięcej środków, tj. 870,1 tys. zł (76,2% wydatków ogółem) przeznaczono na pokrycie wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi. W kontrolowanym okresie przeciętne zatrudnienie – tak jak w roku poprzednim - wynosiło 20 etatów, zaś średnie miesięczne wynagrodzenie brutto ukształtowało się na poziomie 2.680 zł i było niższe niż rok wcześniej o 20 zł (o 0,7%), co wynikało z mniejszych wypłat nagród jubileuszowych.

Wydatki bieżące pozapłacowe wyniosły 271,9 tys. zł. Środki te wykorzystano - przestrzegając zasad gospodarności i legalności - na pokrycie kosztów utrzymania i realizacji zadań statutowych, w tym przede wszystkim zakupu paliwa oraz utrzymania pojazdów samochodowych (63,9 tys. zł). Nierzetelnie rozliczono natomiast koszty zakontraktowanych prac serwisowo-konserwacyjnych radiotelefonów (7,7 tys. zł). Pomimo, że usług tych faktycznie nie świadczone, Pan Komendant potwierdzał na wystawionych co miesiąc fakturach wykonanie konserwacji i serwisu należącej do PSR sieci Radiokomunikacji Ruchomej Lądowej lub realizację prac zgodnie z umową. W umowie zawartej z wykonawcą w dniu 1 kwietnia 1999 r. nie ustalono zakresu wykonywanych usług i faktycznie uiszczano mu wynagrodzenie za gotowość do wykonywania serwisu i konserwacji radiotelefonów. Nie prowadzono też dokumentacji pozwalającej na ustalenie liczby i zakresu wykonanych napraw tych urządzeń.

PSR nie opłacała abonamentu należnego z tytułu posiadania dwóch samochodowych odbiorników radiowych (jednego od grudnia 2008 r., a drugiego od sierpnia 2010 r.), wymaganego postanowieniami art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych². Rejestracji obu odbiorników Pan Komendant dokonał dopiero w styczniu 2012 r., tj. w trakcie kontroli NIK. Nie uiszczono jednak opłaty za lata poprzednie.

3. Zobowiązania PSR na koniec 2011 r. wyniosły 101,7 tys. zł (w całości niewymagalne) i dotyczyły przede wszystkim naliczonego za grudzień 2011 r. wynagrodzenia, które wypłacone zostało w styczniu 2012 r. i należnego za 2011 r. dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. W stosunku do stanu z końca 2010 r. zobowiązania zmniejszyły się o 2,3 tys. zł.
4. Pan Komendant nie zapewnił prawidłowej organizacji i skuteczności systemu rachunkowości oraz właściwych mechanizmów kontroli zarządczej. PSR od początku 2011 r. nie posiadała bowiem dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości z wyjątkiem zakładowego planu kont, ustalającego

² Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zm.

wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej. Naruszono w ten sposób wymogi art. 10 ust. 1 pkt. 1, 2 i 3 lit. b ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³. Powodem było uchylenie z końcem 2010 r. przez Pana Komendanta zasad ustalonych w 2006 r. Z kolei ustalone przez Pana Komendanta zasady i procedury oraz standardy kontroli zarządczej nie były dostosowane do struktury organizacyjnej i specyfiki działania PSR oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Na przykład:

- a) w obowiązującej od 2 stycznia 2006 r. instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych⁵ Pan Komendant nałożył obowiązki na stanowiska pracy i komórki organizacyjne, które faktycznie nie istniały (dział finansowy, pracownik działu technicznego, pracownik na stanowisku odpowiadającym za sprawy inwestycji i kierownik magazynu i zaplecza technicznego),
- b) z dniem 5 listopada 2010 r. Pan Komendant uchylił procedury kontroli wewnętrznej, ustalone załącznikiem nr 1 do zarządzenia nr 1/08 z dnia 14 stycznia 2008 r.⁶, które między innymi określały sposób prowadzenia kontroli: wykorzystania i ewidencjonowania środków pieniężnych, majątku trwałego oraz rzeczowych składników majątku obrotowego, a także prawidłowości naliczania wynagrodzeń,
- c) nie dokonywano wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, z uwagi na niewyznaczenie tego obowiązku głównemu księgowemu w zakresie czynności z 27 lutego 2009 r. oraz uznanie⁷, iż obowiązek ten można być także realizowany przez Pana Komendanta (w trakcie kontroli zakres czynności głównego księgowego został dostosowany do obowiązujących przepisów). W myśl postanowień art. 54 ust. 1 pkt. 3 ust. 3 ustawy o finansach publicznych powyższy obowiązek ciąży na głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych. Do 1 sierpnia 2011 r. główna księgowa nie dokumentowała faktu przeprowadzenia wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów, dotyczących operacji gospodarczych i finansowych, mimo takiego wymogu określonego w art. 54 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych oraz badanie 50 dokumentów księgowych o wartości 94,1 tys. zł wylosowanych metodą prostą przy zastosowaniu narzędzia informatycznego *Pomocnik kontrolera* i 10 dowodów o wartości 6,4 tys. zł dobranych celowo (co stanowiło łącznie 44,4% populacji objętej badaniem, wynoszącej 226,5 tys. zł), dały podstawę do pozytywnej opinii wiarygodności ksiąg

³ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁵ załącznik nr 3 do Zarządzenia Nr 2/2006 Komendanta Wojewódzkiego PSR z dnia 3 stycznia 2006 r. w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową w PSR

⁶ w sprawie wprowadzenia nowego regulaminu kontroli wewnętrznej, procedur kontroli finansowej oraz zasad przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, regulaminu pracy komisji przetargowej powołanej do przeprowadzania postępowania o udzielenia zamówienia publicznego oraz regulaminu udzielania zamówień publicznych

⁷ § 9 ust. 1 procedur kontroli finansowych oraz zasad przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ustalonych Zarządzeniem nr 1/08 Komendanta PSR z dnia 14 stycznia 2008 r. w sprawie wprowadzenia nowego regulaminu kontroli wewnętrznej, procedur kontroli finansowej oraz zasad przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, regulaminu pracy komisji przetargowej powołanej do przeprowadzania postępowania o udzielenia zamówienia publicznego oraz regulaminu udzielania zamówień publicznych

rachunkowych. Negatywnie oceniono zaś poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych. Księgowania zobowiązań wynikających z zakupów towarów i usług główna księgowa dokonywała bowiem na podstawie dowodów wewnętrznych (poleceń księgowania), mimo posiadania otrzymanych od kontrahentów dowodów zewnętrznych, potwierdzających dokonanie operacji gospodarczych. Zgodnie zaś z postanowieniami art. 20 ust. 2 pkt 3 ustawy o rachunkowości dowody wewnętrzne mogą stanowić jedynie podstawę zapisów księgowych operacji gospodarczych dokonanych wewnątrz jednostki. Stwierdzono też błędy systematyczne dotyczące całej populacji objętej badaniem, w tym:

- jako datę operacji, otrzymania dowodu księgowego i zaksięgowania operacji gospodarczych wskazywano datę zapłaty, co było niezgodne z postanowieniami art. 23 ust. 2 pkt. 1, 2 i 4 ustawy o rachunkowości,
- w 50 (z 60 zbadanych) dowodach księgowych nie wskazano miesiąca, w którym operacje należało ująć w księgach rachunkowych, czym naruszono wymogi art. 21 ust. 1 pkt. 6 ustawy o rachunkowości.

5. W PSR nie w pełni wywiązano się z obowiązku ustalenia stanu faktycznego aktywów według stanu na koniec roku obrachunkowego. Pod koniec 2011 r. dokonano wymaganej przepisami art. 26 ust. 1 pkt. 2 ustawy o rachunkowości, inwentaryzacji środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku bankowym. Nie przeprowadzono natomiast spisu z natury rzeczowych składników aktywów obrotowych, tj. paliwa znajdującego się w zbiornikach ośmiu samochodów i siedmiu silników służących do napędu łodzi oraz oleju silnikowego zakupionego w jednostkowych opakowaniach, wymaganego postanowieniami art. 26 ust. 1 pkt. 1 ustawy o rachunkowości oraz postanowieniami § 12 ustalonej przez Pana Komendanta instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie w PSR⁸. Wartość omawianych materiałów w ewidencji finansowej ujęto w kwocie 1.288 zł, którą ustalono na podstawie informacji wykazanych w kartach drogowych. Danych tych jednak nie zweryfikowano przy pomocy spisu z natury, ponieważ w ocenie Pana Komendanta nie było możliwe przeprowadzenie inwentaryzacji gazu i etyliny.
6. Pozytywnie zaopiniowano roczne sprawozdania Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń oraz Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych. Opracowano je na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej i z zachowaniem zasad określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁹ oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁰, a także terminowo przekazano do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego. Niezgodnie z danymi wykazanymi w ewidencji księgowej główna księgowa PSR sporządziła sprawozdania Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych

⁸ załącznik nr 7 do zarządzenia nr 2/06 Komendanta Wojewódzkiego PSR z dnia 3 stycznia 2006 r. w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową

⁹ Dz. U. Nr 20, poz. 103

¹⁰ Dz. U. Nr 43, poz. 247

za I, II i III kwartał 2011 r. Nie wykazano w nich bowiem należności w kwocie 1 tys. zł, wynikającej z zaliczki udzielonej pracownikowi na zakupy towarów i usług.

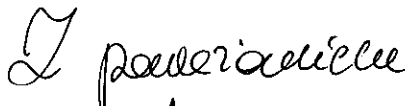

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) rzetelne rozliczanie usług świadczonych w zakresie serwisu i konserwacji radiotelefonów;
- 2) podjęcie działań w celu wywiązania się z obowiązku wynikającego z ustawy o opłatach abonamentowych;
- 3) ustalenie zasad prowadzenia (polityki) rachunkowości i dostosowanie systemu kontroli zarządczej do organizacji i specyfiki działania PSR;
- 4) dokonywanie przez głównego księgowego wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym;
- 5) prowadzenie księgowości z zachowaniem wymogów określonych art. 20 ust. 2 pkt 3, art. 21 ust. 1 pkt. 6 i art. 23 ust. 2 pkt. 1, 2 i 4 ustawy o rachunkowości;
- 6) dokonywanie inwentaryzacji posiadanych paliw i oleju silnikowego według stanu na ostatni dzień roku obrotowego;
- 7) ujmowanie w sprawozdaniach Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych należności wynikających z zaliczek udzielonych pracownikom PSR.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, 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 lub o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków, lub o 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 Komendantowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.


DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up. 
Agata Katarzyna Ciupa
WICEDYREKTOR