



WOJEWODA OPOLSKI

FB.III.431.5.2020.JZ

Opole, dnia 02 lipca 2020 r.

Pan

Jacek Monkiewicz

Starosta Powiatu Brzeskiego

ul. Robotnicza 20

49-300 Brzeg

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

1) Nazwa i adres jednostki kontrolowanej: Starostwo Powiatowe w Brzegu, ul. Robotnicza 20 49-300 Brzeg (dalej: *Starostwo*).

2) Podstawa prawna podjęcia kontroli:

– art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o *województwie*

*i administracji rządowej w województwie*¹,

– art. art. 6 ust. 4 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o *kontroli w administracji rządowej*²,

– art. 175 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*³,

3) Zakres kontroli:

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1464,

² Dz. U. z 2020 r. poz. 224

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.

a) przedmiot kontroli: Prawidłowość wykorzystania dotacji celowych przekazanych w 2019 r. z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej, realizowane przez Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Brzegu,

b) okres objęty kontrolą: od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.

4) Rodzaj kontroli: problemowa.

5) Tryb kontroli: zwykły.

6) Termin kontroli: od 7 do 22 maja 2020 r.

I. Skład zespołu kontrolnego:

– Justyna Zatajska, starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Finansów i Budżetu Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego.

II. Kierownik jednostki kontrolowanej:

– Jacek Monkiewicz, wybrany na Starostę Powiatu Brzeskiego w dniu 22 listopada 2018 r.,

III. Kontrolę wpisano do książki kontroli prowadzonej w jednostce kontrolowanej pod poz. nr 3.

II. Ocena skontrolowanej działalności, ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta

Oceną objęto zagadnienia związane z wykorzystaniem dotacji przekazanej w 2019 r. na działalność Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Brzegu (dalej: *Komenda Powiatowa*). W wyniku przeprowadzonej kontroli działalność Starostwa w

kontrolowanym zakresie ocenia się jako pozytywną, natomiast Komendy Powiatowej jako pozytywną z nieprawidłowościami.

Podstawą oceny pozytywnej Starostwa było prawidłowe ewidencjonowanie otrzymanych i przekazanych środków dotacji oraz sporządzenie sprawozdań budżetowych w terminie wskazanym przepisami prawa.

Podstawą oceny pozytywnej z nieprawidłowościami Komendy Powiatowej było między innymi dokonywanie wydatków w sposób celowy i oszczędny oraz rzetelne i terminowe sporządzenie sprawozdań budżetowych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły mylnego klasyfikowania wydatków związanych z usługami, niewłaściwego prowadzenia kasy jednostki oraz nie ujmowania w księgach rachunkowych dowodów źródłowych dotyczących umów zleceń.

Zgodnie z przyjętymi założeniami kontrola nie obejmowała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

Powyższą ocenę uzasadniają przedstawione niżej ustalenia dotyczące kontrolowanych zagadnień.

1. Uwarunkowania organizacyjne kontrolowanej działalności mające związek z zakresem kontroli

1.1. Komenda Powiatowa jest państwową jednostką organizacyjną zakwalifikowaną do

IV kategorii komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej.

Terenem działania Komendy Powiatowej jest obszar powiatu a siedzibą miasto Brzeg. Organizację wewnętrzną, zadania służb i osób

zatrudnionych na samodzielnych stanowiskach pracy określa regulamin organizacyjny ustalony przez Komendanta Powiatowego⁴ i zatwierdzony przez Opolskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w Opolu⁵. Zadania i zakres działania Komendy wynikają z treści ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o *Państwowej Straży Pożarnej*⁶. Wykonywanie zadań polega na rozpoznawaniu zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń, organizowaniu i prowadzeniu akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń, wykonywaniu pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze.

W skład Komendy Powiatowej realizującej wymienione zadania wchodzić dwie Jednostki Ratowniczo-Gaśnicze (JRG), mianowicie: JRG nr 1 z siedzibą w Brzegu oraz JRG nr 2 z siedzibą w Grodkowie.

Koszty funkcjonowania Komendy na obszarze powiatu są pokrywane ze środków dotacji celowej budżetu państwa. Charakter prawno-finansowy jednostki powoduje, że jej wydatki osobowe, rzeczowe i inwestycyjne obejmowane są planem wydatków budżetu powiatu.

Stan zatrudnienia w Komendzie Powiatowej na dzień 31 grudnia 2019 r. wynosił:

- 109 etatów w grupie funkcjonariuszy,
- 2 etaty w grupie członków korpusu służby cywilnej,

⁴ Decyzja Nr 20/2018 z dnia 22 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Brzegu ze zm.

⁵ Zarządzenie Nr 14/2018/WO z dnia 25 czerwca 2018 r.

⁶ Dz. U. z 2019 r., poz. 1499 z późn. zm.

- 1 etat nieobjęty mnożnikowym systemem wynagrodzeń.

Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi zrealizowano w kwocie 7 326 027,72 zł, co stanowiło 80,84 % wydatków bieżących poniesionych w 2019 r.

(Dowód: akta kontroli str. 1 - 2)

1.2. W okresie objętym kontrolą dokumentacja określająca politykę rachunkowości Komendy Powiatowej spełniała wymagania art. 10 ustawy *o rachunkowości*⁷.

Zarządzeniem Komendanta Powiatowego z dnia 16 lutego 2009 r.⁸, ustalono m.in. zasady rachunkowości, w tym zakładowy plan kont. W dokumentacji ujęto m.in. wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe, opis używanego systemu informatycznego instrukcję kasową oraz instrukcję obiegu i kontroli dokumentów finansowo - księgowych, w której zawarto elementy kontroli operacji finansowo-gospodarczych, zasady podziału obowiązków pomiędzy pracowników odnośnie sprawdzania i zatwierdzania dowodów do realizacji oraz zasady wstępnej kontroli zgodności operacji z planem finansowym.

Ustalono, że główny księgowy w 2019 roku posiadał wydane przez Kierownika jednostki upoważnienie do dysponowania środkami na podstawie art. 44 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 45 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, pomimo, że artykuły te nie stanowią o możliwości przekazywania upoważnienia W wyjaśnieniu z dnia 21 maja 2020 r. pełniący obowiązki głównego księgowego podała:

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 351 z późn. zm.

⁸ Zarządzenie Nr 4/2009 Komendanta Powiatowego z dnia 16 lutego 2009 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad (polityki) rachunkowości” dla Komendy Powiatowej PSP w Brzegu. Ostatnia zmiana na podstawie aneksu nr 21 z dnia 9 kwietnia 2018 r.

zastosowanie powyższego przepisu nastąpiło w wyniku niedopatrzania pracownika sporządzającego dokument, błąd został dostrzeżony w momencie udzielania nowego upoważnienia dla p.o. Głównego księgowego, któremu sporządzono dokument zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami prawa.

(Dowód: akta kontroli str. 3 - 6)

W 2019 r. księgi rachunkowe były prowadzone z wykorzystaniem oprogramowania firmy XXXXXXXXXXXXX.

Ustalono, że księgi rachunkowe są trwale oznaczone nazwą jednostki, zawierają nazwę urzędnika księgowego i programu przetwarzania oraz oznaczenie roku obrotowego, okresu sprawozdawczego i datę sporządzenia zapisu. Księga główna prowadzona jest z zachowaniem zasad podwójnego zapisu, systematycznego i chronologicznego rejestrowania zdarzeń gospodarczych zgodnie z zasadą memoriałową.

2. Planowanie i realizacja wydatków budżetowych

2.1. Plan finansowy Komendy Powiatowej na 2019 r., w dziale 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, 75411 Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej*, zatwierdzony uchwałą nr II/26/18 Rady Powiatu Brzeskiego z dnia 28 grudnia 2018 r., wynosił 8 369 000 zł.

W trakcie roku dokonano 20 zmian planu jednostki, z czego:

- 13 polegało na przeniesieniu kwot pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach rozdziału na podstawie zarządzeń

Komendanta Powiatowego⁹, w celu zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań i dostosowania planu do rzeczywistych potrzeb jednostki,

- 1 polegała na przeniesieniu kwoty 45 250,00 zł pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach rozdziału na podstawie decyzji Wojewody Opolskiego¹⁰ w celu zakupu skokochronu,
- 5 dotyczyło zwiększenia planu wydatków bieżących na łączną kwotę 3 524 601,00 zł (przyznane środki przeznaczone głównie na termomodernizację zespołu budynków strażnicy Komendy Powiatowej, rozbudowę strażnicy jednostki ratowniczo gaśniczej Grodków, wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy oraz zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych),
- 1 polegała na zmniejszeniu planu wydatków bieżących ogółem o kwotę 180 000,00 zł (w związku z uzyskaniem oszczędności w zakresie świadczeń związanych z przejściem na zaopatrzenie emerytalne funkcjonariuszy).

Po zmianach plan finansowy wydatków Komendy Powiatowej na dzień 31 grudnia 2019 r. wynosił 11 713 601,00 zł. Plan wydatków na 2019 r. zrealizowano w wysokości 11 713 010,94 zł (99,99% planu po zmianach).

Opolski Urząd Wojewódzki przekazał w 2019 r. do Starostwa ogółem środki dotacji w wysokości 11 713 020,12 zł, z czego Komenda Powiatowa wykorzystwała 11 713 010,94 zł. Niewykorzystane środki

⁹ Uprawnienie KP PSP do dokonywania zmian w planie finansowym na podstawie Uchwały Nr 12/2019 Zarządu Powiatu Brzeskiego z dnia 8.01.2019 r. w sprawie przekazania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków.

¹⁰ Decyzja Wojewody Opolskiego nr FB.I.3111.2.279.2019.ŁK z 31.10.2019 r.

dotacji w kwocie 9,18 zł jednostka zwróciła na rachunek Starostwa w dniu 30 grudnia 2019 r., które w tym samym dniu przekazało wymienioną kwotę na rachunek bankowy Wojewody Opolskiego.

Środki dotacji celowej otrzymane z Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz przekazane do Komendy Powiatowej, zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej prowadzonej w Starostwie.

(Dowód, akta kontroli str.7 - 11)

2.2. Na koniec 2019 r. zobowiązania niewymagalne wynosiły 9 417,48 zł. Na podstawie informacji sporządzonej na potrzeby kontroli ustalono, że zaciągnięte w 2019 r. zobowiązania dotyczyły m.in. zabezpieczenia środków na dodatkowe wynagrodzenie roczne i pochodne od wynagrodzeń dla pracowników Korpusu Służby Cywilnej oraz nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania.

(Dowód, akta kontroli str. 12)

2.3. Wyrywkową kontrolę dowodów źródłowych opisujących operacje gospodarcze i dokonane na ich podstawie zapisy księgowe przeprowadzono na podstawie próby wydatków bieżących poniesionych w 2019 r. na łączną kwotę 133 488,46 zł (tj. 1,47 % ogółem poniesionych wydatków bieżących), które dotyczyły m.in. wynagrodzeń wypłacanych z tytułu umów zleceń, zakupu materiałów i usług, dostaw energii elektrycznej i ciepłej.

Ponadto, analizie poddano 91,33 % wydatków dotyczących dokonania zakupów majątkowych w ogólnej wysokości 2 421 248,01 zł ujętych w §

6050 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych* oraz § 6060
Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych.

Łącznie skontrolowano wydatki w wysokości 2 554 736,47 zł, co stanowi 21,81 % ogółem poniesionych wydatków w 2019 r.

2.3.1. Kontrolę realizacji wydatków bieżących związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostki przeprowadzono na podstawie próby wydatków poniesionych w kwietniu, lipcu

i października 2019 r. w łącznej kwocie 133 488,46 zł, tj. 100 %

wydatków w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej:

§ 4170 *Wynagrodzenia bezosobowe* - 3 500,00 zł,

§ 4210 *Zakup materiałów i wyposażenia* – 44 868,66 zł,

§ 4230 *Zakup leków, wyrobów medycznych i produktów biobójczych*-
798,60 zł,

§ 4260 *Zakup energii* – 34 690,74 zł,

§ 4270 *Zakup usług remontowych* – 21 474,95 zł,

§ 4280 *Zakup usług zdrowotnych* – 5 271,00 zł,

§ 4300 *Zakup usług pozostałych* – 20 023,53 zł,

§ 4360 *Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych* - 2 860,98 zł.

Prawidłowość wykonania wydatków w wybranych paragrafach, w tym celowość poniesionych wydatków, ustalono w oparciu o ewidencję oraz dowody księgowe (faktury, umowy, wyciągi bankowe oraz inną dokumentację będącą podstawą zapisu w księgach rachunkowych).

Na podstawie ewidencji księgowej konta 130 *Rachunek bieżący jednostki* i przygotowanego przez jednostkę na potrzeby kontroli zestawienia dotyczącego wydatków poniesionych w § 4170 ustalono,

że Komenda Powiatowa z tytułu zrealizowanych w 2019 r. umów zleceń wypłaciła środki w łącznej wysokości 10 700,00 zł. Zawarto 3 umowy z osobami nie będącymi pracownikami jednostki na wykonanie następujących zadań: przegląd techniczny i konserwacja podestu SHD-25 w JRG Grodków, przegląd techniczny i konserwacja urządzeń UDT w JRG Brzeg, oraz szkolenie sternotożysty.

Kwota zrealizowanych wydatków w paragrafie 4210 wyniosła 44 868,66 zł. W ramach poniesionych wydatków zakupiono m.in.: paliwo (24 459,01 zł), przedmioty zaopatrzenia mundurowego (6 246,21 zł) oraz materiały do konserwacji i remontów (5 826,64 zł).

Objęte kontrolą wydatki w § 4230 na łączną kwotę 798,60 zł zostały poniesione na materiały stanowiące uzupełnienie toreb ratowniczych. Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

W paragrafie 4260 wydatki wyniosły 34 690,74 zł i obejmowały zakup energii elektrycznej (19 007,04 zł), gazu (13 623,26 zł) oraz wody (1 348,04 zł). Dostawy energii elektrycznej, gazu oraz wody, odbywały się na podstawie zawartych umów z wykonawcami. Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

Kwota zrealizowanych wydatków w paragrafie 4270 wyniosła 21 474,95 zł, które poniesiono m.in. na: konserwację i naprawę sprzętu transportowego (15 735,98 zł) oraz pomieszczeń i budynków (5 087,07 zł).

Objęte kontrolą wydatki w § 4280 na ogólną kwotę 5 271,00 zł dotyczyły badań okresowych 30 funkcjonariuszy Komendy Powiatowej. Ustalono, że tryb i zasady świadczenia usług medycznych w kontrolowanej jednostce uregulowane zostały na podstawie umowy z XXXXXXXXXXXX. Kontrola wykazała, że wydatki na świadczenia zdrowotne ponoszono na podstawie faktur otrzymywanych miesięcznie wraz z dołączonym zestawieniem usług, wykonanych na podstawie skierowań wystawionych przez Komendę Powiatową. Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

Z tytułu zakupu usług pozostałych (§ 4300) w roku 2019 poniesiono wydatki w kwocie 20 023,53 zł. Dotyczyły one głównie opłat za: oczyszczanie ścieków i gospodarowanie odpadami komunalnymi (4 626,69 zł) oraz badania techniczne pojazdów, maszyn i urządzeń (8 090,88 zł).

W zakresie prawidłowości wydatkowania środków z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych (§ 4360) sprawdzono wydatki na kwotę 2 860,98 zł. Ustalono, że wydatki poniesiono na podstawie umów zawartych z Orange - operatorem sieci telekomunikacyjnej i dostawcą usług internetowych.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że jednostka posiada opracowane w formie pisemnej zasady korzystania przez pracowników z telefonów służbowych, określone zarządzeniem Komendanta Powiatowego¹¹.

Według zarządzenia pracownicy, którzy przekroczą przyznany w

¹¹ Zarządzenie wewnętrzne Nr 2/2010 r. Komendanta Powiatowego PSP w Brzegu z dnia 1.07.2010 r. w sprawie zasad przyznawania oraz korzystania z kart abonenckich publicznej sieci komórkowej.

abonamencie limit kosztów połączeń, są zobowiązani do uiszczenia każdorazowo kwoty powyżej tego limitu. Ustalono, że w badanym okresie koszty rozmów przekraczające kwotę abonamentu zostały prawidłowo rozliczone przez Komendę Powiatową i uregulowane przez pracowników.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

(Dowód, akta kontroli str. 13 - 15)

W wyniku sprawdzenia dowodów źródłowych dokumentujących wydatki poniesione

w wymienionych paragrafach ustalono następujące nieprawidłowości:

a) w 4 przypadkach mylnie zaklasyfikowano wydatki w łącznej kwocie 3 756,74 zł do niewłaściwych podziałek klasyfikacji budżetowej, mianowicie:

- przegląd okresowy zestawu ratowniczego w kwocie 1 660,50 zł zaklasyfikowano do usług remontowych, zamiast do usług pozostałych,
- wydruk i montaż oznaczenia pojazdu w wysokości 120,00 zł zaklasyfikowano do usług remontowych, zamiast do usług pozostałych,
- przesyłkę listową w wysokości 14,00 zł zaklasyfikowano do zakupu materiałów i wyposażenia, zamiast do § 4300,
- montaż głównego wyłącznika prądu w kwocie 2 083,74 zł zaklasyfikowano do § 4270, zamiast do § 4300.

Powyższym działaniem naruszono przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹².

Pełniąca obowiązki Głównego księgowego w złożonym w dniu 21 maja 2020 r. podała, że nieprawidłowości powstały w wyniku błędu pracownika dokonującego dekretacji dowodów.

(Dowód, akta kontroli str. 16 - 29)

b) raport kasowy nr 5/2019 obejmował operacje gotówkowe z okresu dłuższego niż jeden okres sprawozdawczy (miesiąc), tj. od 1.05.2019 r. do 31.07.2019 r., co jest niezgodne z art. 24 ust. 5 pkt 3, art. 15 w związku z art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz Instrukcją kasową Komendy Powiatowej PSP w Brzegu.

W złożonym wyjaśnieniu p.o. Głównego Księgowego podała: *działania te wynikały z błędu pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie kasy oraz z niewielkiej ilości zdarzeń gospodarczych, które miały miejsce w jednostce w kontrolowanym okresie. Stosowane w sekcji finansów uproszczenia zostały poprawione w roku 2020 i obecnie każde zdarzenie gospodarcze jest ewidencjonowane osobno w odpowiednim dla poniesionego wydatku okresie sprawozdawczym.*

¹² Dz. U. z 2014 r. poz.1053 z późn. zm.

Ponadto analiza wykazała, że dowody źródłowe na łączną kwotę 4 204,21 zł stanowiące podstawę poniesienia wydatku (faktury, rachunki) ujęte w raporcie kasowym nr 5/2019 zostały zbiorczo zaewidencjonowane w poszczególnych paragrafach kosztów i wydatków na podstawie wystawionego polecenia księgowania. W związku z powyższym nie ma możliwości zidentyfikowania poszczególnych dokumentów na różnych etapach przetwarzania danych, co jest niezgodne z art. 14 ust. 2 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Pełniąca obowiązki Głównego księgowego złożyła wyjaśnienie, podając: *ujmowanie w ten sposób zdarzeń gospodarczych wynikało z błędnego przeświadczenia pracownika o możliwości ujmowania w sposób zbiorczy wydatków, poniesionych w ramach konkretnego paragrafu, z „kasy”. Obecnie w Komendzie Powiatowej wszelkie operacje gospodarcze, których rozliczenie następuje poprzez kasę, dokonywane są zgodnie z zasadami i obowiązującymi przepisami prawa tj. każde zdarzenie gospodarcze jest ewidencjonowane pojedynczo co do kosztów, wydatków i zaangażowania z oznaczeniem dowodu księgowego, którego dotyczy.*

(Dowód, akta kontroli str. 5 - 6, 30 - 36)

c) nie ujęto w księgach rachunkowych dowodów źródłowych (rachunków) otrzymanych przez jednostkę w 2019 roku na łączną kwotę 10 700,00 zł stanowiących podstawę wydatkowania środków a wynikających z zawartych 3 umów zleceń, co jest niezgodne

z dyspozycją art. 20 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Wydatki z tytułu zakupu usług ewidencjonowano na podstawie listy płac wprowadzanej do ksiąg zbiorczymi kwotami. Ponadto do konta 231 *Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń* nie prowadzono kont analitycznych, zgodnie z dyspozycją art. 17 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Powyższe działania uniemożliwiają imienną ewidencję wynagrodzeń wykonawców z tytułu zawartych umów zleceń.

P.o. Głównego Księgowego wyjaśniła: (...) *rachunek dotyczący umowy zlecenia stanowi załącznik do sporządzanej listy płac, na której to liście wskazane są koszty przyporządkowane do paragrafu 4170, konto rozrachunków z pracownikami oraz kwota, jaką należy wypłacić na rzecz pracownika. Obecnie w Komendzie Powiatowej dokonuje się księgowania rachunków przedkładanych przez zleceniobiorcę jako osobnego dowodu księgowego oraz listy płac. (...) do księgowania zobowiązań wobec tych pracowników została błędnie zastosowana taka sama metoda ujmowania zdarzenia gospodarczego w księgach rachunkowych, jak w przypadku zobowiązań wobec pracowników zatrudnionych w tutejszej jednostce na podstawie umowy o pracę, mianowania i powołania, dla których prowadzone są imienne kartoteki wynagrodzeń,*
z których wynikają kwoty zobowiązań z podziałem na tytuły oraz okresy.

W związku ze zmianą kadrową na stanowisku głównego księgowego w 2020 roku obecnie ewidencjonuje się zobowiązania wobec pracowników zatrudnionych na podstawie umowy zlecenie na koncie

*231 z dedykowanym dla danego pracownika numerem analitycznym,
zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.*

(Dowód, akta kontroli str. 28 - 29, 37 - 72)

2.3.2. Wydatki majątkowe

Środki w łącznej kwocie 2 605 421,11 zł ujęte w § 6050

Komenda Powiatowa wydatkowała na 2 zadania inwestycyjne:

- „Termomodernizacja zespołu budynków strażnicy Komendy Powiatowej PSP w Brzegu” w wysokości 229 421,11 zł,
- „Rozbudowa Jednostki Ratowniczo - Gaśniczej w Grodkowie Komendy Powiatowej PSP w Brzegu” w wysokości 2 376 000,00 zł.

Kontroli poddano rozpoczętą w 2019 r. rozbudowę JRG w Grodkowie sfinansowaną w całości ze środków budżetu państwa.

Komenda Powiatowa otrzymała dotację celową w wysokości 2 376 000,00 zł, którą wydatkowała w badanym okresie na podstawie 5 faktur dotyczących przygotowania dokumentacji przetargowej, nadzoru inwestorskiego oraz robót budowlanych. Faktury zostały wystawione zgodnie z 4 umowami zawartymi z wykonawcami.

Szczegółowe rozliczenie inwestycji za 2019 r. znajduje się w aktach kontroli.

(Dowód, akta kontroli str. 73 - 75)

Komenda Powiatowa w roku 2019 w ramach § 6060 poniosła wydatki w wysokości 45 248,01 zł. Z ustaleń kontroli wynika, że jednostka zakupiła skokochron niezbędny podczas prowadzonych akcji ratowniczych.

Do zakupów dokonanych w § 6050 i 6060 nie wnosi się zastrzeżeń.

Ustalono, że wydatki bieżące i majątkowe były celowe, zgodne z planem finansowym oraz zostały prawidłowo udokumentowane. Objęte kontrolą dowody księgowe zawierały informacje wymienione w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości, odnośnie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), a także podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Kontrola wykazała poprawność formalną i zgodność dowodów z zapisami księgowymi.

2.4. Ponadto, kontrolą objęto prawidłowość prowadzenia gospodarki samochodowej. Ustalono, że jednostka na dzień 31 grudnia 2019 r. posiadała 26 pojazdów samochodowych i 110 urządzeń. Dla każdego z pojazdów prowadzone były miesięczne karty ewidencji przebiegu/pracy i zużycia paliwa pojazdu. Ewidencją i rozliczeniem zużycia paliwa środków transportu zajmują się osoby funkcyjne wyznaczone przez Komendanta Powiatowego do prowadzenia spraw technicznych w danej jednostce JRG. Przeprowadzona kontrola wykazała, że Komenda Powiatowa posiada opracowane w formie pisemnej zasady i sposoby prowadzenia

ewidencji pracy i rozliczania zużycia paliwa dla sprzętu transportowego eksploatowanego w jednostce, określone Zarządzeniem nr 3 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie gospodarki transportowej w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej¹³. Kontrolni poddano okresowe karty pracy pojazdu zawierające informacje dot. zużycia paliwa dwóch pojazdów za 2019 rok.

Wydatki związane z utrzymaniem samochodów służbowych za rok 2019 wyniosły w łącznej kwocie 316 020,19 zł, z czego największe dotyczyły zakupu paliwa 155 426,37 zł (32 444 litrów). Kontrola wykazała, że zakup paliwa odbywał się na podstawie umowy znak PT.2370.1.2018 z dnia 29 marca 2018 r. pomiędzy Komendą Powiatową PSP a firmą XXXXXXXXXXXXXXXX.

Na podstawie dokumentów przedłożonych do kontroli ustalono, że tryb i zasady przeprowadzania inwentaryzacji w kontrolowanej jednostce uregulowane zostały zarządzeniem Komendanta Powiatowego¹⁴. W trakcie prowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, że Komenda Powiatowa przeprowadziła na dzień 31 grudnia 2019 r. inwentaryzację paliw i materiałów pędnych, zaliczonych w koszty bezpośrednio po zakupie i ustaliła ich stan drogą spisu z natury. Stan paliw i materiałów pędnych wyceniono na kwotę 23 485,89 zł, a wartość spisanych materiałów ujęto w ewidencji konta 310 Materiały.

¹³ Dz. Urzędowy KG PSP z dnia 4.02.2019 r. poz. 5

¹⁴ Zał. nr 8 do Zarządzenie Nr 4/2009 Komendanta Powiatowego z dnia 16 lutego 2009 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad (polityki) rachunkowości” dla KP PSP w Brzegu .

Nie wniesiono uwag w zakresie prowadzenia gospodarki samochodowej w jednostce.

(Dowód, akta kontroli str. 76 - 83)

3. Sposób udzielenia zamówień i stosowanie obowiązujących w tym zakresie uregulowań

3.1. Celem realizacji zadania pn. „Rozbudowa Jednostki Ratowniczo - Gaśniczej w Grodkowie Komendy Powiatowej PSP w Brzegu”

Komenda Powiatowa udzieliła jednego zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, przewidzianego w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych¹⁵ (dalej: *Pzp*). Zostało ono przeprowadzone przez komisję przetargową powołaną na mocy Zarządzenia nr 5/2019 Komendanta Powiatowego PSP w Brzegu z dnia 1 marca 2019 r.

Badanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wykazało, że przy wydatkowaniu środków przestrzegano przepisów ustawy *Pzp*. Stosowane procedury zapewniły prowadzenie postępowania w sposób gwarantujący wybór najkorzystniejszej oferty. Ustalono, że udzielenie zamówienia poprzedziło unieważnienie jednego postępowania na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy *Pzp*, ponieważ wartość wszystkich złożonych ofert przekroczyła kwotę, jaka została przeznaczona na realizację zadania.

Wartość szacunkową zamówienia określono stosownie do postanowień art. 32 ust. 1 ustawy *Pzp*, a także rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie *średniego kursu*

¹⁵ Dz. U. 2019 r., poz. 1843 z późn. zm.

*złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych*¹⁶.

Ogłoszenie o zamówieniu zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 2 maja 2019 r. pod nr 543709-N-2019. Natomiast ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 3 lipca 2019 r. pod nr 510134822 - N - 2019. Ponadto ogłoszenie dotyczące wymienionego zamówienia zamieszczono na stronie internetowej. W zamówieniu udostępniono do pobrania Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia ze strony internetowej.

Analiza dokumentacji wykazała, że jeden z wykonawców w dniu 14 maja 2019 r. zwrócił się do zamawiającego o dopuszczenie do złożenia wraz z ofertą kosztorysu opracowanego metodą kalkulacji uproszczonej a nie w pełnej wersji, jak było to zapisane w warunkach SIWZ. Zamawiający wyraził zgodę, o czym poinformował pisemnie wykonawców oraz zamieścił informację na stronie internetowej. Ustalono, że Komenda Powiatowa nie zamieściła ogłoszenia o zmianie ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych, co jest niezgodne z art. 38 ust. 4a pkt 1 ustawy Pzp. W związku z tym p.o. Komendant Powiatowy wyjaśniając podał: (...) *Komisja przetargowa uznała, że zmiana SIWZ jest nieistotna i nie wpływa w żaden sposób na toczące się postępowanie. (...) Dokonana w SIWZ korekta nie spowodowała żadnych różnic na etapie przygotowywania ofert oraz nie wpływała na ocenę tych ofert.*

(Dowód, akta kontroli str. 84 - 85,)

¹⁶ Dz.U. 2017 r., poz. 2477

Za istotną zmianę należy uznać taką, która może wpływać na krąg potencjalnie zainteresowanych wykonawców, stanowiąc naruszenie zasady równego traktowania wykonawców. Oznacza to, że nie można zmieniać m.in. przedmiotu zamówienia czy jego istotnych cech w sposób, który mógłby mieć wpływ na kształt zamówienia. Zakazane są także istotne zmiany dotyczące warunków udziału w postępowaniu oraz kryteriów oceny ofert, o czym mówi katalog istotnych zmian wymieniony w art. 12a ustawy Pzp. Po przeanalizowaniu wyjaśnienia ustalono, że zmienione przez Komendę Powiatową słowo nie wpisuje się w katalog istotnych zmian wskazanych w ww. artykule ustawy, ponieważ nie poszerzyło zamówienia o elementy, które pierwotnie nie były w nim przewidziane.

Ostatecznie ofertę złożyła jedna firma, tj. XXXXXXXXXXXX. Wykonawca załączył oświadczenia o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy Pzp, a także dokumenty dotyczące potwierdzenia niepodlegania wykluczeniu na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy Pzp.

Umowę wykonania usługi dla Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Brzegu podpisano z wykonawcą w dniu 21 czerwca 2019 r. i była ona zgodna z treścią złożonej oferty oraz ze Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia.

(Dowód, akta kontroli str. 86 -134)

3.2. Analizując prawidłowość gospodarowania środkami publicznymi ustalono, że w jednostce podczas dokonywania zakupów poniżej

ustawowych progów kwotowych, obowiązywał *Regulamin udzielania przez Komendę Powiatową PSP w Brzegu zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy - Prawo zamówień publicznych*¹⁷ zawierający jedynie procedurę udzielania zamówień publicznych o wartości od 10.000 euro do 30.000 euro.

W związku z brakiem w ww. regulaminie zasad dokonywania zakupów poniżej 10 000 euro wyjaśnienie złożył p.o. Komendant Powiatowy podając: *Zasady dokonywania zakupów poniżej 10 000 euro odbywają się na podstawie wprowadzonego w instrukcji obiegu dokumentów druku „Zgłoszenie zapotrzebowania”. (...) Sporządzenie zgłoszenia zapotrzebowania poprzedzone jest przeprowadzeniem rozpoznania rynku celem ustalenia wartości planowanego zakupu oraz wyborem najkorzystniejszej opcji zakupu. (...) Zgodnie ze stosowanym drukiem planowany zakup musi uzyskać akceptację głównego księgowego oraz zostać zatwierdzony przez Komendanta Powiatowego PSP w Brzegu.*

(Dowód, akta kontroli str. 84 - 85, 135 -153)

Wymienione w wyjaśnieniu *„Zgłoszenie zapotrzebowania na realizację zakupu - usługi”* będące załącznikiem do *Instrukcji obiegu dokumentów finansowych*, świadczy o wprowadzeniu przez kierownika jednostki jednolitych zasad wstępnej kontroli legalności, gospodarności i celowości wydatków finansowych. Z zapisów Instrukcji wynika, że zawiera ona tylko zasady dokumentowania konieczności dokonania

¹⁷ Zarządzenie Nr 6/2019 Komendanta Powiatowego PSP w Brzegu z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania przez Komendę Powiatową PSP w Brzegu zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy - Prawo zamówień publicznych.

zakupu. Natomiast w Komendzie Powiatowej nie ma doprecyzowanej procedury postępowania w celu wyłonienia najkorzystniejszej oferty w przypadku dokonywania zakupów do 10 000 euro, które potwierdzałyby oszczędne wydatkowanie środków publicznych.

Stosowanie przez jednostkę kontrolowaną zapisów powyższego regulaminu zbadano na przykładzie wydatku w wysokości 45 248,01 zł poniesionego na zakup skokochronu.

Zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi wnioskowane zakupy poprzedzono przeprowadzeniem rozeznania rynku (wysyłając zapytania do 3 wybranych przez siebie dostawców), w celu wyłonienia najkorzystniejszej oferty.

4. Prawdliwość i rzetelność sporządzania sprawozdań budżetowych

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia sprawozdań budżetowych za 2019 r., tj.: o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (Rb-50).

(Dowód, akta kontroli str. 154 - 164)

Ustalono, że sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁸.

Sprawozdania sporządzono prawidłowo pod względem merytorycznym

¹⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 1393 z późn. zm.

formalnym i rachunkowym, a dane w nich wykazane są zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

III. Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości oraz osoby odpowiedzialne za nieprawidłowości

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieprawidłowe klasyfikowanie wydatków dotyczących usług w ramach paragrafów klasyfikacji budżetowej.

Przyczyną nieprawidłowości był błąd pracownika Komendy Powiatowej odpowiedzialnego za dokonywanie dekretacji dokumentów, natomiast jej skutkiem wykazanie niepoprawnych danych w sprawozdaniach budżetowych.

2. Prowadzenie raportów kasowych niezgodnie z ustawą o rachunkowości.

Przyczyną nieprawidłowości był błąd pracownika Komendy Powiatowej odpowiedzialnego za prowadzenie kasy oraz brak skutecznego nadzoru kierownika jednostki kontrolowanej, natomiast jej skutkiem wykazanie nieprawdziwych danych w sprawozdaniach budżetowych.

3. Nieujmowanie w księgach rachunkowych dowodów źródłowych stanowiących podstawę wydatkowania środków.

Przyczyną nieprawidłowości było niewłaściwe stosowanie uproszczeń w prowadzeniu ksiąg rachunkowych przez Głównego Księgowego Komendy Powiatowej, natomiast jej skutkiem brak powiązania jednostkowych dowodów źródłowych z zapisami w ewidencji księgowej, czym naruszono przepisy ustawy o rachunkowości.

IV. Informacja o zastrzeżeniach zgłoszonych do projektu wystąpienia pokontrolnego i wyniku ich rozpatrzenia lub o niezgłoszeniu zastrzeżeń: nie dotyczy.

V. Zalecenia lub wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości (uchybień) lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej:

W związku z ustaleniami kontroli, zalecam:

1. Podjąć działania mające na celu zapewnienie ujmowania wydatków do właściwych podziałek klasyfikacji budżetowej.
2. Na podstawie dowodów źródłowych stwierdzających dokonanie operacji gospodarczej wprowadzać do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
3. Ujmować w księgach rachunkowych dowody źródłowe potwierdzające wykonanie umowy zlecenie w sposób umożliwiający imienną ewidencję naliczonych i wypłaconych wynagrodzeń.

Ponadto w celu usprawnienia funkcjonowania jednostki zalecam:

Uszczegółwić wewnętrzną procedurę udzielania zamówień publicznych do 10 000 euro.

VI. Ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości: nie dotyczy.

VII. Na podstawie art. 49 oraz art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli, proszę o przekazanie pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania, o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia, albo o innym sposobie usunięcia

stwierdzonych nieprawidłowości (uchybień), w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego dokumentu.

VIII. Zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Wojewoda Opolski

Adrian Czubak