



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB.410.004.01.2016
P/16/012

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 12, F +48 22 444 56 29
kpb@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/012 – Wycena i windykacja należności niepodatkowych Skarbu Państwa
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Katarzyna Kędzior-Rejner, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/17/2016 z dnia 4 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Agnieszka Wójcik-Zaborowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/34/2016 z dnia 8 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Komenda Stołeczna Policji ¹ ul. Nowolipie 2, 00-150 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Inspektor Robert Żebrowski, Komendant Stołeczny Policji ² (dowód: akta kontroli str. 5, 11)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Powyższą ocenę uzasadniają stwierdzone nieprawidłowości w zakresie wyceny, ewidencji i windykacji niepodatkowych należności Skarbu Państwa w KSP.

Najistotniejsze nieprawidłowości polegały na:

- przewlekłości w prowadzeniu postępowań i występowaniu nieuzasadnionych przerw w podejmowaniu działań windykacyjnych, w stosunku do 15 spraw (z badanej próby 30, tj. 50%) dotyczących należności zaległych na kwotę 1.219.592,04 zł, w których stwierdzono wystawienie wezwań do zapłaty i upomnień dopiero w okresie od 37 dni do 6 lat i 5 miesięcy w stosunku do terminu płatności, pomimo braku obiektywnych i niezależnych od kontrolowanej jednostki przyczyn w tym zakresie,
- niepodejmowaniu w czterech sprawach (tj. w 13,3%) na łączną kwotę 861.837,34 zł skutecznych działań windykacyjnych i analiz mających na celu skierowanie sprawy na drogę sądową w stosunku do instytucji gospodarki budżetowych,
- przewlekłości w prowadzeniu postępowań i występowaniu nieuzasadnionych przerw w podejmowaniu działań windykacyjnych, w stosunku do 26 spraw

¹ Zwana dalej „KSP”.

² Od dnia 20 maja 2016 r. Poprzednio w latach 2015-2016 stanowisko Komendanta Stołecznego Policji zajmowali: nadinsp. Michał Domaradzki – od dnia 2 września 2014 r. do 12 lutego 2016 r. oraz insp. Piotr Owsiewski – p.o. Komendanta Stołecznego Policji od dnia 13 lutego 2016 r. do 19 maja 2016 r.

³ Najwyższa Izba Kontroli w niniejszej kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, opisowa i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

(z badanej próby 30, tj. 86,7%) dotyczących należności umorzonych, przedawnionych i spisanych jako nieściągalne; pomimo braku obiektywnych i niezależnych od kontrolowanej jednostki przyczyn, działania windykacyjne w tych przypadkach zostały podjęte dopiero w okresie od ponad 6 miesięcy (tj. 204 dni) do ponad 5 lat (tj. 1.906 dni). Dotyczyło to np. wystawiania upomnień lub tytułów wykonawczych,

- braku bieżących i systematycznych działań nadzorczych dysponenta środków budżetowych (KSP) nad windykacją należności z tytułu kar pieniężnych nałożonych na osoby fizyczne i prawne oraz inne jednostki organizacyjne tytułem naruszeń ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁴ prowadzoną przez podległe Komendy Rejonowe i Powiatowe Policji,
- nieprzeprowadzeniu na koniec 2015 r. inwentaryzacji w stosunku do 48,4% należności niepodatkowych Skarbu Państwa (zwanego dalej „SP”) na kwotę 6.038.189,05 zł a w stosunku do 37,2% na kwotę 4.644.280,50 zł nieudokumentowaniu jej przeprowadzenia,
- nierzetelnym przeprowadzeniu, w odniesieniu do badanej próby, inwentaryzacji należności na kwotę 2.408.534,28 zł⁵ metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami; przeprowadzenie tej inwentaryzacji również nie zostało udokumentowane,
- niespisaniu w księgach rachunkowych należności przedawnionych z lat 2007-2009 w łącznej kwocie 1.330.992,76 zł, w tym 597.969,06 zł dotyczących opłat za pobyt w jednostkach Policji osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia oraz 733.023,70 zł dotyczących kar pieniężnych nałożonych na osoby fizyczne i prawne oraz inne jednostki organizacyjne na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym,
- wykazaniu w rocznym sprawozdaniu budżetowym (Rb-27) za rok 2015⁶ niższej o 2.345.318,17 zł, tj. o 20,8% kwoty należności pozostałych do zapłaty i o 1.843.157,58 zł, tj. o 20,9% kwoty zaległości netto, niż wynikająca z ewidencji księgowej,
- niewycenieniu na dzień 31 grudnia 2015 r. należności niepodatkowych SP w kwocie wymaganej zapłaty, tj. łącznie z odsetkami od należności przypadającymi na dzień bilansowy, w stosunku do należności na kwotę 2.155.484,82 zł,
- niedokonaniu na koniec 2015 r. aktualizacji wartości należności niepodatkowych SP, z uwzględnieniem stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty w stosunku do należności na łączną kwotę 1.851.754,14 zł,
- niepoprawnym ujęciu w ewidencji księgowej terminów zapłaty w odniesieniu do należności niepodatkowych SP na kwotę 1.789.020,82 zł.

Stwierdzone w działalności kontrolowanej jednostki nieprawidłowości systemowe oraz ujawnione w wybranej do kontroli próbie (ich skala i charakter), podważają wiarygodność prowadzonych w KSP ksiąg rachunkowych w zakresie niepodatkowych należności Skarbu Państwa, a także wskazują, iż organizacja systemu rachunkowości i kontroli wewnętrznej oraz funkcjonowanie systemu księgowości komputerowej nie było prawidłowe, co spowodowało, że księgi rachunkowe w roku 2015 w zakresie niepodatkowych należności Skarbu Państwa były prowadzone nierzetelnie. Skutkiem nierzetelnie prowadzonych ksiąg rachunkowych był brak wiarygodnych informacji co do faktycznego stanu należności, w tym zaległości, co uniemożliwiało bieżące prowadzenie windykacji

⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 1907.

⁵ Tj. 51,9% należności zinwentaryzowanych metodą porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami.

⁶ Sprawozdanie budżetowe z dnia 11 kwietnia 2016 r. (korekta).

zaległości, które powinny być objęte tym procesem. Ponadto efektem nieprawidłowo prowadzonych ksiąg była również nierzetelność sporządzonych sprawozdań budżetowych i finansowych za rok 2015, w tym w szczególności wiarygodność wykazywanych informacji o stanie należności i zaległości KSP. Powyższe ustalenia, zebrane w toku kontroli dokumenty oraz pobrane wyjaśnienia i przypisany zakres odpowiedzialności, uzasadniają sformułowanie, w trybie art. 53 ust. 2 ustawy o NIK, oceny wskazującej na niezasadność zajmowania stanowiska przez Główną Księgową KSP – Naczelnika Wydziału Finansów i Budżetu KSP, Bożenę Frankowską.

Jednocześnie NIK pozytywnie ocenia fakt rozpoczęcia przez KSP w trakcie kontroli działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

Ponadto NIK pozytywnie ocenia współpracę pomiędzy KSP a Prokuratorią Generalną Skarbu Państwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Należytość i efektywność dochodzenia należności niepodatkowych Skarbu Państwa

1.1. Ogólne informacje i statystyki dotyczące realizowanych przez KSP należności niepodatkowych Skarbu Państwa.

Opis stanu faktycznego

1. Stan należności brutto ogółem dotyczący należności niepodatkowych Skarbu Państwa na koniec 2015 r. wyniósł 12.474.428,26 zł⁷. Należności te w latach 2011 - 2013 wykazywały tendencję rosnącą i na koniec: 2011 r. wyniosły 8.780.374,09 zł (o 52,03 % więcej niż w 2010 r.), 2012 r. wyniosły 11.287.799,68 zł (o 28,56 % więcej niż w 2011 r.), 2013 r. wyniosły 14.193.087,47 zł (o 25,74% więcej niż w 2012 r.).

Na koniec 2014 r. stan należności wyniósł 12.081.038,97 zł i spadł w porównaniu do dnia bilansowego 2013r. o 14,88 %, a na koniec 2015 r. wyniósł 12.474.428,26 zł utrzymując dalszy trend wzrostowy (o 3,26% więcej niż w roku poprzednim).

Zasadniczy wpływ na poziom należności brutto ogółem na dzień 31 grudnia 2015 r. miały stany należności z tytułu:

- opłat za pobyt w jednostkach Policji osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia w kwocie 2.419.845,02 zł, których zauważalny wzrost wystąpił w 2011 r. o kwotę 1.839.967,83 zł, w 2012 r. o kwotę 299.538,47 zł;
- grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych w kwocie 1.869.632,54 zł, których zauważalny wzrost wystąpił w 2011 r. o kwotę 185.650 zł, w 2012 r. o kwotę 474.251,38 zł oraz w 2013 r. o kwotę 1.307.881,06 zł;
- grzywien, kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych w kwocie 1.424.550 zł, których zauważalny wzrost wystąpił w 2012 r. o kwotę 424.007,60 zł oraz w 2013 r. o kwotę 925.392,40 zł;
- kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umów na kwotę 1.278.795,34 zł,
- umów cywilnoprawnych z kontrahentami na kwotę 1.361.018,65 zł;
- rozliczeń z lat ubiegłych na kwotę 1.251.659,02 zł;

⁷ Stan należności brutto wykazany na podstawie zestawienia obrotów i sald na dzień 31 grudnia 2015 r. z kont księgowych 201, 221, 234, 238, 249, 264.

— szkód w mieniu i pozostałych roszczeń od pracowników w kwocie 1.204.758,52 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1201 – 1203, 1629)

Wzrost należności w latach 2011 - 2013 dotyczył w głównej mierze należności z tytułu opłat za pobyt w jednostkach Policji osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych oraz grzywien, kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz wynikał z zaksięgowania, niezaksięgowanych dotychczas w księgach rachunkowych roku, którego dotyczą, dokumentów księgowych będących podstawą naliczenia należności z ww. tytułów z lat 2007-2012.

W zakresie opłat za pobyt w jednostkach Policji osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia nie zaksięgowano wezwań do zapłaty: w roku 2007 – 1.746 na kwotę 199.125 zł, w roku 2008 – 1.978 na kwotę 327.642 zł, w roku 2009 - 2.117 na kwotę 429.019 zł, w roku 2010 – 2.150 na kwotę 429.836 zł.

W zakresie kar pieniężnych nałożonych na osoby fizyczne i prawne oraz inne jednostki organizacyjne tytułem naruszeń ustawy o transporcie drogowym nie zaksięgowano decyzji administracyjnych: w roku 2007 - 29 na kwotę 379.500 zł, w roku 2008 - 36 na kwotę 327.500 zł, w roku 2009 - 33 na kwotę 294.200 zł, w roku 2010 – 164 na kwotę 1.715.950 zł, w roku 2011 - 190 na kwotę 1.301.950 zł, w roku 2012 - 1 na kwotę 800 zł.

W zakresie kar porządkowych pieniężnych nałożonych na osoby fizyczne za nieuzasadnione niestawiennictwo na wezwanie organu prowadzącego czynności wyjaśniające nie zaksięgowano postanowień: w roku 2010 - 4 na kwotę 1.300 zł, w roku 2011 - 4 na kwotę 1.500 zł, w roku 2012 - 2 na kwotę 500 zł.

(dowód: akta kontroli str. 567-574, 1201-1203, 1630 - 1631)

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸ (zwanej dalej „ustawą o rachunkowości” lub „uor”) do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Ponadto zgodnie z art. 24 ustawy o rachunkowości księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco.

2. W latach 2011-2015 w należnościach nieuregulowanych (bieżących i zaległych) podstawową kwotę stanowiły należności zaległe⁹ (w 2011 r.- 71,9%, w 2012 r.- 75,1%, w 2013 r. - 76,8%, w 2014 - 82,6%, w 2015 r.- 71,2%), które w latach 2011-2015 wykazywały tendencję rosnącą, tj. na koniec roku 2011 wyniosły 6.314.063,84 zł a na koniec roku 2015 wyniosły 8.883.456,24 zł, tzn. wzrosły o 40,7 %, z tego:

- należności zaległe z tytułu opłat za pobyt w jednostkach Policji osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia wyniosły 2.397.095,02 zł,
- należności zaległe z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych wyniosły 1.851.050,26 zł,
- należności zaległe grzywy i kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych wyniosły 1.424.550 zł,
- należności zaległe dotyczące kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy wyniosły 1.277.743,69 zł,

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047.

⁹ Na podstawie materiałów przygotowanych przez KSP.

- należności zaległe z tytułu rozliczeń z lat ubiegłych wyniosły 1.212.389,71 zł,
- pozostałe należności zaległe¹⁰ wyniosły 720.627,56 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1307, 1596)

Z analizy przedstawionej przez KSP struktury wiekowej niepodatkowych należności Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2015 r. wynika, iż największą grupę należności przeterminowanych stanowią należności w grupie „powyżej pięciu lat” na kwotę 3.559.622,60 zł, co stanowi 51,1% zaległości¹¹. Drugą dużą grupę należności przeterminowanych stanowią należności z grupy „powyżej trzech do pięciu lat” na kwotę 3.268.592,95 zł stanowiące 46,9% zaległości¹².

Z porównania stanu zaległości na koniec 2011 r. i 2015 r. w grupach „powyżej pięciu lat” i „powyżej trzech do pięciu lat” wynika, iż zaległości w tych przedziałach wzrosły ponad trzykrotnie tj. o 212,3% i 260,3%.

(dowód: akta kontroli str. 1875)

Zastępca Komendanta Stołecznego Policji mł. insp. Hubert Kowalczewski wyjaśnił, że „przyczynę przyrostu zaległych należności w okresie 2011-2015 stanowią w przeważającej większości należności z tytułu kar pieniężnych za naruszenia ustawy o transporcie drogowym od osób fizycznych i prawnych. Znaczący wzrost ww. należności nastąpił w latach 2011-2013 wskutek zaksięgowania po uprzednim zobligowaniu komendantów rejonowych i powiatowych Policji do przekazania Sekcji Księgowości, prawomocnych decyzji dotyczących przedmiotowych kar (...)”

(dowód: akta kontroli str. 1217-1218)

Według danych wynikających z opracowanych przez KSP zestawień w badanym okresie 2011-2015 wskaźnik dynamiki należności (stan należności na koniec roku do należności na początek roku) spadł i wyniósł odpowiednio w roku 2011 – 152,03%, 2012 – 128,56%, 2013 – 125,74%, 2014 – 85,12% i 2015 – 103,26%. Spadł wskaźnik spłacalności wymagalnych należności bieżących z 54,6% w roku 2011 do 43,6% w roku 2015.

(dowód: akta kontroli str. 1629, 1875)

Według danych wynikających z opracowanych przez KSP zestawień w badanym okresie wskaźnik zaległości do zrealizowanych dochodów w roku 2011 utrzymywał się na wysokim poziomie i wyniósł 129,6%, w kolejnych latach 2012-2014 wzrósł i wahał się w granicach od 457,9 % do 608%, zaś w 2015 r. wyniósł 209%.

(dowód: akta kontroli str. 1596)

NIK zauważa, że ww. wskaźniki dotyczące należności i zaległości mogą nie odzwierciedlać rzeczywistego stanu w KSP z uwagi na to, że brak jest wiarygodnych danych stanowiących podstawę do ich wyliczenia.

Kontrola objęła również 10 rozliczonych w 2015 r. zaległości na łączną kwotę 2.263,87 zł, w których wyliczono koszty prowadzonych działań windykacyjnych na kwotę 745,29 zł. We wszystkich ww. przypadkach poniesione koszty windykacji nie przekroczyły kwoty windykowanej należności.

(dowód: akta kontroli str. 1446 – 1453)

¹⁰ M.in. opłaty za deponowanie broni, opłaty z tytułu pomocy przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych, konwoje, w tym konwoje wartości pieniężnych, koszty upomnienia, najmu i dzierżawy, usługi kryminalistyczne, usługi transportowe, opłat za parkowanie pojazdów itp.

¹¹ Zgodnie z danymi w sprawozdaniu budżetowym na dzień 31 grudnia 2015 r. (Rb-27).

¹² Zgodnie z danymi w sprawozdaniu budżetowym na dzień 31 grudnia 2015 r. (Rb-27).

Ustalone
nieprawidłowości

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

Księgi rachunkowe za lata 2007 – 2012 były nierzetelne i nie dostarczały wiarygodnych danych, które mogłyby stanowić podstawę do przeprowadzenia analiz porównawczych i do podejmowania odpowiednich decyzji zarządczych. W tym okresie dokonywano księgowania niezgodnych z art. 6 ust.1 i art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości, które spowodowały, że stan należności wynikający z ksiąg rachunkowych był zaniżony.

Nie zaksięgowano do właściwego okresu sprawozdawczego 8.454 zdarzeń gospodarczych na łączną kwotę 5.408.822 zł. Dotyczyło to należności z tytułu kar pieniężnych nałożonych na osoby fizyczne i prawne oraz inne jednostki organizacyjne tytułem naruszeń ustawy o transporcie drogowym oraz z tytułu opłat za pobyt w jednostkach Policji osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia. Powyższe spowodowało, iż księgi były prowadzone nierzetelnie, a w konsekwencji nie pozwalały na przedstawienie rzetelnego obrazu w miesięcznych i rocznych sprawozdaniach budżetowych i finansowych KSP za lata 2007-2012, a także zaburzały obraz należności przedstawiany w kolejnych latach obrotowych.

(dowód: akta kontroli str. 1630 - 1632)

Komendant Stołeczny Policji w sprawie niezaksięgowanych należności tytułem opłat za pobyt osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia wyjaśnił, iż „*należnościami zajmowali się pracownicy Zespołu II WFiB KSP (Zespół Kontroli Wstępnej). W związku z rozwiązaniem Zespołu II i rozwiązaniem stosunku pracy z tymi osobami brak jest ustalenia przyczyny niezaksięgowania dokumentów we właściwym okresie sprawozdawczym.*”

(dowód: akta kontroli str. 1870 - 1884)

Komendant Stołeczny Policji oraz Główna Księgową w sprawie niezaksięgowanych należności z tytułu kar pieniężnych nałożonych na osoby fizyczne i prawne tytułem naruszenia ustawy o transporcie drogowym oraz kar porządkowych za nieuzasadnione niestawiennictwo na wezwanie organu wyjaśnili, że „*decyzja odnośnie zaksięgowania należności tytułem kar pieniężnych nałożonych na osoby fizyczne i prawne tytułem naruszenia ustawy o transporcie drogowym oraz kar porządkowych za nieuzasadnione niestawiennictwo na wezwanie organu została podjęta w 2011 r. przez ówczesnego Naczelnika Wydziału Finansów i Budżetu, Głównego Księgowego. Z uwagi na konieczność weryfikacji dokumentów, będących w posiadaniu jednostek podległych, proces trwał do 2013 r. Czynności związane z ujęciem ww. należności w ewidencji były utrudnione z uwagi na zmiany w obsadzie kadrowej Sekcji Księgowości WFiB, znaczną ilość spraw, nowe obowiązki, jak również bieżące terminowe sprawy sekcji. Należności z ww. tytułu w latach 2007-2010 nie były rzetelnie weryfikowane przez pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań, co spowodowało nieujmowanie ich we właściwych okresach sprawozdawczych.*”

(dowód: akta kontroli str. 1519 - 1521)

1.2. Badanie próby spraw

Opis stanu
faktycznego

KSP nie opracowała dla własnych potrzeb wskaźników efektywności, skuteczności i nie przeprowadzała analiz skuteczności/efektywności windykacji.

(dowód: akta kontroli str. 1466)

W KSP w zakresie działań windykacyjnych dotyczących należności cywilnoprawnych obowiązywały:

- Decyzja nr 207/2015 KSP w sprawie wprowadzenia zasad przeprowadzania postępowań szkodowych w Komendzie Stołecznej Policji oraz jednostkach podległych, na podstawie której prowadzone są w Wydziale FiB KSP działania windykacyjne dotyczące należności z tytułu szkód wyrządzonych w mieniu KSP,
- Decyzja nr 510/2015 z dnia 15 grudnia 2015r. w sprawie wprowadzenia procedur w sprawie windykacji należności wynikających z umów cywilnoprawnych realizowanych w KSP,
- Decyzja nr 515/15 Komendanta Stołecznego Policji z dnia 17.12.2015 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w KSP.”

Zgodnie z powyższymi procedurami Wydział FiB odpowiada za prawidłową i terminową ewidencję należności, właściwe naliczanie odsetek od należności, których termin płatności minął nie później niż na koniec kwartału, systematyczną kontrolę terminowości wpływów należności, przesyłanie not do kontrahentów i kierowanie wezwań do zapłaty.

Zgodnie z „Instrukcją obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w KSP” wezwanie do zapłaty przygotowuje w Wydziale FiB - Sekcja Księgowości w następnym miesiącu po upływie terminu płatności, zaś w przypadku wezwań do zapłaty odszkodowań niezwłocznie po otrzymaniu protokołu szkody lub sprawozdania z postępowania wyjaśniającego.

W KSP nie zostały ustalone szczegółowe zasady i procedury dotyczące windykacji należności publicznoprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 11 - 12, 46 – 128, 1757 - 1760)

Szczegółowym badaniem objęto próbę 70 spraw na łączną kwotę 3.990.533,63 zł, z tego:

- 30 należności zaległych na kwotę 2.485.173,28 zł, tj. 35,6% ogółu zaległości KSP według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.,
- 10 należności spisanych jako nieściągalne na kwotę 3.479 zł,
- 10 należności umorzonych na kwotę 36.831,52 zł,
- 10 należności odroczone lub rozłożonych na raty na kwotę 1.463.054,83 zł,
- 10 należności przedawnionych na kwotę 1.995 zł.

1. Należności zaległe występujące na dzień 31.12.2015 r.

Kontrolą objęto próbę 30 należności zaległych na dzień 31 grudnia 2015 r. wybranych w sposób celowy na łączną kwotę 2.485.173,28 zł, w tym 24 należności cywilnoprawne na kwotę 2.471.176,98 zł i 6 należności publicznoprawnych na kwotę 13.996,30 zł. Zbadano działania windykacyjne prowadzone w 2015 r. oraz w okresie wcześniejszym, mające bezpośredni związek z badaną sprawą. We wszystkich badanych sprawach wysłano do kontrahentów zalegających z zapłatą wezwania do zapłaty i upomnienia.

(dowód: akta kontroli str. 2026 – 2053, 2107 – 2414)

2. Należności spisane jako nieściągalne

Według danych przedstawionych przez KSP w 2015 r. zostało spisanych jako nieściągalne 629 niepodatkowych należności Skarbu Państwa w łącznej kwocie 119.682,32 zł. Według przedłożonego zestawienia w latach 2011-2014 nie spisywano jako nieściągalne niepodatkowych należności Skarbu Państwa. Wszystkie spisane w KSP w 2015 r. jako nieściągalne niepodatkowe należności Skarbu Państwa zostały spisane z uwagi na zgon dłużnika. Dotyczyły one

publicznoprawnych niepodatkowych należności Skarbu Państwa z tytułu opłat za pobyt w jednostce Policji w celu wytrzeźwienia.

(dowód: akta kontroli str. 1629, 2507 - 2546)

Szczegółowym badaniem objęto próbę dziesięciu niepodatkowych należności Skarbu Państwa spisanych w 2015 r. jako nieściągalne w łącznej kwocie 3.479 zł. Wśród spraw objętych badaniem cztery sprawy dotyczyły należności z lat 2007-2008, a sześć spraw należności z lat 2011-2014.

(dowód: akta kontroli str. 1103 - 1171)

3. Należności umorzone

Według danych przedstawionych przez KSP w 2015 r. zostało umorzonych 11 niepodatkowych należności Skarbu Państwa na łączną kwotę 39.185,82 zł. Według przedłożonego zestawienia w latach 2011-2014 spisane jako umorzone zostały należności w kwocie odpowiednio: w 2011 r. – 3.726 zł, 2012 r. – 1.502,20 zł, 2013 r. – 36.880,22 zł i 2014 r. – 17.671,95 zł.

(dowód: akta kontroli str. 457, 2547 - 2551)

Szczegółowym badaniem objęto próbę dziesięciu niepodatkowych należności Skarbu Państwa na łączną kwotę 36.831,52 zł, które zostały w 2015 r. umorzone, z tego dwie należności publicznoprawne na łączną kwotę 500 zł oraz osiem należności cywilnoprawnych na łączną kwotę 36.331,52 zł. We wszystkich badanych sprawach umorzenie nastąpiło zgodnie z przesłankami wskazanymi w obowiązujących przepisach, jednak w przypadku sześciu spraw stwierdzono nieprawidłowości w zakresie formy podjęcia rozstrzygnięcia. Spośród badanych spraw w ośmiu przypadkach umorzenia dokonano na podstawie przesłanek wynikających z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³ (zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych” lub „ufp”), tj. art. 56 ust. 1 pkt 3 ufp, art. 56 ust. 1 pkt 5 ufp oraz w dwóch przypadkach na podstawie przesłanek określonych w ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego¹⁴ (zwanej dalej „ustawą o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji”).

(dowód: akta kontroli str. 942 - 1017)

4. Należności odroczone lub rozłożone na raty

Według danych przedstawionych przez KSP w 2015 r. rozłożono na raty płatności 28 niepodatkowych należności Skarbu Państwa w łącznej kwocie 59.558,59 zł oraz odroczone terminy płatności niepodatkowych należności Skarbu Państwa od jednego dłużnika w łącznej kwocie 1.413.297,33 zł.

(dowód: akta kontroli str. 2552 - 2557)

Szczegółowym badaniem objęto próbę dziewięciu niepodatkowych należności Skarbu Państwa na łączną kwotę 49.757,50 zł, których płatności zostały w 2015 r. rozłożone na raty oraz jedną należność na kwotę 1.413.297,33 zł, w przypadku której odroczone termin płatności. We wszystkich badanych sprawach rozłożenie płatności na raty nastąpiło zgodnie z przesłankami wskazanymi w obowiązujących przepisach, jednak w przypadku pięciu spraw stwierdzono nieprawidłowości

¹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870.

¹⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 620.

w zakresie formy podjęcia rozstrzygnięcia. Przed podjęciem decyzji ustalono stan faktyczny. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zasadności rozłożenia płatności należności na raty. Spośród badanych spraw w pięciu przypadkach rozłożenia płatności należności na raty dokonano na podstawie przesłanek wynikających z przepisów ustawy o finansach publicznych (art. 57 pkt 3 ufp) oraz w czterech przypadkach na podstawie przesłanek określonych w ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji. Odnośnie należności, w przypadku której odroczone termin płatności ustalono, że w dniu 31 grudnia 2015 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, mając na uwadze sytuację finansową dłużnika i wynikające z niej ograniczone możliwości płatnicze oraz podjęte działania naprawcze (przypadek uzasadniony względami gospodarczymi), zawarł z dłużnikiem ugodę, w której udzielił mu ulgi w spłacie należności głównej wraz z odsetkami poprzez odroczenie do dnia 31 grudnia 2016 r. termin spłaty należności.

(dowód: akta kontroli str. 914 – 941 i 1018 - 1030)

5. Należności przedawnione

Według danych przedstawionych przez KSP w 2015 r.¹⁵ przedawniły się niepodatkowe należności Skarbu Państwa od 3.776 dłużników na łączną kwotę 597.969,06 zł¹⁶. Według przedłożonego zestawienia w latach 2011-2015 nie spisywano jako przedawnionych żadnych niepodatkowych należności Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 457, 1935 – 2025, 2558 - 2592)

Szczegółowym badaniem objęto próbę dziesięciu niepodatkowych należności Skarbu Państwa na łączną kwotę 1.995 zł, które w 2015 r. powinny zostać spisane z ksiąg rachunkowych jako przedawnione. Wszystkie badane sprawy dotyczą publicznoprawnych niepodatkowych należności Skarbu Państwa wynikających z wezwań wystawionych w 2009 r. na podstawie § 17 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 14 lutego 2004 r. w sprawie trybu doprowadzenia, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji Izby wytrzeźwień¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 1031 - 1102)

6. Utrudnienia procesu windykacji i poprawy efektywności w tym zakresie

Według wyjaśnień Zastępcy Komendanta Stołecznego Policji oraz Naczelnika Wydziału Finansów i Budżetu KSP (zwanego dalej „WFiB”) - Głównej Księgowej KSP, największym problemem w procesie windykacji niepodatkowych należności Skarbu Państwa jest dochodzenie opłat za pobyt w jednostkach Policji osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia. Jak podali ww. na dzień 31 grudnia 2015 r. ilość wezwań do zapłaty dotyczących ww. należności wystawionych przez jednostki organizacyjne KSP wynosiła 12.412. Jako główne utrudnienia w windykacji tych należności Zastępca Komendanta Stołecznego Policji oraz Naczelnik WFiB KSP (Główna Księgowa KSP) podali:

- Stan zaległości ww. należności za lata 2007-2011. Według wyjaśnień ww. do listopada 2011 r. windykacją tych należności zajmował się będący w strukturach WFiB KSP Zespół II (tzw. ds. Kontroli Wstępnej), a następnie sprawy te przejęła Sekcja Windykacji Należności Budżetowych WFiB KSP. Oficjalny protokół przekazania został sporządzony w dniu 17 lutego 2012 r. Wezwania do zapłaty przekazane Sekcji Windykacji do dalszej realizacji przez Zespół II WFiB KSP (ds. Kontroli Wstępnej) obejmowały 7.800 dłużników

¹⁵ Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.

¹⁶ Dotyczy opłat za pobyt w jednostce Policji w celu wytrzeźwienia.

¹⁷ Dz. U. Nr 20, poz. 192 ze zm.

i dotyczyły lat 2007-2011. Według wyjaśnień Zastępcy Komendanta Stołecznego Policji oraz Naczelnika WFiB KSP „kierownik ZKW przy przekazywaniu stwarzał trudności w udostępnianiu posiadanych dokumentów źródłowych (np. wezwań do zapłaty) niezbędnych do podjęcia czynności windykacyjnych. Przekazane dane dłużników w programie Access były niewiarygodne, co niejednokrotnie skutkowało niemożnością doręczenia upomnienia, zwrotami tytułów wykonawczych z urzędów skarbowych (np. błędny pesel, błędne dane adresowe).”

- Stan kadrowy. Jak podali ww. biorąc pod uwagę liczbę dłużników, stan kadrowy (dwie osoby, wówczas nieprzygotowane merytorycznie do zagadnienia) oraz „brak programu komputerowego, który usprawniłby pracę, nie było możliwości (...) nadrobienia przejętych tak ogromnych zaległości (...) oprócz ogromnych zaszłości, wynikających z bezczynności poprzednich pracowników, którzy zajmowali się tą tematyką, jednostki przekazywały do realizacji bieżące wezwania do zapłaty, czego konsekwencją był ciągły wzrost ilości wezwań i liczby dłużników. Na przełomie lat 2011 i 2012 należnościami dotyczącymi PDPZ zajmowali się pracownicy całej sekcji. Pomimo wysiłku i zaangażowania nie udało się nadrobić 5-letnich zaległości.” NIK zwraca uwagę, że na pytanie czy podejmowano działania w celu zwiększenia obsady kadrowej w komórkach bezpośrednio zajmujących się windykacją należności, Komendant Stołeczny Policji podał, iż „uznano, że obsada kadrowa w komórkach bezpośrednio zajmujących się windykacją należności jest wystarczająca do jej prowadzenia. Po zakończeniu kontroli zostanie dokonana analiza struktury wydziału obejmująca swym zakresem stan etatowy w odniesieniu do realizowanych zadań.”
- Dłużników bezdomnych, wymeldowanych w trybie administracyjnym oraz posiadających meldunek, ale ustalenie miejsca ich pobytu jest niemożliwe. Jak wskazali ww. obowiązujący stan prawny „nie pozwala na umorzenie z urzędu przedmiotowych należności, co wpływa na ciągły wzrost stanu zaległości (...) a w konsekwencji prowadzi do wzrostu liczby należności przedawnionych, a brak danych adresowych uniemożliwia wszczęcie postępowania egzekucyjnego.”
- Brak majątku dłużników. Według wyjaśnień ww. dłużnikami są w większości „ludzie nieposiadający majątku, bezrobotni, bez prawa do zasiłku, będący na utrzymaniu rodziny, a w związku z tym podejmowane przez Urzędy Skarbowe czynności egzekucyjne są bezskuteczne, co skutkuje niemożliwością przerwania biegu przedawnienia.”
- Opieszałość Urzędów Skarbowych. Jak podali Zastępca Komendanta Stołecznego Policji oraz Naczelnik WFiB KSP urzędy skarbowe „przystępują do egzekucji po kilku a nawet kilkunastu latach od daty otrzymania tytułów wykonawczych, a biorąc pod uwagę sytuację kadrową (tematyką zajmuje się dwóch pracowników sekcji) oraz stale rosnącą liczbę dłużników i wezwań do zapłaty, utrudnione jest monitorowanie spraw skierowanych do egzekucji w US.”

(dowód: akta kontroli str. 1221, 1224 – 1225, 1334, 1337)

Jak podał Komendant Stołeczny Policji oraz Główna Księgowa, KSP nie występowała do Ministerstwa Finansów i innych jednostek (w tym Komendy Głównej Policji - KGP) w celu uzyskania interpretacji obowiązujących przepisów dotyczących windykacji należności oraz stosowania ulg w ich spłacie. W przypadku zaistniałych wątpliwości sprawa była kierowana do Zespołu Prawnego KSP, w celu uzyskania

opinii prawnej co do konkretnych wątpliwości, a tym samym według wyjaśnień Komendanta Stołecznego Policji nie było konieczności występowania do KGP o interpretację przepisów. Zmiany przepisów dotyczących windykacji należności oraz stosowania ulg w ich spłacie były przedmiotem rozważań na odprawach Głównych Księgowych komend wojewódzkich Policji. Jak wskazał Komendant Stołeczny Policji każdorazowo kierownik Sekcji Windykacji Należności Budżetowych WFiB KSP przedstawiał Głównemu Księgowemu KSP problematykę dotyczącą w szczególności windykacji należności publicznoprawnych celem przedstawienia ich na odprawie. Według wyjaśnień Komendanta Stołecznego Policji w celu usprawnienia procesu windykacji oraz poprawy jej efektywności, pracownicy zajmujący się omawianą problematyką w ramach samokształcenia monitorują zmiany przepisów. W przypadku uczestnictwa pracownika w szkoleniu zewnętrznym przekazuje on pozostałym pracownikom zdobytą wiedzę. Jak wskazał Komendant Stołeczny Policji pracownicy zajmujący się windykacją uczestniczą w szkoleniach zewnętrznych w ramach posiadanych środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 1440, 1446)

Ustalone
nieprawidłowości

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

I. W zakresie badanych należności zaległych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 15 sprawach (z 30 objętych badaniem, tj. w 50%) dotyczących należności zaległych na kwotę 1.219.592,04 zł stwierdzono wystawienie wezwań do zapłaty i upomnień, pomimo braku obiektywnych i niezależnych od kontrolowanej jednostki przyczyn, dopiero w okresie od 37 dni do 6 lat i 4 miesięcy (tj. 2.346 dni) w stosunku do terminu zapłaty, co zmniejszało szanse na odzyskanie należności. Było to nierzetelne i niezgodne z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. Dotyczyło to kontrahentów oznaczonych nr 989, 951, 5033, 1704, 807, 1904, 2317, 2902, 2905, 8928 i trzech kontrahentów nieoznaczonych zaksięgowanych zbiorczo.

(dowód: akta kontroli str. 1918 – 1919, 2036 – 2037, 2041 – 2042, 2048 - 2049)

Odnosnie powyższych działań windykacyjnych Naczelnik WFiB p. Bożena Frankowska wyjaśniła, iż „przyczynami późnego podejmowania (rozpoczynania) działań windykacyjnych przez KSP po upływie wymaganego terminu płatności wynikającego z tytułu prawnego są konsekwencją błędnych praktyk stosowanych w KSP w latach ubiegłych i powstałych w związku z tym błędów pracowników.”

(dowód: akta kontroli str. 1552)

Zdaniem NIK powyższe argumenty nie zasługują na uwzględnienie, gdyż błędna praktyka stosowana od wielu lat nie zwalnia z realizowania nałożonych zadań zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, a także wykonywanie zadań przez podległych pracowników nie zwalnia Głównego Księgowego ze sprawowania skutecznego nadzoru nad realizacją powierzonych im zadań.

2. W 4 sprawach (z 30 objętych badaniem, tj. w 13,3%) dotyczących należności zaległych na łączną kwotę 861.837,34 zł, stwierdzono niepodjęcie skutecznych działań windykacyjnych i analiz mających na celu skierowanie sprawy na drogę sądową w stosunku do instytucji gospodarki budżetowych. Zaległości dotyczyły należności Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej "Pomerania" oddział w Czerwonym Borze na kwotę 403 347,73 zł (1 sprawa)

oraz Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej „Mazovia” z Warszawy na kwotę 458 489,61 zł (3 sprawy).

(dowód: akta kontroli str. 1317 – 1331, 2318 – 2346, 2393 - 2414)

Komendant Stołeczny Policji oraz Główna Księgowa wyjaśnili, iż „*niewystąpienie na drogę sądową przeciwko następcom prawnym po Gospodarstwie Pomocniczym przy Zakładzie Karnym Czerwonny Bór oraz Gospodarstwie Pomocniczym Warszawa Bemowo przy Areszcie Śledczym Warszawa Białoleka wynikało z uzyskanej opinii prawnej, że niedopuszczalne jest kierowanie pozwu przez KSP przeciwko gospodarstwom pomocniczym, ponieważ obie strony są podmiotami Skarbu Państwa*”.

(dowód: akta kontroli str. 1879 - 1884)

NIK zauważa, iż w ww. przypadkach uzasadnionym było ponowne przeprowadzenie analiz pod kątem ewentualnej możliwości skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego z uwagi na zmianę sytuacji prawnej i faktycznej ww. dłużników.

II. W zakresie badanych spraw, w których płatności należności zostały rozłożone na raty ustalono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku dwóch spraw (na 9 objętych badaniem, tj. 22,2%) dotyczących należności na łączną kwotę 5.994,39 zł, w których płatności należności zostały rozłożone na raty, stwierdzono występowanie nieuzasadnionych¹⁸ przerw w nadaniu sprawie dalszego biegu w przypadku niewywiązywania się dłużników z ustalonego systemu spłaty w ratach, tj.:

a) W przypadku sprawy W-352/14 z dłużnikiem w dniu 13 stycznia 2015 r. została zawarta ugoda rozkładająca mu spłatę należności w kwocie 1.840,44 zł na 10 rat płatnych do dnia 10 każdego miesiąca (I rata w wysokości 184,44 zł i dziewięć następnych po 184 zł). Dłużnik piątą ratę zapłacił 9 lipca 2015 r., tj. z opóźnieniem (zamiast 10.06.2015 r.) i od tego momentu zaprzestał w ogóle uiszczania rat. Dłużnik uregulował tylko część należnej kwoty, tj. 924,44 zł. KSP dopiero w listopadzie 2015 r., tj. po czterech miesiącach od zaprzestania płatności rat przez dłużnika, uruchomiła sprawę w celu nadania klauzuli wykonalności odnośnie zawartej ugody i dopiero po ponad dwóch miesiącach od wpłynięcia do WFiB KSP tytułu wykonawczego (wpływ z Zespołu Prawnego KSP w dniu 12 lutego 2016 r.) skierowany został wniosek do komornika, tj. w dniu 25 kwietnia 2016 r.

Odnośnie powyższych przerw w działaniach windykacyjnych, Komendant Stołeczny Policji oraz Naczelnik WFiB KSP wyjaśnili, że z uwagi na początkowe zaangażowanie dłużnika w spłatę należności a także jego ustne zapewnienia o dokonywaniu wpłat „*podjęto decyzję o wstrzymaniu się z nadaniem sprawie dalszego biegu do początku września 2015 r. Po tym okresie, w chwili, gdy stało się oczywiste, że dłużnik nie wywiąże się z nałożonego obowiązku przygotowano pismo do Zespołu Prawnego KSP z prośbą o nadanie ugodzie klauzuli wykonalności. Z uwagi na bieżącą pracę sekcji i wydziału, piętujące się obowiązki a także terminowe załatwianie niecierpiących zwłoki spraw, absencję chorobową pracownika, zmianę wewnętrznych przepisów nakładających na pracowników dodatkowe obowiązki, pismo w sprawie zostało wystosowane w dniu 10.11.2015 r. Zwłoka w skierowaniu sprawy do egzekucji była spowodowana prowadzeniem przez pracownika terminowych spraw, bieżącą pracą sekcji i wydziału, zmianą*

¹⁸ Brak obiektywnych i niezależnych od kontrolowanej jednostki przyczyn.

wewnętrznych przepisów nakładających na pracowników dodatkowe obowiązki.”

(dowód: akta kontroli str. 914 – 941 i 1018 - 1030, 1454 – 1455, 1459 - 1461)

- b) W przypadku sprawy W-1064/12 ustalono, że dłużnikowi rozłożono na 12 rat (I rata w wysokości 303,95 zł, a pozostałych 11 rat po 350 zł) spłatę zaległej kwoty w wysokości 4.153,95 zł poczynając od września 2015 r. Spłata ww. należności zgodnie z ustalonymi ratami powinna zakończyć się 15.08.2016 r. (a według stanu na dzień 15 listopada 2016 r. nie zakończyła się). Jak ustalono, dłużnik od stycznia 2016 r. uiszcza raty w kwotach niższych niż ustalono (a w lipcu 2016 r. nie dokonał żadnej wpłaty). Do dnia 13.10.2016 r. (czyli już po upływie określonego końcowego terminu spłat rat) dłużnik uiścił łącznie 3.053,95 zł, tj. tylko część należnej kwoty. Z przedłożonych do kontroli dokumentów wynika, że według stanu na dzień 15 listopada 2016 r. KSP nie podjęła w stosunku do ww. dłużnika żadnych działań monitorujących, ani też nie uruchomiła stosownego postępowania w sprawie.

Odnosnie niepodjęcia działań windykacyjnych w powyższej sprawie, Komendant Stołeczny Policji oraz Naczelnik WFiB KSP wyjaśnili, że z uwagi na początkową postawę dłużnika, tj. rzetelne uiszczanie wpłat, a także jego ustne zapewnienia o dokonywaniu dalszych wpłat, wstrzymano się z nadaniem sprawie dalszego biegu. Jak podali ww. „z uwagi na znaczne obciążenia finansowe dłużnika, wszczęcie egzekucji komorniczej nie przyspieszyłoby spłaty należności. Pozostała do zapłaty kwota stanowi odsetki od zrealizowanego już zobowiązania (należności głównej). Ponadto, biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia z dłużnikami spłacającymi zadłużenie w ratach, regularne uiszczanie wpłat, nawet w niższych niż ustalono kwotach jest często skuteczniejsze w ściągnięciu należności budżetowych niż droga przymusowego egzekwowania należności. Ponadto zdarzały się przypadki, gdzie wszczęta egzekucja z powodu spłaty zadłużenia w niższych niż przewidziano ratach okazała się bezskuteczna. Dodatkowe czynności powodują po stronie KSP dodatkowe koszty.”

(dowód: akta kontroli str. 927, 934 - 935, 1333, 1335 – 1336)

2. W przypadku pięciu spraw (z 10, tj. 50%) objętych badaniem dotyczących należności rozłożonych na raty w 2015 r., rozstrzygnięcia w zakresie należności na łączną kwotę 22.456,80 zł zostały dokonane w formie niezgodnej z obowiązującymi przepisami, w tym:
- a) w trzech sprawach dot. cywilnoprawnych niepodatkowych należności na łączną kwotę 16.672,35 zł¹⁹ (rozłożenie na raty na podstawie art. 57 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych) niezgodnie z art. 58 ust. 2 ufp w związku z art. 58 ust. 3 ufp oraz art. 57 pkt 3 ufp, tj. w formie jednostronnego oświadczenia woli. Zgodnie z art. 58 ust. 2 ustawy o finansach publicznych rozłożenie płatności całości lub części należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny na raty następuje, w formie pisemnej, na podstawie przepisów prawa cywilnego. W art. 58 ust. 3 ufp wskazano przypadki, w których rozłożenie płatności tych należności na raty może nastąpić w formie jednostronnego oświadczenia woli. W przypadku rozstrzygnięcia na podstawie art. 57 pkt 3 ufp, forma jednostronnego oświadczenia woli nie jest w art. 58 ust. 3 ufp wyszczególniona (dopuszczalna).

¹⁹ Dotyczy spraw: D 55/14, W-488/11 i R 7/08.

- b) w dwóch sprawach dot. niepodatkowych należności głównych z tytułu odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji na łączną kwotę 5.784,45zł²⁰ (rozłożenie na raty na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji) niezgodnie z art. 13a ust. 2 ww. ustawy, tj. w formie jednostronnego oświadczenia woli. Zgodnie z art. 13a ust. 2 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji (...) umorzenie należności następuje w drodze umowy zawartej z funkcjonariuszem.

W przypadku ww. pięciu spraw rozstrzygnięcie o udzieleniu ulgi w spłacie tych należności (poprzez rozłożenie na raty) zostało dokonane w formie jednostronnego oświadczenia woli - poprzez zamieszczenie przez Z-cę Komendanta adnotacji o akceptacji na pisemnym wniosku sporządzonym (na podstawie wniosku dłużnika oraz zgromadzonych dokumentów w sprawie) przez WFIB KSP przedstawiającym stan faktyczny sprawy i podstawę prawną (i przedłożonym do akceptacji Z-cy Komendanta). Na ww. dokumencie widnieją podpisy Z-cy Komendanta oraz pracowników WFIB KSP. Po wyrażeniu zgody przez Z-cę Komendanta na spłatę w ratach do dłużnika kierowane było pismo informujące o warunkach spłaty. Pisma doręczane były za potwierdzeniem odbioru.

Odnosnie powyższych nieprawidłowości Zastępca Komendanta Stołecznego Policji, który posiada upoważnienie do podejmowania decyzji w sprawie udzielenia ulg w spłacie należności, podał, że ww. nieprawidłowości wynikają „z przyjętej od wielu lat błędnej praktyki.” Zdaniem NIK ww. argumenty nie zasługują na uwzględnienie, gdyż błędna praktyka stosowana od wielu lat nie zwalnia z realizowania nałożonych zadań zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.

Jak podał Zastępca Komendanta Stołecznego Policji, w celu wyeliminowania powstałej nieprawidłowości, polecił przygotowanie wewnętrznych procedur uwzględniających właściwy tryb postępowania przy rozkładaniu płatności należności na raty.

(dowód: akta kontroli str. 914 – 941 i 1018 - 1030, 1498, 1501)

III. W zakresie badanych spraw spisanych jako nieściągalne ustalono następujące nieprawidłowości:

1. We wszystkich dziesięciu zbadanych sprawach stwierdzono przewlekłość prowadzenia postępowań i występowanie nieuzasadnionych przerw w podejmowaniu działań windykacyjnych, co było nierzetelne i niezgodne z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, tj.:
 - a) w dziewięciu sprawach dotyczących należności głównych na łączną kwotę 2.379 zł, pomimo braku obiektywnych i niezależnych od kontrolowanej jednostki przyczyn, upomnienia wystawiane były dopiero w okresie od ponad sześciu miesięcy (tj. 204 dni w jednej sprawie dotyczącej wezwania z 2014 r.) do ponad 5 lat (tj. 1.906 dni w jednej sprawie dotyczącej wezwania z 2007 r.) po upływie terminu płatności określonego w wezwaniu do zapłaty²¹. Najdłuższe nieuzasadnione przerwy wynoszące ponad cztery lub pięć lat dotyczą wezwań z 2007 r. i 2008 r. (łącznie cztery sprawy).

²⁰ Dotyczy spraw W-785/13 i W-1064/12.

²¹ Z tego w sprawie: UP-PDOZ-2453/12 po upływie ponad 4 lat (tj. 1.783 dni), UP-PDOZ-2279/12 – ponad 5 lat (tj. 1.906 dni), UP-PDOZ-2752/12 – ponad 4 lat (tj. 1.625 dni), UP-PDOZ-3971/12 – ponad 4 lat (tj. 1.491 dni), UP-PDOZ-9541/14 – ponad półtora roku (tj. 588 dni), UP-PDOZ-10935/15 – ponad osiem miesięcy (tj. 256 dni), UP-PDOZ-11196/15 – ponad siedem miesięcy (tj. 224 dni), UP-PDOZ-10071/14 – ponad sześć miesięcy (tj. 204 dni) i UP-PDOZ-10481/14 – ponad dwa lata (tj. 833 dni) oraz ponad 10 miesięcy (tj. 313 dni).

Odnosnie powyższych nieprawidłowości Komendant Stołeczny Policji oraz Naczelnik WFiB KSP - Główna Księgowa KSP, a także Kierownik Sekcji Windykacji podali, że przyczyną opóźnień w skierowaniu upomnień „była beczynność pracowników Zespołu II (ds. Kontroli Wstępnej)”, który do listopada 2011 r. zajmował się windykacją należności z tytułu opłat za pobyt w jednostce Policji w celu wytrzeźwienia. Jak ww. wskazali Sekcja Windykacji Należności Budżetowych WFiB KSP przejęła po Zespole II w listopadzie 2011 r. duże zaległości z lat 2007-2011 i w pierwszej kolejności do dłużników kierowane były upomnienia za lata najstarsze, a tym samym wpłynęło to na opóźnienia w realizacji bieżących zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1103 – 1171, 1243 – 1248, 1251 - 1259)

- b) w jednej sprawie (Nr 8000/12/353) dotyczącej należności w łącznej kwocie 1.100 zł w ogóle nie wystosowano upomnień, mimo, że należności wynikały z wezwań do zapłaty z 2011 r. (jedno wezwanie), 2012 r. (trzy wezwania) i 2014 r. (jedno wezwanie). Ponadto w tej sprawie dopiero po ponad siedmiu miesiącach (tj. 225 dni) od upływu terminu płatności wynikającego z najnowszego wezwania do zapłaty z 2014 r. (tj. 4 marca 2014 r.) KSP zwróciła się do Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA (zwanego dalej „CPD”) o informację odnośnie dłużnika (wniosek do CPD z dnia 16 października 2014 r.).

Odnosnie powyższych nieprawidłowości Komendant Stołeczny Policji (oraz Naczelnik WFiB KSP, Główna Księgowa KSP, a także Kierownik Sekcji Windykacji) podali, że z uwagi na duże zaległości za lata 2007-2011 przejęte po Zespole II (ds. Kontroli Wstępnej), który do listopada 2011 r. zajmował się windykacją należności z tytułu opłat za pobyt w jednostce Policji w celu wytrzeźwienia „w pierwszej kolejności do dłużników kierowane były upomnienia za lata najstarsze. W związku z tym niemożliwe było bieżące wysyłanie upomnień w latach 2011, 2012, 2014.”. Odnosnie późnego zwrócenia się do CPD o informację Komendant Stołeczny Policji (oraz Naczelnik WFiB KSP, Główna Księgowa KSP, a także Kierownik Sekcji Windykacji) podali, że z uwagi na zaległości „jak również wpływające do WFiB KSP bieżące wezwania do zapłaty, bieżąca korespondencja z dłużnikami, Urzędami Skarbowymi, Ministerstwem Spraw wewnętrznych uniemożliwiła terminowe podejmowanie czynności.”

(dowód: akta kontroli str. 1113 – 1114, 1140 – 1141, 1245, 1255)

- c) w czterech sprawach (na pięć, w których był wystawiony tytuł wykonawczy), pomimo braku obiektywnych i niezależnych od kontrolowanej jednostki przyczyn, tytuły wykonawcze zostały wystawione dopiero w okresie od ponad półtora roku (tj. 598 dni) do ponad dwóch lat (tj. 839 dni) po upływie terminu płatności określonego w upomnieniu²². Ponadto w tych przypadkach, dotyczących spraw z lat 2007-2008, tytuły wykonawcze zostały wystawione w 2014 r., tj. już po przedawnieniu się tych spraw. Sprawy z 2007 r. przedawniły się z końcem 2012 r., a sprawa z 2008 r. przedawniła się z końcem 2013 r.

Odnosnie powyższych nieprawidłowości Komendant Stołeczny Policji (oraz Naczelnik WFiB KSP, Główna Księgowa KSP, a także Kierownik Sekcji Windykacji) wyjaśnili, że „z uwagi na duże zaległości w windykacji opłat za PDOZ w pierwszej kolejności do dłużników kierowane były upomnienia, dlatego też istnieje duża różnica czasowa pomiędzy wysłanym upomnieniem a tytułem wykonawczym.”

(dowód: akta kontroli str. 1103 – 1171, 1243 – 1246, 1251 - 1259)

²² Z tego w sprawie: UP-PDOZ-2453/12 po upływie ponad dwóch lat (tj. 821 dni), UP-PDOZ-2279/12 – ponad dwóch lat (tj. 832 dni), UP-PDOZ-2752/12 – ponad dwóch lat (tj. 839 dni) oraz UP-PDOZ-3971/12 – ponad półtora roku (tj. 598 dni).

Komendant Stołeczny Policji podał ponadto, że w ramach działań naprawczych zlecił przeprowadzenie zmian organizacyjnych w celu usprawnienia realizacji zadań związanych z windykacją opłat za pobyt w jednostce Policji w celu wytrzeźwienia.

(dowód: akta kontroli str. 1251 - 1259)

IV. W zakresie spraw przedawnionych ustalono następujące nieprawidłowości:

1. We wszystkich 10 sprawach objętych badaniem (wezwania z 2009 r. dotyczące opłat za pobyt w jednostkach Policji w celu wytrzeźwienia) na łączną kwotę należności głównych 1.995 zł ustalono, że wpływ na przedawnienie się spraw miała przewlekłość i opieszałość KSP w prowadzeniu postępowań windykacyjnych, co było nierzetelne i niezgodne z art. 42 ust. 5 upf, w tym:

a) we wszystkich 10 sprawach objętych badaniem, pomimo braku obiektywnych i niezależnych od kontrolowanej jednostki przyczyn, upomnienia wystawiane były dopiero w okresie od ponad dwóch lat (tj. 878 dni) do prawie 5 lat (tj. 1.777 dni) po upływie terminu płatności określonego w wezwaniu do zapłaty²³, tj. w latach 2011-2013.

Odnosnie powyższych nieprawidłowości Komendant Stołeczny Policji oraz Naczelnik WFiB KSP - Główna Księgowa KSP podali, że przyczyną tak dużych opóźnień w wystawianiu upomnień była beczynność pracowników funkcjonującego w strukturze WFiB KSP Zespołu II (ds. Kontroli Wstępnej), który do listopada 2011 r. zajmował się windykacją należności z tytułu opłat za pobyt w jednostce Policji w celu wytrzeźwienia. W listopadzie 2011 r. przejęła do windykacji te należności Sekcja Windykacji Należności Budżetowych WFiB KSP. Jak podali ww. w chwili przejęcia tych zadań przez SWNB zaległość obejmowała lata 2007-2011 i dotyczyła ok. 7.800 dłużników. Według wyjaśnień Komendanta Stołecznego Policji oraz Naczelnika WFiB KSP - Głównej Księgowej KSP „z uwagi na duże zaległości w windykacji opłat za PDOZ w pierwszej kolejności do dłużników kierowane były upomnienia za lata najstarsze. W związku z tym niemożliwe było bieżące wysyłanie upomnień.”

(dowód: akta kontroli str. 1031 – 1102, 1455 – 1456, 1462 – 1463, 2416 – 2452)

b) w pięciu sprawach (na 10 objętych badaniem, tj. w 50%) wystąpiły długie nieuzasadnione przerwy²⁴ pomiędzy wystawieniem upomnień a skierowaniem tytułów wykonawczych do Urzędów Skarbowych - przerwy wyniosły od sześciu miesięcy do roku i ośmiu miesięcy od daty wystawienia upomnień²⁵. Nie można odnieść się do upływu terminu płatności określonego w upomnieniu, bowiem w aktach spraw brak jest dokumentów potwierdzających datę doręczenia ww. upomnień. Jak wyjaśnili Komendant Stołeczny Policji oraz Główna Księgowa KSP, zgodnie z wówczas obowiązującymi przepisami potwierdzenie odbioru upomnienia było przesyłane wraz z tytułem wykonawczym do urzędu skarbowego.

Odnosnie powyższych nieprawidłowości Komendant Stołeczny Policji oraz Naczelnik WFiB KSP - Główna Księgowa KSP podali, że „z uwagi na duże zaległości w windykacji opłat za PDOZ w pierwszej kolejności do dłużników

²³ Z tego w sprawie: UP-PDOZ 3246/11/12 po upływie ponad dwóch lat (tj. 989 dni), UP-PDOZ 450/11 – ponad dwóch lat (tj. 979 dni), UP-PDOZ 7871/13 – prawie pięciu lat (tj. 1.777 dni), UP-PDOZ 4854/13 – prawie czterech lat (tj. 1.450 dni), UP-PDOZ 1034/11/13 – ponad czterech lat (tj. 1.485 dni), UP-PDOZ 1048/13 – ponad czterech lat (tj. 1.522 dni), UP-PDOZ 25/11 – ponad dwóch lat (tj. 883 dni), UP-PDOZ 2294/11/12 – prawie trzech lat (tj. 993 dni), UP-PDOZ 313/11 – ponad dwóch lat (tj. 878 dni), UP-PDOZ 275/11 – ponad dwóch lat (tj. 982 dni).

²⁴ Brak obiektywnych i niezależnych od kontrolowanej jednostki przyczyn.

²⁵ Z tego w sprawie: UP-PDOZ 3246/11/12 po upływie roku i siedmiu miesiący, UP-PDOZ 450/11 – po roku i ośmiu miesiącach, UP-PDOZ 1034/11/13 – po 10 miesiącach, UP-PDOZ 1048/13 – po 10 miesiącach, UP-PDOZ 2294/11/12 – po sześciu miesiącach.

kierowane były upomnienia, dlatego też istnieje duża różnica czasowa pomiędzy wysłanym upomnieniem a tytułem wykonawczym."

(dowód: akta kontroli str. 1031 – 1102, 1455 – 1456, 1462)

- c) od momentu skierowania (w latach 2012-2014) tytułów wykonawczych do Urzędów Skarbowych nie były podejmowane przez KSP, pomimo zbliżającego się terminu przedawnienia należności, żadne działania w stosunku do US monitorujące ww. sprawy. W aktach spraw brak było dowodów na to, że KSP monitorowała US w tych sprawach. Spośród badanych spraw np. w czterech przypadkach²⁶ tytuły wykonawcze skierowano do US w 2012 r. i od tego momentu do czasu przedawnienia się spraw (czyli przez ponad dwa lata) KSP nie podjęła działań monitorujących wobec US (brak jest w przedłożonych kontrolerom sprawach dokumentów świadczących o takich działaniach).

Odnośnie powyższych nieprawidłowości Komendant Stołeczny Policji oraz Naczelnik WFiB KSP - Główna Księgowa KSP podali, że z uwagi na konieczność wyprowadzenia przejętych zaległości za lata 2007-2011 oraz bieżące zadania „*prowadzenie korespondencji z urzędami skarbowymi, w celu monitorowania egzekucji było znacznie utrudnione.*”

(dowód: akta kontroli str. 1031 – 1102, 1456, 1462)

2. Brak monitorowania terminów przedawnienia spraw, co było nierzetelne. Dopiero w trakcie kontroli NIK ujawniono, że cały rok 2009 dotyczący nierozliczonych publicznoprawnych należności z tytułu opłat za pobyt w jednostkach Policji w celu wytrzeźwienia uległ już przedawnieniu (a także sprawy wcześniejsze z lat 2007-2008). Sprawy te nie zostały w 2015 r. spisane z ksiąg rachunkowych (dokonano tego dopiero we wrześniu 2016 r. w trakcie kontroli NIK), a tym samym stan wykazywanych w 2015 r. należności (zaległości) był niezgodny z rzeczywistością.

Odnośnie powyższych nieprawidłowości Komendant Stołeczny Policji oraz Naczelnik WFiB KSP - Główna Księgowa KSP wyjaśnili, że należności z tytułu opłat za pobyt w jednostce Policji w celu wytrzeźwienia „*z uwagi na ilość spraw, zostały przyjęte zbiorczo na ewidencję księgową w 2011 roku, zgodnie z decyzją ówczesnego naczelnika WFiB KSP. Proces rozksięgowywania sald rozpoczął się w 2014 r. Jego podstawą była analiza dokumentów źródłowych, która polegała na właściwym przyporządkowaniu niespłaconych należności. Z uwagi na duże zaszczości oraz utrudnienia związane ze zbiorczymi zestawieniami nie przeprowadzono na dzień 31.12.2015 r. ich pełnej weryfikacji pod względem przedawnienia.*” Ponadto ww. wskazali na występujące w KSP rozbieżności, co do interpretacji przepisów odnośnie terminu przedawnienia należności z tytułu opłat za pobyt w jednostkach Policji w celu wytrzeźwienia.

(dowód: akta kontroli str. 1456, 1462 – 1463, 1879 - 1884)

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁷, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dopuszczenie do przedawnienia należności Skarbu Państwa.

- V. W zakresie spraw umorzonych ustalono następujące nieprawidłowości:
1. W przypadku sześciu spraw (z 10, tj. 60%) objętych badaniem dotyczących należności umorzonych w 2015 r., umorzenie cywilnoprawnych

²⁶ Tj. sprawach: UP-PDOZ 25/11, UP-PDOZ 2294/11/12, UP-PDOZ 313/11 i UP-PDOZ 275/11.

²⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 168 ze zm.

niepodatkowych należności głównych na łączną kwotę 30.778,41 zł (umorzenie na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3 ufp) zostało dokonane w formie jednostronnego oświadczenia woli, tj. niezgodnie z art. 58 ust. 1 i 2 ufp w związku z art. 58 ust. 3 ufp oraz art. 56 ust. 1 pkt 3 ufp. Zgodnie z art. 58 ust. 2 ustawy o finansach publicznych umorzenie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny następuje, w formie pisemnej, na podstawie przepisów prawa cywilnego. W art. 58 ust. 3 ufp wskazano przypadki, w których umorzenie tych należności może nastąpić w formie jednostronnego oświadczenia woli. W przypadku umorzenia należności na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3 ufp, forma jednostronnego oświadczenia woli nie jest w art. 58 ust. 3 ufp wyszczególniona (dopuszczalna). W przypadku ww. sześciu spraw rozstrzygnięcie o umorzeniu tych należności zostało dokonane w formie jednostronnego oświadczenia woli - poprzez zamieszczenie przez Z-cę Komendanta adnotacji o akceptacji na pisemnym wniosku sporządzonym (na podstawie wniosku dłużnika oraz zgromadzonych dokumentów w sprawie) przez WFIB KSP przedstawiającym stan faktyczny sprawy i podstawę prawną (i przedłożonym do akceptacji Z-cy Komendanta). Na ww. dokumencie widnieją podpisy Z-cy Komendanta oraz pracowników WFIB KSP.

Odnosnie powyższej nieprawidłowości Zastępca Komendanta Stołecznego Policji, który posiada upoważnienie do podejmowania decyzji w sprawie umorzeń należności, podał, że zgodnie z przyjętą praktyką „wszystkie należności cywilnoprawne umarzone są na podstawie pisemnych wniosków. Decyzja w sprawie formy umarzania ww. należności podjęta została w połowie 2002 r. przez byłego Głównego Księgowego. W celu wyeliminowania powstałej nieprawidłowości poleciłem w ramach czynności zaradczych przygotowanie wewnętrznych procedur uwzględniających właściwy tryb postępowania przy umarzaniu należności.”

(dowód: akta kontroli str. 942 - 1017, 1433 – 1439, 1497 – 1498, 1500 - 1501)

Zdaniem NIK powielanie błędnej praktyki stosowanej od wielu lat nie zwalnia z realizowania nałożonych zadań zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.

2. W sześciu sprawach (z 10 objętych badaniem, tj. w 60%) dot. należności głównych na łączną kwotę 3.322,74 zł²⁸ stwierdzono przewlekłość prowadzenia postępowań i występowanie nieuzasadnionych przerw w działaniach windykacyjnych trwających od kilku miesięcy do dwóch lat, co było nierzetelne oraz niezgodne z art. 42 ust. 5 ufp.

Odnosnie powyższych nieprawidłowości Komendant Stołeczny Policji (oraz Naczelnik WFIB - Główna Księgowa) wyjaśnili, że w jednym przypadku przerwy w prowadzonym postępowaniu wynikały z opieszałości pracownika Sekcji Windykacji, a w dwóch przypadkach z uwagi na duże zaległości w windykacji opłat za pobyt w jednostkach Policji w celu wytrzeźwienia „w pierwszej kolejności do dłużników kierowane były upomnienia za lata najstarsze. W związku z tym niemożliwe było bieżące wysyłanie upomnień w roku 2014.” Odnosnie pozostałych trzech spraw ww. podali, że nie są w stanie wskazać przyczyn zwłoki w prowadzeniu postępowań z uwagi na to, że sprawy te były we wskazanym okresie prowadzone przez pracowników, którzy już nie są zatrudnieni w KSP.

(dowód: akta kontroli str. 942 - 1017, 1440 – 1443, 1447 – 1451, 1242 – 1243, 1250 - 1251)

²⁸ Dotyczy to spraw: W-949/13, W-508/09, W-552/11, K-28/06, UP-PDOZ-10931/15 i UP-PDOZ-11100/15.

3. W przypadku trzech spraw objętych badaniem, w których w nakazach zapłaty były zasądzone również odsetki i koszty np. zastępstwa procesowego, w rozstrzygnięciach o umorzeniu należności nie odniesiono się do całej kwoty należnej od dłużnika - odniesiono się tylko do należności głównej pomijając odsetki i inne koszty (np. zastępstwa procesowego)²⁹.

Według wyjaśnień Zastępcy Komendanta Stołecznego Policji, który posiada upoważnienie do podejmowania decyzji w sprawie umorzeń należności, nie odniesienie się w rozstrzygnięciu dotyczącym umorzenia ww. należności do całej określonej w nakazie zapłaty kwoty należnej (tj. odsetek i kosztów np. zastępstwa procesowego) wynika z faktu, że we wniosku o umorzenie należności przedłożonym mu przez WFiB KSP ujęta została kwota wykazana w księgach rachunkowych, a w zakresie ww. trzech spraw z powodu przyjętej błędnej praktyki nie naliczono i nie zaksięgowano w księgach rachunkowych KSP odsetek oraz pozostałych należności ubocznych wskazanych w nakazie zapłaty. Zastępca Komendanta podał, że w celu wyeliminowania powstałej nieprawidłowości polecił przygotować właściwy dokument do umorzenia ze wskazaniem, zgodnie z nakazem zapłaty odsetek i kosztów np. zastępstwa procesowego oraz uwzględnić w przygotowywanych procedurach tryb spisywania jako umorzonych należności ujętych w orzeczeniach.

(dowód: akta kontroli str. 942 - 1017, 1434 – 1435, 1438 – 1439, 1497 – 1498, 1500 - 1501)

- VI. W zakresie nadzoru nad postępowaniami windykacyjnymi prowadzonymi przez jednostki podległe ustalono brak w 2015 r. bieżących i systematycznych działań nadzorczych dysponenta środków budżetowych (KSP) nad windykacją należności z tytułu kar pieniężnych nałożonych na osoby fizyczne i prawne oraz inne jednostki organizacyjne z tytułu naruszeń ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym prowadzoną przez podległe Komendy oraz spowodowanie, że w ewidencji księgowej prowadzonej w KSP w tej grupie należności mogą występować kwoty, które są już przedawnione. W trakcie kontroli ustalono, że w latach 2011-2016 Wydział Kontroli KSP nie przeprowadzał w Komendach kontroli wewnętrznych dotyczących windykacji niepodatkowych należności Skarbu Państwa. Jak podał Komendant Stołeczny Policji w 2015 r. oraz a trakcie trwania kontroli NIK nie analizowano przyczyn i skutków niskiej ściągalności należności przez jednostki podległe (komendy).

Odnosnie nieprowadzenia w 2015 r. bieżących i systematycznych działań nadzorczych przez dysponenta środków budżetowych (KSP) nad windykacją należności prowadzoną przez podległe Komendy, Komendant Stołeczny Policji oraz Naczelnik WFiB KSP (Główna Księgowa KSP) wyjaśnili, iż w 2015 r. „*sporadycznie podejmowane były działania polegające na kierowaniu pism do jednostek podległych KSP prowadzących czynności egzekucyjne w zakresie należności dotyczących kar za naruszenie ustawy o transporcie drogowym. KSP pozyskiwała dane w zakresie czy dana sprawa została poddana procedurze windykacji w jednostkach (komendach). Nie sporządzano dokumentacji z pozyskiwanych danych od Komend Policji (...) Nie podejmowano działań identyfikujących ryzyko i (...) działań usprawniających lub dyscyplinujących proces windykacji w jednostkach policji (komendach).*”

W trakcie kontroli NIK, mając na uwadze jej ustalenia, Zastępca Komendanta Stołecznego Policji w dniu 17 października 2016 r. wystosował do jednostek podległych (komend rejonowych i powiatowych Policji) pismo z prośbą o przekazanie do WFiB KSP dokumentów dotyczących nałożonych kar pieniężnych za naruszenie ustawy o transporcie drogowym, w celu ustalenia aktualnego stanu

²⁹ Dotyczy to spraw: K 28/06, D-69/12, K-27/06.

spraw i dokonania weryfikacji w urządzeniach księgowych. Według wyjaśnień Komendanta Stołecznego Policji oraz Naczelnika WFiB KSP (Główny Księgowy KSP), według stanu nadzień 24 listopada 2016 r., „trwa weryfikacja dokumentów pod względem możliwości dalszego dochodzenia należności. Na chwilę obecną sprawy przedawnione są sukcesywnie wyksięgowywane. Ponadto jednostki zostały zobligowane do przekazywania aktualnych informacji o stanie spraw.” Jak podał Komendant Stołeczny Policji w celu wyeliminowania nieprawidłowości polecił przygotowanie wewnętrznych procedur w zakresie sprawowania nadzoru nad windykacją niepodatkowych należności Skarbu Państwa (w tym monitorowania tego procesu), prowadzoną w jednostkach podległych.

(dowód: akta kontroli str. 1333 – 1334, 1336 – 1337, 1346 – 1374)

W trakcie kontroli NIK, mając na uwadze jej ustalenia, KSP dokonała analizy prawnej³⁰ w stosunku do należności z tytułu kar pieniężnych nakładanych na podstawie przepisów o transporcie drogowym, w której przyjęte zostało stanowisko, iż należności, które zostały orzeczone decyzją administracyjną, wydaną przed datą 31 grudnia 2010 r., przedawniają się z upływem pięciu lat liczonych od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek ich zapłacenia. Powyższe wskazuje, iż w ewidencji księgowej na dzień 31 grudnia 2015 r. ujęto należności przedawnione z tytułu kar pieniężnych nałożonych na osoby fizyczne i prawne oraz inne jednostki organizacyjne tytułem powyższych naruszeń na kwotę 733 023,70 zł. W świetle ustawy o rachunkowości, wykazanej kwoty nie można traktować jako aktywa jednostki, bowiem z definicji określonej w art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy są nimi zasoby majątkowe, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych. Ponadto stanowiło to naruszenie art. 35b ust. 3 i 4 ustawy o rachunkowości, bowiem należności przedawnione, od których nie dokonano odpisów aktualizujących ich wartość lub dokonano odpisów w niepełnej wysokości, zalicza się odpowiednio do pozostałych kosztów operacyjnych lub kosztów finansowych. Przedawnione należności należy więc wyłączyć z ksiąg rachunkowych. Skutkiem przedawnienia się tych należności była utrata możliwości dochodzenia ww. kwoty. Ponadto skutkowało to również zawyżeniem stanu należności oraz kwoty wyniku finansowego za 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1178-1179, 1925 - 1928)

VII. W zakresie kontroli zarządczej ustalono następujące nieprawidłowości:

1. Dokonując identyfikacji i analizy ryzyka w Wydziale Finansów i Budżetu na rok 2015 (analiza z dnia 30 marca 2015 r. zatwierdzona przez Naczelnika WFiB KSP, Główną Księgową KSP) nie wskazano (zidentyfikowano), jako istotnych, ryzyk związanych z prowadzonymi postępowaniami windykacyjnymi w zakresie należności niepodatkowych Skarbu Państwa (KSP) np. przewlekłości postępowania, przedawnień itp. oraz nie wskazano reakcji na te ryzyka. W ww. dokumencie odniesiono się tylko do należności z tytułu przechowywania broni w depozycie KSP. Także w przedłożonym kontrolerom „Arkuszu analizy ryzyka” z dnia 29.04.2016 r. ww. kwestie nie znalazły również odzwierciedlenia. Biorąc pod uwagę stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości w tym zakresie należy uznać, że analizy ryzyka na rok 2015 i 2016 zostały sporządzone nierzetelnie.
2. Identyfikując w analizie ryzyka na 2015 r. ryzyko pn. „Nieprawidłowe ewidencjonowanie operacji gospodarczych” określono prawdopodobieństwo jego wystąpienia jako „średnie” i reakcję na ryzyko odniesiono głównie do wydatków. Biorąc pod uwagę stwierdzone podczas kontroli

³⁰ Zespół Prawny w Komendzie Stołecznej Policji.

nieprawidłowości (w tym błędy systemowe) występujące przy ewidencjonowaniu należności niepodatkowych Skarbu Państwa np. ujmowanie z opóźnieniem w księgach (w niewłaściwym okresie sprawozdawczym), nienaliczanie i nieujmowanie w księgach odsetek od należności cywilnoprawnych (np. określonych w wyrokach), księgowanie na niewłaściwych kontach, należy uznać, że analiza ryzyka na rok 2015 została w tym zakresie sporządzona nierzetelnie, a poziom prawdopodobieństwa wystąpienia ww. ryzyka został zaniżony.

Odnosnie ww. nieprawidłowości Naczelnik WFiB KSP, Główna Księgową KSP podała, że z uwagi na to, iż pełnienie obowiązków Naczelnika WFiB KSP oraz Głównego Księgowego KSP zostało jej powierzony w grudniu 2014 r., to podczas prac mających na celu analizę ryzyka na rok 2015 nie miała ona jeszcze wiedzy, że „Zastępca Naczelnika Wydziału Finansów i Budżetu KSP będąca najdłużej w kierownictwie wydziału (od początku 2005 r.) nie sprawuje należytej kontroli nad podległą jej sekcją.” i dlatego nie zidentyfikowano jako istotnych ryzyk w zakresie przewlekłości postępowań i przedawnień oraz nie określono reakcji na nie. NIK zwraca uwagę, że analiza ryzyka na 2015 r. została zatwierdzona przez Główną Księgową KSP dopiero 30 marca 2015 r. i obecna Główna Księgową KSP pracowała już wcześniej w WFiB KSP (była Zastępcą Naczelnika WFiB KSP nadzorującą Sekcję Budżetu oraz Sekcję Rozliczeń), a ponadto ta sama nieprawidłowość dotyczy analizy ryzyka na rok 2016. Według wyjaśnień Naczelnika WFiB KSP, Głównej Księgowej KSP ryzyko pn. „Nieprawidłowe ewidencjonowanie operacji gospodarczych” zostało określone jako średnie „również w związku z długoletnią pracą zastępczyni nadzorującej pracę Sekcji Księgowości (...) w przekonaniu, iż kwestia ta jest na bieżąco analizowana. Z uwagi na dużą skalę realizacji zadań związanych z wydatkowaniem środków budżetowych w KSP uznano, iż na tym należy szczególnie skupić uwagę.”

(dowód: akta kontroli str. 30 – 45, 1403, 1406 - 1407)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie³¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

NIK dostrzega, że nieprawidłowe praktyki funkcjonowały w KSP od wielu lat, w związku z czym mogły powstać zaległości w realizacji zadań. Zauważyć jednak należy, że sytuacja taka nie zwalniała pracowników KSP, w tym Głównego Księgowego z obowiązku wykonywania bieżących zadań zgodnie z obowiązującymi przepisami. Odpowiednie działania naprawcze, w tym organizacyjne mogły być podjęte w okresie objętym kontrolą.

2. Współpraca pomiędzy Prokuraturą Generalną Skarbu Państwa a jednostkami budżetowymi w zakresie windykacji należności niepodatkowych Skarbu Państwa

Za współpracę z Prokuraturą Generalną Skarbu Państwa w zakresie spraw dotyczących niepodatkowych należności Skarbu Państwa prowadzonych w ramach zastępstwa procesowego przez Prokuraturę Generalną SP odpowiada w KSP, od momentu przekazania do niego sprawy przez wydział merytoryczny, Zespół

Opis stanu faktycznego

³¹ Najwyższa Izba Kontroli w niniejszej kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, opisowa i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

Prawny KSP, działający w porozumieniu z odpowiednią komórką merytoryczną (zależną od rodzaju i zakresu danej sprawy).

W Zespole Prawnym Komendy Stołecznej Policji prowadzony jest w formie elektronicznej (w programie MS Excel) rejestr spraw sądowych prowadzonych przez radców prawnych z tego Zespołu. Rejestr ten zawiera podstawowe informacje o sprawach, tj. m.in. wskazanie stron postępowania, sygnaturę akt, przedmiot sprawy, nr sprawy nadany w Zespole Prawnym KSP. W rejestrze tym jak podał I Zastępca Komendanta Stołecznego Policji odnotowywane są również sprawy, w których zastępstwo procesowe pełni Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, zastępując Skarb Państwa zarówno w charakterze powoda, jak i pozwanego. Informacje zawarte w ww. rejestrze wykorzystywane są w celu identyfikacji pism wpływających do Zespołu Prawnego KSP i przyporządkowanie ich konkretnemu radcy prawnemu wspomagającemu Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa w prowadzeniu sprawy poprzez kompletowanie i przekazywanie dokumentacji, czy też przygotowanie projektu stanowiska KSP w danej sprawie.

Według wyjaśnień I Zastępcy Komendanta Stołecznego Policji w KSP nie zostały opracowane przez Zespół Prawny KSP sformalizowane wewnętrzne procedury dotyczące zasad współpracy pomiędzy Prokuratorią Generalną Skarbu Państwa a KSP, jak również nie zostały do Zespołu Prawnego KSP przekazane przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa żadne opracowane przez nią sformalizowane procedury dotyczące zasad wzajemnej współpracy. Współpraca opiera się na zasadach określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z właściwymi podmiotami przy wykonywaniu zastępstwa procesowego Skarbu Państwa i zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz przy wydawaniu opinii Prawnych³².

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 12-13, 454-456, 1269 - 1275)

Szczegółowym badaniem w zakresie współpracy pomiędzy Prokuratorią Generalną SP a KSP dotyczącej windykacji niepodatkowych należności Skarbu Państwa objęto pięć spraw prowadzonych w ramach zastępstwa procesowego przez Prokuratorię Generalną SP³³.

(dowód: akta kontroli str. 909 - 913, 1810 - 1874)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

3. Wycena niepodatkowych należności Skarbu Państwa

Zgodnie z art. 28 ust.1 pkt 7 ustawy o rachunkowości, istnieje obowiązek wyceny należności w kwocie wymaganej zapłaty, przy zachowaniu zasady ostrożności.

Zasady dokonywania wyceny i odpisów aktualizujących wartość należności, obowiązujące w KSP w 2015r., zostały określone w Decyzji Komendanta Stołecznego Policji nr 513/2015 z dnia 17 grudnia 2015r. w sprawie wprowadzenia

³² Dz. U. z 2009 Nr 190, poz. 1477 ze zm.

³³ Tj. wszystkie sprawy, które zostały ujęte w wykazie spraw sądowych prowadzonym przez Zespół Prawny KSP jako zakończone w 2015 r. lub niezakończone na dzień 31 grudnia 2015 r., w których zastępstwo procesowe po stronie powoda (KSP) wykonuje Prokuratoria Generalna SP.

zasad (polityki) rachunkowości w KSP. Podkreślić należy, że w zasadach (polityce) rachunkowości, obowiązującej w okresie objętym kontrolą, kwestię tworzenia odpisów aktualizujących wartość należności, uregulowano jedynie w sposób ogólny, bez szczegółowych zasad ich dokonywania.

Szczegółowa kontrola wykazała, że 2 z 30 wybranych do kontroli należności, zostały prawidłowo wycenione w kwocie wymaganej zapłaty. Dotyczy to kontrahentów oznaczonych nr 1011 i 925216. W pozostałych 28 wybranych do kontroli należności nie zachowano tej zasady i należności nie zostały prawidłowo wycenione a dokonane odpisy aktualizujące nie były wystarczające i odpowiednie do stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty. W badanej próbie nie występowały należności wyrażone w walucie obcej.

(dowód: akta kontroli str. 1929 - 1930)

Z informacji pozyskanych od Zastępcy Komendanta Stołecznego Policji wynika, że KSP na dzień 31 grudnia 2015 r. nie dokonała oceny procesu windykacyjnego dla potrzeb szacowania odpisu aktualizującego a w przypadku spraw przekazanych do PG SP, KSP nie występowała do tej jednostki z wnioskiem o przekazanie informacji o stanie zaawansowania procesu windykacji, w celu dokonywania odpisów z uwagi na niewłaściwy sposób weryfikacji należności. Ponadto KSP nie opracowała procedur dokonywania odpisów aktualizujących wartość należności.

Na koniec roku 2015 KSP dokonała odpisów aktualizujących wartość należności na łączną kwotę 323.327,18 zł, w stosunku do 4 kontrahentów zalegających z zapłatą, co stanowiło 4,6% zaległości KSP³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 1176 - 1177, 1217 - 1218)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na dzień bilansowy 31.12.2015 r. należności niepodatkowe SP nie zostały wycenione w kwocie wymaganej zapłaty, tj. nie ustalono należnych odsetek i odpisów aktualizujących:

- a. W stosunku do 21 z 30 wybranych do kontroli należności na dzień 31 grudnia 2015 r. nie wyceniono należności w kwocie wymagalnej zapłaty, tj. łącznie z odsetkami przypadającymi na dzień bilansowy w stosunku do należności na kwotę 2.155.484,82 zł. Dotyczyło to kontrahentów oznaczonych nr 8928, 1670, 1370, 2905, 2902, 2901, 2317, 429, 1904, 807, 2102, 1704, 1023, 5033, 951, 989, 450. Stanowiło to naruszenie art. 28 ust. 1 pkt 7 ustawy o rachunkowości i § 8 ust. 5 rozporządzenia z dnia 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 Polskiej³⁵ (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie szczególnych zasad rachunkowości”), które zobowiązują do ujmowania w księgach rachunkowych odsetek od należności, w momencie ich zapłaty lub na koniec każdego kwartału, w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału. W wyniku powyższego zaniżono należności oraz wynik finansowy 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1918 - 1919)

Naczelnik WFiB KSP - Główna Księgowa p. Bożena Frankowska podając przyczyny nienaliczania odsetek od należności cywilnoprawnych wyjaśniła,

³⁴ Zgodnie ze sprawozdaniem budżetowym na dzień 31 grudnia 2015 r. (Rb-27).

³⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 289 ze zm.

iz „w zakresie omawianych należności dotyczących kontrahentów oznaczonych nr 2102, 1704, 1023, 5033 ujętych na koncie „221” nie naliczono i nie zaksięgowano odsetek w księgach rachunkowych KSP, ponieważ w przyjętej praktyce odsetki przypisywano po dokonaniu spłaty należności głównej. Pozostałe należności dotyczące kontrahentów oznaczonych nr 8928, 1670, 1370, 2905, 2902, 2901, 2317, 429, 1904, 807 ujęte na koncie „249-03” rozszczenia sporne były bezpośrednio weryfikowane tylko przez Zastępcę Naczelnika Wydziału FiB KSP”.

(dowód: akta kontroli str. 1400 - 1402)

Ustalone przez NIK nieprawidłowości w powyższym zakresie wskazują na duże prawdopodobieństwo wystąpienia także poza objętą badaniem próbą, innych należności cywilnoprawnych, od których zgodnie z przyjętą w KSP praktyką nie naliczono odsetek od zaległości.

- b. W 19 z 30 wybranych do kontroli należności na kwotę 1.851.764,14 zł³⁶ nie dokonano aktualizacji wartości należności, z uwzględnieniem stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty. Dotyczyło to należności o okresie przeterminowania powyżej 365 dni o znacznym stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności w odniesieniu do kontrahentów oznaczonych nr 951, 1020, 1023, 1704, 807, 1904, 429, 2317, 2901, 2902, 2905, 1370, 8928, 1670 i trzech nieoznaczonych. Stanowiło to naruszenie art. 35b ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy o rachunkowości oraz zasady ostrożnej wyceny wynikającej z art. 7 tej ustawy. Skutkiem powyższego było zawyżenie stanu należności oraz kwoty wyniku finansowego za 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1918 - 1919)

Naczelnik Wydziału Finansów i Budżetu - Główna Księgowa p. Bożena Frankowska w sprawie niedokonania odpisów aktualizujących na dzień bilansowy wyjaśniła, iż „nie ustalono przesłanki wskazującej na konieczność utworzenia odpisu aktualizującego, ponieważ inwentaryzacja nie została prawidłowo przeprowadzona przez pracownika, jak również nie została ona zweryfikowana przez bezpośredniego przełożonego”.

(dowód: akta kontroli str. 1400 - 1401)

Dodatkowo Naczelnik WFiB KSP poinformowała w piśmie z dnia 27 października 2016 r., że w okresie objętym kontrolą, były prowadzone czynności zmierzające do aktualizacji wartości należności w latach 2014 - 2015 i w wyniku działań zaradczych zostały wyksięgowane należności przedawnione na kwotę 825.542,82 zł dotyczące opłat za pobyt w jednostkach Policji osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, co uwzględniono w sprawozdaniu budżetowym za III kwartał 2016 r. Fakt ten potwierdziła przedstawiając zapisy w księgach rachunkowych. NIK pozytywnie ocenia działania KSP w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1307 – 1316, 1559 - 1585)

Ustalone przez NIK nieprawidłowości w powyższym zakresie wskazują na duże prawdopodobieństwo wystąpienia także poza objętą badaniem próbą, innych należności, w stosunku do których należy utworzyć odpisy aktualizujące zgodnie z przepisami.

³⁶ Wskazana kwota odnosi się wyłącznie do należności głównej bez należnych odsetek., które nie były ujęte w księgach rachunkowych w przypadku należności cywilnoprawnych.

2. W księgach rachunkowych KSP na dzień 31 grudnia 2015 r. pozostawiono na saldzie należności na łączną kwotę 597.969,06 zł, pomimo ich przedawnienia. Dotyczyły one należności z tytułu opłat za pobyt osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia 3776 dłużników z lat 2007-2009. Wykazanej kwoty nie można traktować jako aktywa jednostki, bowiem z definicji określonej w art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o rachunkowości są nimi zasoby majątkowe, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych. Ponadto stanowiło to naruszenie art. 35b ust. 3 i 4 ustawy o rachunkowości, bowiem należności przedawnione, od których nie dokonano odpisów aktualizujących ich wartość lub dokonano odpisów w niepełnej wysokości, zalicza się odpowiednio do pozostałych kosztów operacyjnych lub kosztów finansowych. Przedawnione należności należy więc wyłączyć z ksiąg rachunkowych. Skutkiem przedawnienia się tych należności była utrata możliwości dochodzenia ww. kwoty. Ponadto skutkowało to również zawyżeniem stanu należności oraz kwoty wyniku finansowego za 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1935 - 2025)

Ponadto podczas kontroli, KSP nie była w stanie ustalić wiarygodnej kwoty przedawnionych należności ujętych w ewidencji księgowej. NIK zwraca uwagę, iż w grupie doksięgowanych w latach 2011 do 2013 należności z lat 2007 do 2012 w księgach rachunkowych mogą istnieć należności przedawnione, co do których analizę powinna przeprowadzić KSP.

Odnośnie powyższej nieprawidłowości dotyczącej przyczyn przedawnienia *Komendant Stołeczny Policji (oraz Główna Księgową) wyjaśnił, iż „(...) w chwili przejścia należności PDOZ przez SWNB istniały rozbieżności co do interpretacji przepisów odnośnie terminu przedawnienia. Biorąc pod uwagę liczbę dłużników, stan kadrowy 2 osoby, wówczas nieprzygotowane do zagadnienia oraz brak programu komputerowego, który usprawniłby pracę, nie było możliwości wyprowadzenia przejętych tak ogromnych zaległości (...). Na przełomie lat 2011 i 2012 należnościami dotyczącymi PDOZ zajmowali się pracownicy całej sekcji WNB. Pomimo wysiłku i zaangażowania nie udało się nadrobić 5 letnich zaległości (...).*

(dowód: akta kontroli str. 1879 – 1884)

Dodatkowo Naczelnik Wydziału Finansów i Budżetu – Główna Księgową Bożena Frankowska, wyjaśniła, iż „(...) z uwagi na duże zaszłości w tym zakresie oraz utrudnienia związane ze zbiorczymi zestawieniami, nie przeprowadzono na dzień 31.12.2015 r. pełnej weryfikacji należności pod względem ich przedawnienia. W związku z powyższym w celu wyeliminowania nieprawidłowości, informuję, że do sprawozdania za rok 2016 należności te będą zweryfikowane pod względem przedawnienia zgodnie z przepisami obowiązującymi w tym zakresie”.

(dowód: akta kontroli str. 1400 – 1402)

Z informacji uzyskanych od Komendanta Stołecznego Policji, co do kwestii przedawnienia należności tytułem opłat za pobyt w jednostce Policji osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia i rozbieżności w tym zakresie wynika, iż w dniu 17 sierpnia 2010 r. KSP otrzymała za pośrednictwem KGP pismo z Departamentu Budżetu MSWiA, w którym wskazano, iż zgodnie ze stanowiskiem Ministra Finansów do należności z tytułu opłat pobieranych za doprowadzenie i pobyt w jednostce Policji nie mają zastosowania przepisy Ordynacji Podatkowej, a to oznacza, iż omawiane należności nie ulegają przedawnieniu, zaś w dniu 11 sierpnia 2015 r. KSP otrzymała za pośrednictwem KGP stanowisko Ministra Finansów, w którym wskazano, iż do należności mają zastosowanie

przepisy Ordynacji Podatkowej, a to oznacza, iż omawiane należności ulegają przedawnieniu.

(dowód: akta kontroli str. 1886 – 1894)

3. W 5 z 30 objętych badaniem należności zaległych niezaksięgowano należności ubocznych wynikających z tytułu prawnego na kwotę 19.349,89 zł dotyczących kosztów postępowania sądowego i innych opłat. Dotyczyło to kontrahentów oznaczonych nr 951, 1020, 1023, 2102, 429. Powyższe było sprzeczne z art. 6 ust.1 ustawy o rachunkowości, która wskazuje, iż w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego.

(dowód: akta kontroli str. 1931 - 1932)

Naczelnik Wydziału Finansów i Budżetu – Główna Księgową Bożena Frankowska w sprawie niezaksięgowania należności dotyczących kosztów postępowania sądowego i innych opłat ubocznych wyjaśniła, iż „(...) *inwentaryzacja nie została przeprowadzona prawidłowo przez pracownika, jak również nie została zweryfikowana przez bezpośredniego przełożonego*”.

(dowód: akta kontroli str. 1400 – 1402)

4. W 14 sprawach dotyczących badania należności zaległych o charakterze publicznoprawnym i należności przedawnionych niezaksięgowano należności ubocznych dotyczących kosztów upomnień na łączną kwotę 128,80 zł. Powyższe było sprzeczne z art. 6 ust.1 ustawy o rachunkowości.

Naczelnik Wydziału Finansów i Budżetu – Główna Księgową Bożena Frankowska w sprawie niezaksięgowania należności dotyczących kosztów upomnień wyjaśniła, iż „*przyczyną niezaksięgowania kosztów ubocznych są konsekwencje błędnych praktyk stosowanych w KSP w latach ubiegłych*”.

(dowód: akta kontroli str. 1552 – 1553)

Według wyjaśnień Komendanta Stołecznego Policji oraz Głównej Księgowej KSP zgodnie z przyjętą praktyką „*koszty upomnienia były ujmowane w księgach rachunkowych po spłacie należności. Taki tryb postępowania został przyjęty z uwagi na fakt, że przy powyższych opłatach adres dłużników często bywa nieaktualny (wymeldowanie decyzją administracyjną, brak aktualnego adresu)*”.

(dowód: akta kontroli str. 1456, 1463)

Odnosnie powyższych nieprawidłowości Naczelnik WFiB - Główna Księgową Bożena Frankowska przedstawiła, iż w ramach czynności zaradczych w celu usunięcia powstałych nieprawidłowości zgodnie z poleceniem Komendanta Stołecznego Policji zostaną opracowane procedury w zakresie właściwego ustalania i dokonywania odpisów aktualizacyjnych, jak również została zobowiązana do nadzoru nad pracownikami Sekcji Księgowości w zakresie księgowania należności wraz z odsetkami oraz wyegzekwowania właściwej.

(dowód: akta kontroli str. 1400 – 1402)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

NIK dostrzega, że nieprawidłowe praktyki funkcjonowały w KSP od wielu lat, w związku z czym mogły powstać zaległości w realizacji zadań. Zauważyć jednak należy, że sytuacja taka nie zwalniała pracowników KSP, w tym Głównego Księgowego z obowiązku wykonywania bieżących zadań zgodnie z obowiązującymi przepisami. Odpowiednie działania naprawcze, w tym organizacyjne mogły być podjęte w okresie objętym kontrolą.

Ocena cząstkowa

4. Ewidencja należności niepodatkowych Skarbu Państwa

1. Przyjęty w KSP Zakładowy Plan Kont oraz przyjęte zasady (polityki) rachunkowości obowiązujące w roku 2015 zostały wprowadzone Decyzją Komendanta Stołecznego Policji nr 513/2015 z dnia 17 grudnia 2015 r., po 11 miesiącach od rozpoczęcia roku obrotowego 2015.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż w okresie od 1 stycznia 2015 r. do dnia wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości funkcjonowały niewprowadzone formalnie przez Kierownika jednostki tj. Komendanta Stołecznego Policji zasady (polityki) rachunkowości w KSP.

(dowód: akta kontroli str. 170 - 453)

Z wyjaśnień uzyskanych od Komendanta Stołecznego Policji wynika, iż powyższe zasady obowiązywały w roku 2015 r. i pomimo późnego wprowadzenia były one rozpowszechnione celem zapoznania i stosowania się do jej zapisów.

(dowód: akta kontroli str. 1318)

Naczelnik Wydziału Finansów i Budżetu – Główna Księgową Bożena Frankowska wyjaśniła, iż zasady (polityki) rachunkowości w trakcie ich opracowywania były na bieżąco omawiane w Kierownictwie Wydziału oraz pracownikami Wydziału FiB.

(dowód: akta kontroli str. 1400 - 1402)

Przyjęty w KSP Zakładowy Plan Kont i przyjęte zasady (polityka) rachunkowości w zakresie należności dostosowane były do specyfiki działalności jednostki.

Ewidencja szczegółowa do kont Zespołu 2 prowadzona była w układzie klasyfikacji budżetowej i umożliwiała wyodrębnienie poszczególnych grup rozrachunków i rozliczeń. NIK zauważa, iż pomimo możliwości ustalenia przebiegu rozliczeń na kontach rozrachunkowych na dzień 31 grudnia 2015 r, nie można ich uznać jako rozliczenia prawidłowe i przyjąć ujętych ich stanów jako poprawne z uwagi na stwierdzone przez kontrolerów nieprawidłowości w obszarze wyceny należności.

Księgowość prowadzona była z wykorzystaniem systemu informatycznego pn. „System Wspomagania Obsługi Policji” (SWOP) w module finansowo-księgowym (SKOP - FK) Bytomskiej Spółki Informatycznej COIG-4 Sp. o. o. (od stycznia 2011r., poprzednio funkcjonował System Finansowo- Księgowy „KONTO”). Przyjęty system ewidencji księgowej, w tym jego funkcjonalność i organizacja, zakres prezentowanych danych i struktura nie była wykorzystywana w KSP jako narzędzie zarządzania w procesie windykacji należności. Z informacji uzyskanych od Komendanta Stołecznego Policji, System generuje raporty w zakresie zaległości przeterminowanych, wezwania do zapłaty oraz niezapłaconych faktur, rachunków i not. Poza systemem księgowym jednostka nie posiada programu komputerowego do zarządzania należnościami.

(dowód: akta kontroli str. 170 – 453, 1296, 1879 - 1884)

Z wyjaśnień Naczelnika WFiB – Głównej Księgowej wynika, iż funkcjonalność oraz organizacja wprowadzonego w latach ubiegłych systemu księgowego na obecnym etapie nie może stanowić narzędzia zarządzania w procesie windykacji należności KSP.

(dowód: akta kontroli str. 1400 - 1402)

2. W 30 wybranych do kontroli należnościach zaległych poprawność ich zaksięgowania na koncie syntetycznym i analitycznym odniesiono do księgowania ujętych na dzień 31 grudnia 2015 r. W 22 z 30 objętych badaniem należności

prawidłowo ujęto należności na kontach syntetycznych na kwotę 1.225.077,43 zł, zaś w 19 z 30, także na kontach analitycznych na kwotę 1.224.492,43 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1920 - 1921)

3. W odniesieniu do przypisania należności do właściwego okresu sprawozdawczego, z uwagi na zmianę systemu finansowo-księgowego w KSP, kontrola dokonała sprawdzenia poprawności ujęcia należności od dnia 1 stycznia 2011 r. (od daty zmiany programu). W 26 z 30 objętych badaniem należności wykazała właściwe ich przypisanie do okresu sprawozdawczego na kwotę 2.471.576,98 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1933 - 1934)

NIK zwraca uwagę, iż pod datą 31 grudnia 2010 r. KSP dokonała zbiorczych księgowania należności na łączną kwotę 1.229.706,68 zł³⁷ (w 10 z 30 wybranych do kontroli należności). W 7 z 10 należności zaksięgowanych zbiorczo na kwotę 1.229.121,68 zł dokonano rozksięgowania na poszczególne konta analityczne (konta rozrachunkowe) w okresie od 365 dni do 1151 dni. Dotyczy to kontrahentów oznaczonych nr 2901, 2902, 2905, 8928, 1670. W odniesieniu do 3 z 10 należności zaksięgowanych zbiorczo na kwotę 585 zł nie dokonano rozksięgowania należności do dnia zakończenia kontroli³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 1633 - 1754)

Komendant Stołeczny Policji (oraz Główna Księgowa) w zakresie zaksięgowanych zbiorczo należności wyjaśnił, iż *„należności w zakresie dat jak i kont księgowych zostały niepoprawnie wprowadzone przez byłych pracowników. W związku z zaistniałą sytuacją poleciłem w br. przeprowadzenie w powyższym zakresie weryfikacji i poprawienie błędów w ewidencji księgowej”*.

(dowód: akta kontroli str. 1879 – 1884)

4. KSP nie wprowadziła pisemnych zasad w ujmowaniu należności, które zapewniały kompletność prowadzonej ewidencji księgowej. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Do badania kompletności pobrano 10 spraw sądowych prowadzonych przez KSP w roku 2015 r. na kwotę 244.726,03 zł dokonując sprawdzenia ujęcia należności w księgach rachunkowych. W 6 sprawach (z 10 objętych badaniem, tj. w 60%) należności na kwotę 65.611,49 zł zostały ujęte w ewidencji księgowej. W pozostałych czterech przypadkach należności nie zostały ujęte w ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 1283 – 1288, 1519 - 1521)

5. W KSP roczną inwentaryzację za rok 2015 przeprowadzono na podstawie Decyzji Komendanta Stołecznego Policji nr 527/2015 z dnia 17 października 2015 r. *w sprawie inwentaryzacji pełnej okresowej rozrachunków (należności i zobowiązań), środków na rachunkach bankowych, środków pieniężnych w kasie i druków ścisłego zarachowania w Wydziale FiB KSP* oraz na podstawie Decyzji Komendanta Stołecznego Policji nr 514/2015 z dnia 17 grudnia 2015 r. wprowadzającej Instrukcję inwentaryzacji składników majątku Komendy Stołecznej Policji. Zgodnie z § 4 ust.1 ww. instrukcji Główny Księgowy organizuje, nadzoruje, kontroluje inwentaryzację w jednostce oraz nadzoruje i opiniuje rozliczenie wyników inwentaryzacji.

W ww. procedurach przyjęto, iż należności zostaną inwentaryzowane drogą

³⁷ Odnośnie kontrahenta oznaczonego nr 1670 wprowadzono błędną kwotę należności z tytułu prawnego.

³⁸ Dotyczy to kontrahentów Z. B., K. B., S. B.

potwierdzenia sald z kontrahentami według stanu na dzień 30 listopada 2015 r. oraz stan tych należności zostanie ustalony na dzień 31 grudnia 2015 r. poprzez dopisanie zwiększeń lub zmniejszeń w okresie od 1 do 31 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1180 – 1198, 1204 – 1207)

KSP na dzień 30 listopada 2015 r. przeprowadziła inwentaryzację niepodatkowych należności SP drogą uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych stanu tych aktywów w stosunku do 96 kontrahentów i ustaliła stan po zwiększeniach lub zmniejszeniach w okresie od 1 do 31 grudnia 2015 r. na kwotę 1.791.958,71 zł (na kontaktach: 221-0690-06, 221-0690-08, 221-0750-00, 221-0830-01, 221-0830-04, 221-0830-05, 221-0870-03, 221-092-02, 221-0970-02, 221-0970-04, 221-0970-10, 221-0970-12, 201, 249-097-02). W odniesieniu do powyższych należności inwentaryzacja została przeprowadzona zgodnie z terminem wskazanym w powyższej decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 1199, 1208)

Na dzień 31 grudnia 2015 r. przeprowadziła inwentaryzację niepodatkowych należności SP drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości na kwotę 4.644.280,50 zł (na kontaktach 221-0690-01, 221-0690-10, 249-0750, 221-0830-02, 249-0830-02, 221-0830-02, 249-083-04, 249-0920-02, 249-0920-03, 221-097-01, 249-0970-04, 221-0970-07, 221-0970-09, 221-0970-10, 221-0970-11, 249-0970-13, 238, 264). Inwentaryzacji przeprowadzonej drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami nie udokumentowano. W stosunku do pozostałych należności na kwotę 6.038.189,05 zł KSP zaniechała przeprowadzenia inwentaryzacji sald należności niepodatkowych SP według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1208, 1586 – 1587)

W badanej próbie 30 należności zaległych na dzień 31 grudnia 2015 r. w odniesieniu do 22 na kwotę 2.408.534,28 zł inwentaryzację przeprowadzono metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, w trzech metodą potwierdzenia salda na kwotę 75.654 zł, zaś w pięciu na kwotę 985 zł inwentaryzacji nie przeprowadzono.

(dowód: akta kontroli str. 1180 – 1200, 1204 - 2012)

6. Kontrola NIK dokonała sprawdzenia poprawności danych w zakresie należności pozostałych do zapłaty oraz zaległości netto w sporządzonym przez KSP na dzień 31 grudnia 2015 r. rocznym sprawozdaniu budżetowym (Rb-27).

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1.** Nieprawidłowe księgowanie operacji na kontach syntetycznych w 8 z 30 objętych badaniem należności na kwotę 1.260.095,85 zł (tj. na koncie 249 zamiast na 221) oraz w trzech przypadkach należności księgowano zbiorczo na jednym koncie analitycznym na kwotę 585 zł, co było niezgodne z przyjętą w KSP polityką (zasadami) rachunkowości³⁹ oraz art. 4 ust. 1 i 2 uor. W przypadku kont syntetycznych dotyczyło to kontrahentów oznaczonych nr 807, 2901, 2902, 2905, 8928 i 1670, a w przypadku kont analitycznych dodatkowo trzech kontrahentów bez oznaczenia księgowanych zbiorczo na jednym koncie analitycznym.

(dowód: akta kontroli str. 1920 – 1921, 2036 – 2037, 2041 – 2042, 2048 – 2049, 2054 - 2106)

³⁹ Załącznik nr 7 pn. Zakładowy plan kont w zakresie kont 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” oraz 249 „Pozostałe rozrachunki”.

Naczelnik Wydziału Finansów i Budżetu – Główna Księgową p. Bożena Frankowska wyjaśniła, iż „przyczyną księgowych w roku 2015 niezgodnych z przyjętą polityką rachunkowości w roku 2015 jest błąd pracownika i niewłaściwy nadzór p. K. B odpowiedzialnej bezpośrednio za pracę Sekcji Księgowości WFiB KSP”

(dowód: akta kontroli str. 1552)

2. W 4 z 30 wybranych do kontroli należności z opóźnieniem od 26 do 1.241 dni wprowadzono do ewidencji księgowej należności w wysokości 13.596,30 zł dotyczące kontrahenta oznaczonego nr 925216 i trzech kontrahentów nieoznaczonych zaksięgowanych zbiorczo, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 1933 – 1944, 2036 – 2037, 2041 – 2042, 2048 – 2049)

Naczelnik WFiB – Główna Księgową p. Bożena Frankowska wyjaśniła, iż „przyczyną opóźnień w zaksięgowaniu należności (...) jest niedopatrzenie pracownika”.

(dowód: akta kontroli str. 1552)

3. W 2 z 30 objętych badaniem należności stwierdzono opóźnienia w wystawianiu not księgowych na kwotę 649.299,73 zł dla kontrahentów oznaczonych nr 2902 (81 dni) i 1704 (41 dni), co było niezgodne z art. 42 ust. 5 ufp oraz w konsekwencji z art. 20 ust. 1 uor.

(dowód: akta kontroli str. 2318 – 2345, 2393 - 2394)

Z-ca Komendanta Stołecznego Policji insp. Piotr Owsiewski odnośnie wystawionych z opóźnieniem not księgowych wyjaśnił, iż „z uwagi na upływ czasu i braku osób zatrudnionych, które prowadziły sprawę nie można ustalić przyczyny wystawienia obciążeń z opóźnieniem w zakresie: noty księgowej nr 596/F/2007 z dnia 20.11.2007 r. wystawionej dla GP przy Zakładzie Karnym w Czerwonym Borze na kwotę 403.347,73 zł, noty księgowej nr 680/F/2011 z dnia 22.07.2011 wystawionej dla Biuro Projektów BM art. Projekt Sp. o. o. na kwotę 245.952 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1307 - 1314)

4. Wykazanie w rocznym sprawozdaniu budżetowym (Rb-27) za rok 2015 niższej o 2.345.318,17 zł, tj. o 20,8 % kwoty należności pozostałych do zapłaty i o 1.843.157,58 zł, tj. o 20,9% kwoty zaległości netto, niż wynikająca z ewidencji księgowej. Stanowi to naruszenie § 9 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴⁰, zgodnie z którym kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Ponadto ww. sprawozdanie zostało sporządzone niezgodnie z § 9 ust. 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa stanowiącej załącznik nr 37 do ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 559 – 560, 1378 - 1397)

Stosownie do art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej „uondfp”), wykazanie, w sprawozdaniu z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania, danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Według wyjaśnień Naczelnik WFiB KSP - Głównej Księgowej p. Bożeny Frankowskiej, główną przyczyną wykazania w podpisany w dniu 11 kwietnia

⁴⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 j.t.

2016 r. rocznym sprawozdaniu budżetowym sporządzonym na dzień 31 grudnia 2015 r. danych niezgodnych z ewidencją księgową było nieprzypisanie wszystkich należności algorytmem do generowanego z systemu finansowo-księgowego sprawozdania budżetowego (Rb-27) a pracownik, który sporządzał sprawozdanie nie dokonał ręcznego przypisania omawianych należności.

(dowód: akta kontroli str. 1406 - 1432)

Dodatkowo Główna Księgowa KSP wyjaśniła, iż w ramach czynności nadzorczych w zakresie poprawności przygotowanego sprawozdania budżetowego na dzień 31 grudnia 2015 r. jej czynności polegały na sprawdzeniu zgodności sald oraz przyjęciu, jako sprawdzenie, potwierdzenie podpisem sprawozdań przez Z-cę Naczelnika Wydziału FiB KSP w ramach sprawowanego przez nią nadzoru nad pracą Sekcji Księgowości.

(dowód: akta kontroli str. 1400 – 1402, 1406 - 1409)

Zdaniem NIK powyższe argumenty nie zasługują na uwzględnienie, gdyż sprawozdania budżetowe należy sporządzać według zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa stanowiącej załącznik nr 37 do ww. rozporządzenia. Ponadto wykonywanie zadań przez podległych pracowników nie zwalnia Głównego Księgowego ze sprawowania skutecznego nadzoru nad realizacją powierzonych im zadań.

W związku z powyższą nieprawidłowością wyjaśnienia złożył Zastępca Komendanta Stołecznego Policji mł. insp. Hubert Kowalczewski, który podpisał ww. sprawozdanie i podał, że *„roczne sprawozdanie budżetowe Rb-27 na dzień 31.12.2015 r. podpisałem, ponieważ ww. sprawozdanie zostało zatwierdzone, jako prawidłowo zweryfikowane, przez Głównego Księgowego KSP (któremu powierzono prowadzenie ksiąg rachunkowych zgodnie z art. 52 ustawy z 29.09.1994 r. o rachunkowości”*.

(dowód: akta kontroli str. 1506 - 1507)

5. W 4 z 10 objętych badaniem sprawach sądowych należności na kwotę 179.114,54 zł nie były ujęte w ewidencji księgowej KSP, co było sprzeczne z art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który wskazuje, iż w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego oraz art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 1283 – 1288, 1519 - 1521)

6. W 20 z 30 objętych kontrolą należności niepoprawnie ujęto w ewidencji księgowej termin zapłaty wynikający z dokumentu źródłowego w odniesieniu do należności niepodatkowych SP na kwotę 1.789.020,82 zł, co było niezetelne. Dotyczy to kontrahentów oznaczonych nr 951, 5033, 925216, 1011, 1020, 1023, 1704, 2102, 807, 2901, 2902, 2905, 1370, 8928, 1670 oraz w trzech przypadkach kontrahentów zaksięgowanych zbiorczo. Skutkowało to brakiem możliwości monitoringu stanu rozrachunków należności celem odpowiedniego reagowania na sytuacje takie jak opóźnienie w zapłacie całości należności lub części należności.

(dowód: akta kontroli str. 1918 - 1919)

Ustalone przez NIK nieprawidłowości w powyższym zakresie wskazują na duże prawdopodobieństwo wystąpienia błędnych terminów w ewidencji księgowej w stosunku do pozostałych należności KSP.

7. Zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji niepodatkowych należności SP na dzień 31 grudnia 2015 r. w stosunku do należności na łączną kwotę 6.038.189,05 zł, co stanowiło 48,4 % ogółu niepodatkowych należności SP KSP, tym samym naruszono art. 26 ust.1 ustawy o rachunkowości. Dotyczyło to należności z tytułu opłat za pobyt w jednostkach Policji osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia (konto 221-0690-02), grzywien, mandatów i kar pieniężnych nałożonych na osoby fizyczne (konto 221-0570) oraz grzywien i innych kar pieniężnych nałożonych na osoby prawne oraz inne jednostki organizacyjne (konto 221-0580). Przepis wskazuje, iż jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację należności drogą uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych stanu tych aktywów, a w stosunku do należności spornych i wątpliwych oraz należności wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

(dowód: akta kontroli str. 1208, 1885)

Komendant Stołeczny Policji oraz Główna Księgowa wyjaśnili, iż „inwentaryzacja na kwotę 6.038.189,05 zł, z tytułu kar transportowych i kar porządkowych, opłat za pobyt osób zatrzymanych w celu wytrzeźwienia oraz pomocy mieszkaniowej nie była przeprowadzona w roku 2015 z uwagi na duże zaległości w powyższym zakresie oraz ujęciem w ewidencji należności zbiorczych, co uniemożliwiało prawidłową weryfikację z dokumentami źródłowymi. W wyniku powyższej nieprawidłowości poleciłem Głównej Księgowej KSP objęciem szczególnym nadzorem inwentaryzacji w zakresie należności i zobowiązań za rok 2016.”

(dowód: akta kontroli str. 1879 – 1884)

Dodatkowo Naczelnik WFIB KSP – Główna Księgowa p. Bożena Frankowska w zakresie zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji za rok 2015 wyjaśniła, iż „w latach ubiegłych w przypadku kar transportowych i kar porządkowych, opłat za pobyt osób zatrzymanych w celu wytrzeźwienia oraz pomocy mieszkaniowej nie było przeprowadzonej inwentaryzacji. Również w roku 2015 z uwagi na duże zaległości z lat ubiegłych oraz ujęcia w ewidencji księgowej należności w formie zbiorczych zestawień nie było możliwości przeprowadzenia pełnej weryfikacji należności z dokumentami źródłowymi. Obecnie powyższe zagadnienia są poddawane szczegółowej analizie. W związku z prowadzoną obecnie kontrolą zostałam zobligowana przez Komendanta Stołecznego Policji do wygezekwowania od podległych mi pracowników właściwej realizacji czynności w celu przygotowania w prawidłowy sposób pełnej dokumentacji inwentaryzacyjnej za rok 2016”

(dowód: akta kontroli str. 1406 - 1432)

Zdaniem NIK powyższe argumenty nie zasługują na uwzględnienie, gdyż inwentaryzację przeprowadza się w celu zweryfikowania danych ksiąg rachunkowych z posiadanym stanem rzeczywistym. Obowiązek przeprowadzania inwentaryzacji wynika z ustawy o rachunkowości, zgodnie z którą prowadzenie rachunkowości jednostki obejmuje m.in. okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów. Jednostki mają również obowiązek rzetelnie i jasno przedstawiać swoją sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Z zasady tej pośrednio wynika obligatoryjność przeprowadzania inwentaryzacji, ponieważ prezentowane dane w sprawozdaniach budżetowych i finansowych mogą być wiarygodne tylko wtedy, gdy dane księgowe zostały skonfrontowane ze stanem faktycznym. Dopiero po potwierdzeniu stanu

poszczególnych składników majątku, wyjaśnieniu wynikłych różnic inwentaryzacyjnych, stan ewidencji księgowej można uznać za prawidłowy, a dane zawarte w sprawozdaniach budżetowych i finansowych za rzetelnie odzwierciedlające rzeczywistość. NIK zauważa, iż w powyższym zakresie nie dołożono należytej staranności w wypełnieniu tych obowiązków.

Stosownie do art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

8. Nieudokumentowanie przeprowadzenia inwentaryzacji należności SP przeprowadzonej drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami na kwotę 4.644.280,50 zł, co stanowiło 37,2% ogółu niepodatkowych należności Skarbu Państwa KSP, tym samym naruszono art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Odnosnie powyższej nieprawidłowości Komendant Stołeczny Policji oraz Główna Księgowa wyjaśnili, iż „*nieudokumentowanie w inwentaryzacji należności na kwotę 4.644.280,50zł wynikało z niewłaściwego sposobu przeprowadzenia inwentaryzacji*”.

(dowód: akta kontroli str. 1208, 1885)

9. Nierzetelność w przeprowadzeniu inwentaryzacji należności metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami na kwotę 2.408.534,28 zł w odniesieniu do badania próby (w 22 z 25 objętych badaniem należności zaległych, dla których przeprowadzono inwentaryzację metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami lecz jej nieudokumentowano). Kontrola po weryfikacji sald kontrahentów (oznaczonych nr 989, 951, 5033, 925216, 1011, 1022, 1023, 1704, 2101, 2102, 807, 1904, 429, 2317, 2901, 2902, 2905, 1370, 8928, 1670) potwierdziła, iż przeprowadzona inwentaryzacja nie była rzetelna. Stwierdzono, iż:
 - błędnie ujęto w księgach rachunkowych kwoty wynikające z tytułu prawnego (wyroku) w stosunku do kontrahenta oznaczonego nr 1670.
 - nie naliczono należnych odsetek w przypadku kontrahentów oznaczonych nr 8928, 1370, 2905, 2902, 2901, 2317, 429, 1904, 807, 2102, 2101, 1704, 1023, 1020, 5033,
 - nie utworzono odpisu aktualizującego wartość należności w przypadku kontrahentów oznaczonych nr 951, 1020, 1023, 1704, 2101, 807, 1904, 429, 2317, 2901, 2902, 2905, 1370, 8928, 1670.
 - niezaksięgowano należności ubocznych dotyczących kosztów postępowania sądowego i innych opłat w przypadku kontrahentów oznaczonych nr 951, 1020, 1023, 2102, 429.

(dowód: akta kontroli str. 1408, 1883, 1933 – 1934, 2385 - 2392)

Komendant Stołeczny Policji oraz Główna Księgowa w zakresie przeprowadzonej nierzetelnie inwentaryzacji wyjaśnili, iż „*przyczyna niewłaściwie przeprowadzonej inwentaryzacji wynika z niedokonania we właściwy sposób weryfikacji należności przez pracowników WFiB*”.

(dowód: akta kontroli str. 1879 – 1883)

Kontrola NIK wskazuje, iż Główna Księgowa zgodnie z § 4 ust. 1 Instrukcji inwentaryzacji składników majątku Komendy Stołecznej Policji wprowadzonej decyzją Komendanta Stołecznego Policji nr 514/2015 w dniu 17 grudnia 2015 r.

organizuje, nadzoruje, kontroluje inwentaryzację w jednostce oraz nadzoruje i opiniuje rozliczenie wyników inwentaryzacji.

(dowód: akta kontroli str. 1181 - 1198)

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w powyższym zakresie budzą wątpliwości co do rzetelności przeprowadzenia inwentaryzacji również w stosunku do pozostałej grupy należności na kwotę 2.235.746,22 zł zinwentaryzowanych na dzień 31 grudnia 2015 r. metodą porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, której KSP nieudokumentowała.

10. Nie ustalono kwoty podlegającej zwrotowi dla KSP od funkcjonariuszy w przypadku należności na koncie 234 dotyczących udzielonych w latach dziewięćdziesiątych zaliczek z tytułu pomocy mieszkaniowej na kwotę 324.161,49 zł, co było nierzetelne. Spowodowało to, iż KSP nie wykazała tych należności w kategorii należności pozostałych do zapłaty i zaległości netto w sporządzonym rocznym sprawozdaniu budżetowym za rok 2015 (Rb-27). Z informacji przekazanej przez KSP wynika, że ww. kwota pomocy mieszkaniowej przyznawana była na podstawie Zarządzenia nr 41 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 marca 1993 r. w sprawie określenia wysokości pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe dla funkcjonariuszy Policji, UOP, SG i PSP oraz zasad jej przyznawania i co do zasady miała charakter zwrotny. Zarządzenie przewidywało obowiązek zwrotu świadczenia w przypadku funkcjonariuszy, których służba trwała krócej niż 10 lat, a w razie zwolnienia funkcjonariusza ze służby przed upływem tego okresu, udzielona pomoc podlegała zwrotowi z zastosowaniem umorzenia w wysokości 1/10 kwoty tej pomocy za każdy pełny rok służby. Bezzwrotny charakter miała pomoc finansowa udzielona funkcjonariuszom, których okres służby wynosił co najmniej 10 lat oraz emerytom i rencistom. Kontrola ustaliła, iż w stosunku do tych należności nie podejmowano żadnych czynności windykacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1291 – 1296, 1885)

Komendant Stołeczny Policji w zakresie ustalenia statusu tych należności wyjaśnił, iż „*pomimo prowadzonych uzgodnień, ujętych na koncie 234, z tytułu zaliczek udzielonych na pomoc mieszkaniową funkcjonariuszom, na dzień 31.12.2015 r. w zakresie należności pozostających na saldzie ww. konta na łączną kwotę 324.161,49 zł nie ustalono czy podlegają one zwrotowi (...) Dodatkowo wyjaśnił, że w zakresie nieprowadzenia działań windykacyjnych wyjaśnił, iż „z uwagi na nieustalenie statusu z tytułu udzielonych zaliczek udzielonych na pomoc mieszkaniową funkcjonariuszom nie były podjęte działania windykacyjne. Należności z konta 234 nie były rozpatrywane w zakresie ich przedawnienia (...) W zakresie nie wykazania powyższej kwoty w sprawozdaniu budżetowym (Rb-27) na dzień 31.12.2015 r. wskazał, iż (...) pracownik, który sporządzał sprawozdanie nie dokonał ręcznego przypisania salda konta 234 w sprawozdaniu”*

(dowód: akta kontroli str. 1317 – 1331)

Komendant Stołeczny Policji, biorąc pod uwagę ustalenia kontroli, Decyzją nr 449/2016 z dnia 26.10.2016 r. powołał komisję do dokonania analizy w zakresie należności dotyczących udzielonych policjantom pomocy finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 1317 – 1332)

11. W 9 sprawach (z 10 objętych badaniem, tj. w 90%) dotyczących niepodatkowych należności Skarbu Państwa spisanych w 2015 r. jako nieściągalne na łączną kwotę 3.279 zł, spisane należności zostały ujęte w księgach rachunkowych w niewłaściwym okresie – z opóźnieniem

wynoszącym od ponad czterech miesięcy (tj. 145 dni) do ponad roku i czterech miesięcy (tj. 497 dni) od daty wpłynięcia do WFiB KSP informacji o zgonie dłużnika⁴¹, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Odnośnie powyższych nieprawidłowości Komendant Stołeczny Policji (oraz Naczelnik WFiB KSP, Główna Księgowa KSP) wyjaśnili, że należności z tytułu opłat za pobyt w jednostce Policji w celu wytrzeźwienia „zostały przyjęte zbiorczo na ewidencję księgową w 2011 roku. Proces rozksięgowywania sald rozpoczął się w 2014 r. Jego podstawą była analiza dokumentów źródłowych, która polegała na właściwym przyporządkowaniu niespłaconych należności. Na opóźnienie ujęcia należności w księgach rachunkowych duży wpływ miało pracochłonne rozksięgowywanie każdego wezwania do zapłaty, ponadto sprawozdawczość oraz realizowanie innych bieżących, terminowych zadań.”

(dowód: akta kontroli str. 1103 – 1122, 1160 - 1171, 1243 – 1247, 1251 - 1259)

12. W sześciu sprawach (z 10 objętych badaniem, tj. w 60%) dot. należności głównych na łączną kwotę 8.620,95 zł umorzenia zostały ujęte w księgach rachunkowych na niewłaściwym koncie (w pięciu przypadkach na koncie 840⁴², w jednym przypadku na koncie 720⁴³ – zamiast na koncie 761), co było niezgodne z polityką rachunkowości oraz załącznikiem nr 3 (pn. Plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych) do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, a także art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości.

Według wyjaśnień Komendanta Stołecznego Policji oraz Głównej Księgowej KSP było to wynikiem błędów (nieprawidłowych księgowania) pracowników. Komendant Stołeczny podał, że w ramach czynności zaradczych polecił „przygotowanie wewnętrznych procedur uwzględniających utworzenie ewidencji wniosków należności umorzonych, która umożliwi weryfikację zdarzeń gospodarczych na koncie 761...”.

(dowód: akta kontroli str. 942 – 943, 949 – 967, 1242 – 1243, 1250 – 1251, 1441 – 1443, 1447 - 1451)

13. W sześciu sprawach (z 10 objętych badaniem, tj. w 60%) dot. należności głównych na łączną kwotę 9.272,99 zł rozstrzygnięcia umarzające należności zostały ujęte w księgach rachunkowych w niewłaściwym okresie – z opóźnieniem wynoszącym od miesiąca (w jednej sprawie) do ponad pięciu miesięcy (w czterech sprawach) od daty rozstrzygnięcia⁴⁴, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Według wyjaśnień Komendanta Stołecznego Policji oraz Głównej Księgowej KSP wynikało to z opóźnień w przekazywaniu dokumentów pomiędzy komórkami WFiB KSP, tj. Sekcją Windykacji i Sekcją Księgowości (w tym późnego przekazania dokumentów z Sekcji Windykacji do Sekcji Księgowości z uwagi na przetrzymanie

⁴¹ Z tego w sprawie: UP-PDOZ-2453/12 po upływie ponad 10 miesięcy (tj. 322 dni), UP-PDOZ-2279/12 – ponad 10 miesięcy (tj. 314 dni), UP-PDOZ-2752/12 – ponad osiem miesięcy (tj. 266 dni), UP-PDOZ-3971/12 – ponad 11 miesięcy (tj. 333 dni), UP-PDOZ-9541/14 – ponad rok i cztery miesiące (tj. 497 dni), 8000/12/353 – ponad 13 miesięcy (tj. 404 dni), UP-PDOZ-10935/15 – ponad cztery miesiące (tj. 145 dni), UP-PDOZ-10071/14 – ponad pięć miesięcy (tj. 174 dni) i UP-PDOZ-10481/14 – ponad dziewięć miesięcy (tj. 287 dni).

⁴² Dotyczy spraw: W-761/13, W-949/13, W-508/08, W-552/11 (W-434/11) i K 28/06.

⁴³ Dotyczy sprawy: UP-PDOZ-10931/15.

⁴⁴ Z tego w sprawie: UP-PDOZ-10931/15 – po upływie ponad pięciu miesięcy, W-761/13 – po ponad pięciu miesiącach, W-949/13 – po pięciu miesiącach, W-508/08 – po ponad pięciu miesiącach, W-552/11 (W-434/11) – po ponad trzech miesiącach, K-41/06 – po ponad miesiącu,

dokumentów przez pracownika prowadzącego sprawę). Jak podał Komendant Stołeczny Policji w celu wyeliminowania podobnych przypadków w przyszłości polecił uwzględnić w przygotowywanych procedurach terminowość przekazywania dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 942 – 967, 1242 – 1243, 1250 – 1251, 1441 – 1443, 1447 - 1451)

- 14.** W przypadku pięciu spraw dotyczących należności umorzonych w 2015 r. nie były naliczane i ujęte w księgach rachunkowych w trakcie trwania postępowań windykacyjnych odsetki od ww. należności⁴⁵, co było niezgodne z § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości. Zgodnie z § 8 ust. 5 ww. rozporządzenia odsetki od należności 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.

Według wyjaśnień Komendanta Stołecznego Policji oraz Głównej Księgowej KSP wynikało to z przyjętej błędnej praktyki przypisywania odsetek po dokonaniu spłaty należności głównej.

(dowód: akta kontroli str. 942 – 967, 1441 – 1443, 1447 – 1451, 1454, 1460)

- 15.** W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące zaniechania przeprowadzenia i udokumentowania inwentaryzacji należności, nieprawidłowej wyceny należności, niedokonania odpisów aktualizujących wartość należności, sporządzenia sprawozdań budżetowych niezgodnych z ewidencją księgową, ujmowania w ewidencji księgowej należności przedawnionych i wykazywania ich w sprawozdawczości. Wykazane powyżej nieprawidłowości wskazują, iż organizacja systemu rachunkowości i kontroli wewnętrznej oraz funkcjonowanie systemu księgowości komputerowej nie było prawidłowe, co spowodowało, iż księgi rachunkowe w roku 2015 w zakresie niepodatkowych należności Skarbu Państwa były prowadzone nierzetelnie a dokonane w nich zapisy nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego należności i zaległości, tj. niezgodnie z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości.

Zgodnie z art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości, kto wbrew przepisom ustawy dopuszcza do prowadzenia ksiąg rachunkowych wbrew przepisom ustawy lub podawania w tych księgach nierzetelnych danych podlega grzywnie lub karze pozbawienia wolności do lat 2, albo obu tym karom łącznie.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych Komendant Stołeczny Policji jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej oraz za prowadzenie rachunkowości na podstawie art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych, jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie prowadzenia rachunkowości jednostki, wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

Komendant Stołeczny Policji w dniu 15 grudnia 2014 r. powierzył Pani Bożenie Frankowskiej obowiązki i odpowiedzialność w powyższym zakresie, które przyjęła

⁴⁵ Dotyczy to spraw: W-508/08, K 28/06. K-41/06, D-69/12 i K-27/06.

poprzez złożenie podpisu w dniu ich powierzenia. W tym samym dokumencie dodatkowo powierzył Głównemu Księgowemu organizację, kierowanie, koordynowanie oraz nadzorowanie pracy w Wydziale Finansów i Budżetu KSP. Zgodnie z § 41 Regulaminu KSP z dnia 17 czerwca 2013 r. (ze zm.), do zakresu zadań tego Wydziału należały zadania w zakresie gospodarki finansowej Komendy i jednostek organizacyjnych Policji oraz obsługi finansowej policjantów i pracowników.

Zgodnie z § 4 ust.1 Instrukcji inwentaryzacji składników majątku wprowadzonej do użytku służbowego Decyzją Komendanta Stołecznego Policji nr 514/2015 z dnia 17 grudnia 2015 r. Główny Księgowy organizuje, nadzoruje, kontroluje inwentaryzację w jednostce oraz nadzoruje i opiniuje rozliczenie jej wyników.

W zakresie ustaleń kontroli oraz stosowania przepisów ustawy o rachunkowości, ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia MF w sprawie sprawozdawczości budżetowej Główna Księgowa KSP, p. Bożena Frankowska wyjaśniła, iż ustalenia kontroli „są konsekwencją błędnych praktyk stosowanych w KSP w latach ubiegłych. Powyższe czynności wynikały z błędów pracowników i nie zostały zweryfikowane przez Zastępcę Naczelnika Wydziału Finansów i Budżetu Panią K.B, która ma powierzony od dnia 12.01.2005 roku bezpośredni nadzór nad pracą Sekcji Księgowości WFiB KSP. W ramach sprawdzenia i kontroli przyjął, iż podpis ww. pod sprawozdaniami świadczy o poprawności ich sporządzenia. W zakresie przedawnienia PDOZ (...) z uwagi na duże zaszłości w tym zakresie oraz utrudnienia związane ze zbiorczymi zestawieniami, nie przeprowadzono na dzień 31 grudnia 2015 r. pełnej weryfikacji należności pod względem ich przedawnienia, obecnie są przedmiotem korekty. W związku z odpowiedzialnością wynikającą z powierzenia mi obowiązków Głównego Księgowego KSP oświadczam, iż w celu wyeliminowania nieprawidłowości, jakie zostały ujawnione w trakcie kontroli i prawidłowego sporządzenia sprawozdania za 2016 rok dołożę wszelkich starań by zostały niezwłocznie wyeliminowane w ramach działań naprawczych oraz poleceń wydanych mi przez Komendanta Stołecznego Policji.

(dowód: akta kontroli str. 1504)

Ze sporządzonej w dniu 11 kwietnia 2016 r. korekty sprawozdania budżetowego (RB-27) za rok 2015 wynika, iż ww. sprawozdanie podpisali p. Bożena Frankowska - Główny Księgowy KSP oraz mł. insp. Hubert Kowalczewski - Zastępca Komendanta Stołecznego Policji na podstawie upoważnienia wydanego przez Komendanta Stołecznego Policji w dniu 13 lutego 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1506 - 1507)

Jak ustalono Zastępca Naczelnika nadzorująca Sekcję Księgowości od dnia 31 marca 2016 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych przebywała na zwolnieniu lekarskim, zaś od dnia 16 marca 2016 r. do dnia 30 marca 2016 r. przebywała na urlopie wypoczynkowym.

Ponadto zdaniem NIK ww. argumenty nie zasługują na uwzględnienie, gdyż błędna praktyka stosowana od wielu nie zwalnia Głównego Księgowego z odpowiedzialności za realizowanie nałożonych na niego przepisami prawa obowiązków. Podobnie wykonywanie zadań przez podległych pracowników nie zwalnia Głównego Księgowego (zajmującego równocześnie stanowisko Naczelnika WFiB KSP) ze sprawowania skutecznego nadzoru nad realizacją powierzonych im zadań.

Mając na uwadze stwierdzone nieprawidłowości w ewidencji księgowej KSP, jak i prezentacji danych w sprawozdaniu budżetowym Rb-27 za 2015 r. w zakresie

należności pozostałych do zapłaty i zaległości, w ocenie NIK istnieje duże prawdopodobieństwo, że w ewidencji księgowej KSP w roku 2016 oraz kwartalnych sprawozdaniach budżetowych Rb-27 w roku 2016 występują tożsame nieprawidłowości.

Powyższe ustalenia, zebrane w toku kontroli dokumenty oraz pobrane wyjaśnienia i przypisany zakres odpowiedzialności, wskazują na niezasadność zajmowania stanowiska przez Główną Księgową KSP – Naczelnika Wydziału Finansów i Budżetu KSP, Bożenę Frankowską.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność KSP w badanym obszarze (w zbadanym zakresie).

NIK dostrzega, że nieprawidłowe praktyki funkcjonowały w KSP od wielu lat, w związku z czym mogły powstać zaległości w realizacji zadań. Zauważyć jednak należy, że sytuacja taka nie zwalniała pracowników KSP, w tym Głównego Księgowego z obowiązku wykonywania bieżących zadań zgodnie z obowiązującymi przepisami. Odpowiednie działania naprawcze, w tym organizacyjne mogły być podjęte w okresie objętym kontrolą.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁶, wnosi o:

1. Kontynuowanie rozpoczętych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości oraz podjęcie odpowiednich działań (w tym organizacyjnych i kadrowych) mających na celu zapewnienie niewystępowania stwierdzonych nieprawidłowości w przyszłości.
2. Doprowadzenie do tego, aby księgi rachunkowe i sporządzane sprawozdania przedstawiały rzeczywisty obraz należności i zaległości KSP, w tym dokonanie w księgach rachunkowych prawidłowej wyceny należności niepodatkowych Skarbu Państwa, doprowadzenie do wykazywania rzeczywistej wartości tych należności oraz ustalenie rzeczywistego stanu zaległości KSP.
3. Niezwłoczne podejmowanie czynności zmierzających do wyegzekwowania należności.
4. Wyeliminowanie przypadków wystąpienia nieuzasadnionych przerw w podejmowaniu czynności egzekucyjnych.
5. Wyeliminowanie przypadków wykazywania w księgach rachunkowych błędnych terminów zapłaty, uniemożliwiających bieżące monitorowanie stanu wierzytelności jednostki.
6. Przeprowadzenie kompleksowej analizy należności zaległych pod kątem ich przedawnienia oraz podjęcie odpowiednich działań, w tym windykacyjnych w celu zapobieżenia występowaniu przedawnień w przyszłości.
7. Podejmowanie rozstrzygnięć dotyczących umarzania należności oraz rozkładania ich płatności na raty w formach wymaganych przepisami prawa.
8. Usprawnienie procesu obiegu dokumentów pomiędzy komórkami organizacyjnymi KSP w celu zapewnienia rzetelnego prowadzenia ewidencji należności niepodatkowych SP oraz procesu windykacji.
9. Wzmocnienie systemu kontroli zarządczej w obszarach, w których stwierdzono nieprawidłowości.

⁴⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Warszawa, dnia 12 grudnia 2016 r.

Kontrolerzy
Katarzyna Kędzior-Rejner
Główny specjalista k.p.

Katarzyna Kędzior-Rejner
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Dyrektor
Marek Bieńkowski

Marek Bieńkowski
podpis

Agnieszka Wójcik-Zaborowska
Specjalista k.p.

Agnieszka Wójcik-Zaborowska
podpis