



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Delegatura w Olsztynie

LOL-4100-02-01/2012; P/12/088

Olsztyn, 13 kwietnia 2012 r.

**Pan**  
**nadinsp. Józef Gdański**  
**Komendant Wojewódzkiej Policji**  
**w Olsztynie**

**Wystąpienie pokontrolne**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie przeprowadziła w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Olsztynie („KWP”; „Komenda”), kontrolę wykonania budżetu państwa w 2011 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Komendantowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK pozytywnie ocenia realizację przez Komendę planu finansowego w 2011 r. Podstawą pozytywnej oceny była prawidłowa realizacja dochodów i wydatków budżetowych, rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych, zgodność danych ujętych w rocznych sprawozdaniach budżetowych z ewidencją księgową oraz terminowe przekazywanie tych sprawozdań dysponentom wyższego stopnia.

1. W planie finansowym KWP, ustalonym decyzją Komendanta Głównego Policji z 23 lutego 2011 r. określono, że dochody powinny wynieść 1.764 tys. zł. Ustalone w decyzji limity wydatków budżetowych oraz budżetu środków europejskich wynosiły odpowiednio 268.223 tys. zł i 6.026 tys. zł. W wyniku korekty powyższego planu, dokonanej w dniu 28 lutego 2011 r. oraz zmian dokonanych w trakcie roku budżetowego limit wydatków wzrósł do 285.000,63 tys. zł. Zwiększenie planu w tym zakresie spowodowane było m.in. koniecznością zwiększenia wydatków na uposażenia funkcjonariuszy, w tym zwalnianych ze służby oraz na wynagrodzenia pracowników, potrzebą pokrycia zwiększonych wydatków rzeczowych oraz przekazaniem środków z rezerw celowych. Plan budżetu środków europejskich został natomiast zredukowany do kwoty 4.322,1 tys. zł.

2. Dochody budżetowe Komendy w 2011 r. wyniosły 1.886,54 tys. zł, co stanowiło 105,8% planu po zmianach oraz 99,0% wykonania dochodów w 2010 r. Zwraca uwagę fakt, że o ile wykonanie dochodów w rozdziale 75405 (komendy powiatowe Policji) było wyższe o 1,3% w stosunku do prognozowanego, to w rozdziale 75404 (komendy wojewódzkie Policji) było niższe o 34,4%. Przyczyną niewykonania planu dochodów w tym rozdziale było przede wszystkim niezrealizowanie planu sprzedaży składników majątkowych oraz nie uzyskanie zaplanowanej kwoty wpływów z najmu tych składników. Założono bowiem uzyskanie z tych tytułów łącznie 454 tys. zł, podczas gdy faktycznie uzyskano 114,0 tys. zł (25,1% planu). W rozdziale 75405, najwyższe wykonanie planu dochodów (w 180,5%) osiągnięto z tytułu grzywien i kar pieniężnych od osób prawnych, najniższe zaś

<sup>1</sup> Dz.U. z 2012, poz. 82 ze zm.

(61,5%) z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa. Uzyskane dochody, terminowo i w całości zostały odprowadzone przez Komendę na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

Według stanu na koniec 2011 r., należności wymagalne (zaległości) Komendy wyniosły 4.448,5 tys. zł i były o 118,8 tys. zł (2,7%) wyższe od należności wymagalnych na koniec 2010 r. Wzrost tych należności w całości miał miejsce w powiatowych komendach Policji (łącznie o 20,2%), podczas gdy w KWP zanotowano w tym okresie spadek o 12,1%. Najwyższe kwotowo zaległości wystąpiły w rozdz. 75405 § 0690 (wpływy z różnych opłat) i obejmowały nieuregulowane opłaty w związku z zatrzymaniami osób nietrzeźwych. Przyczyną utrzymywania wysokich zaległości z tego tytułu (w porównaniu ze stanem na koniec 2010 r. zmniejszyły się one o niespełna jeden procent) były obiektywne trudności w ich wyegzekwowaniu. Dłużnikami z tego tytułu były bowiem najczęściej osoby wywodzące się z grupy tzw. wykluczonych społecznie, zmieniające często miejsca pobytu oraz nieposiadające źródeł egzekucji (dochodów z zatrudnienia lub majątku osobistego).

Na podstawie badania losowo wybranych postępowań windykacyjnych prowadzonych w Komendzie w 2011 r. ustalono, że były one zgodne z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. Postępowanie egzekucyjne w administracji<sup>2</sup> oraz przepisami wykonawczymi do tej ustawy<sup>3</sup>. Przede wszystkim podejmowano je niezwłocznie oraz wykorzystano wszystkie dostępne prawem możliwości i źródła wyegzekwowania należności. Podjęto też stosowne działania organizacyjne, polegające m.in. na zwiększeniu obsady komórki windykacji, w celu skutecznego egzekwowania należności powstałych jeszcze przed 2011 r.

W 2011 r. nie wystąpiły zaległości przedawnione, które należałoby zaksięgować w koszty działalności.

**3. Zrealizowane wydatki wyniosły ogółem 282.833,81 tys. zł (99,24% planu po zmianach), z czego wydatkowano:**

- 6.052,54 tys. zł w rozdziale 75402 (100% planu),
- 68.134,60 tys. zł w rozdziale 75404 (97,08%),
- 208.645,35 tys. zł w rozdziale 75405 (99,95%),
- 1,32 tys. zł w rozdziale 75076 (99,99%).

Główną przyczyną niższej od zaplanowanej realizacji wydatków w rozdziale 75404 było ich niskie (poniżej 50% planu) wykonanie w paragrafach: 4308, 4309 i 4349. Wynikało to z przyczyn niezależnych od KWP, tj. przesunięcia terminu naboru wniosków do programu współpracy transgranicznej, niewystarczającego zabezpieczenia środków na inwestycje realizowane w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego „Warmia i Mazury na lata 2007 – 2013” oraz niewyłonienia (ze względu na brak ofert) wykonawcy na jedno z zadań realizowanych w ramach Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”.

W strukturze wydatków, największą pozycję stanowiły wydatki bieżące (93,6% wydatków ogółem, tj. 264.603 tys. zł), w tym obejmujące uposażenia funkcjonariuszy i wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi – 203.193 tys. zł (71,8%), zakup usług, materiałów i wyposażenia. Pozostałe wydatki stanowiły świadczenia na rzecz osób fizycznych (4,0%), wydatki majątkowe (1,8%) i współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE (0,6%).

Przeciętne zatrudnienie w 2011 r. ukształtowało się na poziomie 4.412 osób i było niższe o 27 od zatrudnienia w roku poprzednim, głównie w związku z odejściem ze służby funkcjonariuszy Policji, spowodowanym zapowiedziami zmian w przepisach emerytalnych. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną wyniosło 3.838 zł i było wyższe o 55 zł od wynagrodzenia za rok 2010.

Ustalenia kontroli dotyczące sposobu wykorzystania środków z rezerw celowych przekazanych Komendzie w 2011 r. w łącznej kwocie 1.597,6 tys. zł wskazują, że zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na realizację zakupów inwestycyjnych związanych ze stworzeniem sieci OST 112 oraz na realizację zadań finansowanych w 2010 r. ze środków na rachunku dochodów własnych (naprawy pojazdów i zakup części zamiennych). Tylko w 80,6% (1.288,2 tys. zł) wydatkowano przekazane środki z rezerw, gdyż nie wykorzystano w całości kwot przeznaczonych na budowę sieci OST z powodu braku technicznych możliwości ułożenia kabli światłowodowych na terenie Elbląga. Uzyskano też oszczędności w kwocie 134 tys. zł w wyniku korzystnego rozstrzygnięcia przetargu na budowę elementów tej sieci.

Dokonana w toku kontroli analiza 81 losowo wybranych pozapłacowych wydatków bieżących oraz wydatków majątkowych o wartości 8.845,6 tys. zł wykazała, że dokonywano ich w sposób gospodarny, celowy oraz zgodny z założeniami planu finansowego, a w przypadku wydatków finansowanych z budżetu środków

<sup>2</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. Wykonanie niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.)

europiejskich – zgodny także z ustalonymi kryteriami kwalifikowalności. NIK zwraca jednak uwagę, że w trzech przypadkach nieterminowo dokonano płatności na rzecz kontrahentów na łączną kwotę 467,9 tys. zł. Spowodowane to było niedoszacowaniem środków w ustawie budżetowej niektórych pozycji wydatków, zwłaszcza na zakup materiałów pędnych (pierwotny limit był niższy od wykonania w roku 2010). Skutkowało to tym, że w grudniu 2011 r. Komenda Główna Policji, na wniosek KWP zwiększyła plan wydatków bieżących o 3.901,3 tys. zł. Mimo nieterminowych płatności, KWP nie została zobligowana do zapłacenia kar za zwłokę.

Badanie czterech zamówień publicznych o łącznej wartości szacunkowej 851,1 tys. zł (w tym jednego o wartości 51 tys. zł udzielonego w trybie z wolnej ręki) wykazało, że zostały one przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>4</sup>. Należy jednak zauważyć, że zamówienia z wolnej ręki na zakup odzieży i butów udzielono w grudniu 2011 r., bez zastosowania procedury wynikającej z przepisów wewnętrznych<sup>5</sup>, motywując to niemożnością jej właściwej realizacji w czasie pozostałym do końca roku. Stosownej zgody na powyższe rozwiązanie udzielił, na wniosek Naczelnika Zarządu CBS w Olsztynie, Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Olsztynie. NIK nie podziela jednak w pełni tego uzasadnienia, bowiem – jak wykazała kontrola – co najmniej jedno zamówienie ze zbadanej próby, które miało zbliżoną wartość (na recykling wycofanego z użytku sprzętu i uzbrojenia), zdołano w tym czasie zrealizować, stosując się w pełni do przepisów wewnętrznych, regulujących tryb udzielania zamówień, zawierania umów i dokumentowania postępowań.

**4.** Ewidencja księgową Komendy prowadzona była przy pomocy systemu przetwarzania i ochrony danych „SKOP-Fk v. 6.1.,” zatwierdzonego przez Komendanta Wojewódzkiego Policji do użytkowania od 2011 r. Na podstawie tej decyzji Komendant zatwierdził też wykaz kont do stosowania oraz instrukcje użytkowania systemu, określające m.in. zasady przypisywania dowodów księgowych do okresów sprawozdawczych, zasady księgowania na kontach rachunkowych oraz procedury i zasady kontroli zaciągania zobowiązań finansowych. W 2011 r. przystąpiono do kompleksowego opracowania zakresów obowiązków dla stanowisk związanych z funkcjonowaniem systemu ewidencji księgowej.

Oceny zgodności systemu ewidencji z wymaganiami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>6</sup> oraz wiarygodności zapisów księgowych dokonano na próbie 91 dokumentów, w tym 81 dotyczących wydatków, wybranych z zastosowaniem metody MUS oraz 10 dotyczących dochodów, wybranych metodą losowania prostego. Wykorzystując aplikację Pomocnik kontrolera v. 5.2, NIK wydaje oceny pozytywne zarówno w zakresie zgodności jak i wiarygodności (dla sprawozdań bieżących i rocznych) systemu ewidencji księgowej Komendy, nie stwierdzając żadnych nieprawidłowości ani uchybień w tym zakresie.

**5.** Inwentaryzację określającą stan składników majątkowych na dzień 31 grudnia 2011 r., KWP przeprowadziła metodą spisu z natury, którym objęła środki pieniężne, fundusz operacyjny Komendy oraz zapasy magazynowe podlegające ewidencji ilościowo-wartościowej. Metodą uzgodnienia sald zinwentaryzowano natomiast należności, a poprzez weryfikację danych znajdujących się w księgach rachunkowych z dokumentami źródłowymi – stan nieruchomości. Inwentaryzację przeprowadzono terminowo oraz właściwie ją udokumentowano i rozliczono, stosownie do przepisów art. 26 – 27 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>7</sup>.

**6.** W 2011 r. Komenda prawidłowo, tj. zgodnie z wymogami rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 maja 2010 r.<sup>8</sup> naliczyła i uiszczyła opłaty za używanie 333 (od grudnia 2011 r. – 473) radioodbiorników oraz 26 telewizorów.

**7.** Sporządzone przez KWP roczne sprawozdania budżetowe: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania wydatków budżetu państwa, Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, Rb-Z o stanie zobowiązań i Rb-N

<sup>4</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

<sup>5</sup> Załącznik nr 3 do decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji w Olsztynie nr 93/2010 z dn. 10 maja 2010 r. w sprawie organizacji udzielania zamówień publicznych w komórkach i jednostkach organizacyjnych podległych Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Olsztynie

<sup>6</sup> Dz.U. z 2011 r., Nr 102, poz. 585 ze zm.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

<sup>8</sup> w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżek za ich uiszczanie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2011 r. Dz.U. z 2010 r. Nr 86, poz. 558

o stanie należności (wraz z korektą) sporządzono rzetelnie, gdyż dane w nich zawarte były zgodne z ewidencją księgową. Zostały one też terminowo sporządzone i przekazane dysponentowi wyższego stopnia.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie wnosi o bardziej wnikliwą weryfikację zasadności wniosków o odstąpienie od stosowania wewnętrznych procedur udzielania zamówień publicznych, których wartość szacunkowa nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Komendantowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie zawartych w tym wystąpieniu ocen i uwag oraz wniosku.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Z poważaniem