



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP.410.001.03.2020

Jarosław Kaleta
Komendant Wojewódzki Policji w Opolu
Komenda Wojewódzka Policji w Opolu
ul. Wojciecha Korfantego 2, 45-077 Opole

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 42 *Sprawy wewnętrzne*

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji w Opolu ¹ , ul. Wojciecha Korfantego 2, 45-077 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Kaleta, Komendant Wojewódzki Policji w Opolu ² , od dnia 24 maja 2016 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	Agnieszka Broszczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/13/2020 z 9 stycznia 2020 r. Przemysław Sparczyński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/14/2020 z 9 stycznia 2020 r. Krzysztof Rajczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/20/2020 z 13 stycznia 2020 r. (akta kontroli str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2019 r. Komendy, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Celem kontroli było również dokonanie oceny wykonania w 2019 r. planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji ⁴ , pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań przez dysponenta funduszu.
Zakres kontroli	W pierwszym obszarze ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,– prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych. Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz badanie skuteczności podejmowanych przez dysponenta działań windykacyjnych. W zakresie odnoszącym się do FWP ocenie podlegało w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– wykonanie planu finansowego i zadań finansowanych z Funduszu,– sporządzenie sprawozdań budżetowych (rocznych i za IV kwartał 2019 r.) w zakresie operacji finansowych oraz system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań Funduszu.

¹ Dalej: KWP lub Komenda.

² Dalej: Komendant.

³ Dz. U. z 2019 r., poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

⁴ Dalej: FWP lub Fundusz.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analiza wykonania planu dochodów,
- szczegółowa kontrola podejmowanych działań windykacyjnych,
- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 42 *Sprawy wewnętrzne* w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analiza stanu zobowiązań,
- dokonanie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla KWP w Opolu,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 42 *Sprawy wewnętrzne* wykonanie planu finansowego na 2019 r. w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Opolu

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych stwierdzono, że KWP podejmowała rzetelne działania mające na celu odzyskanie należności z tytułu dochodów budżetowych. Badanie próby wydatków wykazało, że były one celowe dla realizacji zadań jednostki i zostały poniesione zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶. Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na nierzetelnym przygotowaniu SIWZ w ramach objętego kontrolą postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, nie miała wpływu na prawidłowość dokonanych wydatków oraz konkurencyjność postępowania. Sprawozdania za 2019 r. zostały sporządzone prawidłowo i terminowo przekazane.

Ustalone nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych dotyczące: a/ poprawności formalnej zapisów księgowych, tj. braków opisu operacji, b/ ujęcia dowodów księgowych w niewłaściwym miesiącu oraz c/ prowadzenia nie zgodnie z wymaganiami ujętymi w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷, ewidencji pomocniczej do konta 221 Należności z tytułu dochodów budżetowych w zakresie opłat za pobyt zatrzymanych w celu wytrzeźwienia w arkuszu kalkulacyjnym Excel, nie miały wpływu na realizację planu finansowego jednostki.

W sposób prawidłowy dokonywane były zmiany planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji, co wynikało z zawieranych porozumień. Środki FWP wydatkowane

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2019 r., poz. 351 ze zm.

były zgodnie z przeznaczeniem, m.in. na wypłatę rekompensat pieniężnych za ponadnormatywny czas służby oraz nagród dla policjantów za osiągnięcia w służbie, jak też na niezbędne zakupy i wydatki inwestycyjne. Umożliwiło to osiągnięcie założonych celów prowadzonej działalności, zaplanowanych w układzie zadaniowym wydatków Funduszu.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

1.1. Dochody budżetowe KWP w 2019 r. wyniosły 942,7 tys. zł. Były one wyższe od dochodów wykonanych w 2018 r. o 362,5 tys. zł (tj. o 62,5%) i wyższe od planowanych na 2019 r. o 431,7 tys. zł (tj. o 84,5%). Zrealizowanie dochodów wyższych od zaplanowanych wynikało głównie z:

- wyższych o 165,6 tys. zł wpływów z różnych opłat⁹, w związku ze wzrostem ilości przechowywanej broni w depozycie i opłat z tego tytułu oraz przejściem z komend powiatowych policji windykacji należności od osób zatrzymanych do wytrzeźwienia i uzyskaniem większych wpływów z tytułu opłat za pobyt zatrzymanych w celu wytrzeźwienia,
- wyższych o 341,7 tys. zł wpływów z różnych dochodów¹⁰, w tym z tytułu szkód i regresów oraz wypłaty od ubezpieczyciela w związku z uzyskaniem odszkodowania z tytułu pożaru budynku Komendy Powiatowej Policji w Nysie¹¹.

Największy udział w dochodach KWP miały:

- wpływy z różnych dochodów¹² (491,7 tys. zł, tj. 52,2% dochodów ogółem), w tym m.in. odszkodowania za szkody i dochody uzyskane w wyniku postępowań regresowych¹³ oraz odszkodowanie uzyskane od firmy ubezpieczeniowej w związku z pożarem w KPP w Nysie¹⁰,
- wpływy z różnych opłat⁷ (299 tys. zł, tj. 31,7% dochodów ogółem), główne z opłat za pobyt osób zatrzymanych w celu wytrzeźwienia oraz opłat za przechowywanie broni w depozycie Policji,
- wpływy ze sprzedaży składników majątkowych¹⁴ (40,6 tys. zł, tj. 4,3% dochodów ogółem), w tym m.in. sprzedaży złomu i makulatury w związku z termomodernizacją kompleksu budynków policyjnych w Opolu.

(akta kontroli str. 414, 447-450, 836)

1.2. Należności pozostałe do zapłaty wykazane w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych wyniosły na koniec 2019 r. 1 521,9 tys. zł, w tym zaległości 1 468,1 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2018 r. zaległości były niższe o 156,6 tys. zł (9,6%). Zmniejszenie zaległości wynikało głównie z odpisu należności przedawnionych. Największe zaległości dotyczyły:

- opłat od osób zatrzymanych w celu wytrzeźwienia i opłat za przechowywanie broni i amunicji w depozytach (1 114,9 tys. zł)¹⁵,

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ § 0690 Wpływy z różnych opłat.

¹⁰ § 0970 Wpływy z różnych dochodów.

¹¹ W kwocie 298,4 tys. zł. Komenda Powiatowa Policji - dalej: KPP.

¹² § 0970 Wpływy z różnych dochodów.

¹³ Należności od pracowników i osób obcych, które wyrządziły szkodę na rzecz KWP w kwocie 117 tys. zł.

¹⁴ § 0870 Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych.

¹⁵ W tym 615,4 tys. zł w rozdziale 75404 Komenda Wojewódzka Policji §0690 oraz 499,5 tys. zł w rozdziale 75405 Komendy Powiatowej Policji § 0690.

- szkód wyrządzonych w mieniu jednostki i roszczeń zwrotnych - postępowań regresowych (97,6 tys. zł)¹⁶,
- kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy (65,1 tys. zł)¹⁷.

W celu usprawnienia działań w zakresie dochodzenia należności dotyczących opłat z tytułu zatrzymania do wytrzeźwienia, z dniem 1 kwietnia 2018 r. powstał w KWP Zespół windykacji należności budżetowych. Z dniem 15 grudnia 2018 r. KWP przejęła ostatecznie windykację tych należności od dziesięciu KPP¹⁸ i Komendy Miejskiej Policji w Opolu.

(akta kontroli str. 451-454)

Badaniem w zakresie skuteczności prowadzonych działań windykacyjnych objęto 20 zaległości (dobranych do kontroli w sposób celowy)¹⁹ na kwotę 282,2 tys. zł, stanowiącą 19,2% zaległości ogółem. W wyniku tego badania ustalono, że:

- w przypadku należności publicznoprawnych niezwłocznie były podejmowane działania zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych,
- w przypadku należności cywilnoprawnych podejmowano niezwłocznie działania zmierzające do skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego, a w przypadku zasądzenia należności na rzecz Skarbu Państwa i dalszego braku zapłaty wierzyciel występował do komornika z wnioskiem o wszczęcie egzekucji.

We wszystkich zbadanych przypadkach dokumentowano poszczególne czynności windykacyjne.

(akta kontroli str. 527-674, 686-690)

1.3. W 2019 r. nie wystąpiły przypadki zawarcia ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej. Umorzono jedną należność budżetową w kwocie 0,1 tys. zł na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 58 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych (w związku ze zgonem dłużnika, w formie jednostronnego oświadczenia woli) oraz rozłożono na raty należności w łącznej kwocie 7,9 tys. zł.

Na podstawie przeprowadzonego badania, którym objęto wszystkie ww. należności ustalono, że:

- podejmując decyzję ustalano stan faktyczny i wyjaśniano wszystkie okoliczności sprawy,
- rozłożenie płatności na raty było uzasadnione sytuacją życiową i materialną dłużnika,
- w księgach rachunkowych ujmowano rozłożone na raty należności (nieprawidłowość odnoszącą się do sposobu ujęcia w księgach rachunkowych umorzonej należności opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Powyższe ustalenia wskazują, że postępowania w tym zakresie prowadzone były prawidłowo.

(akta kontroli str. 454-491)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odraczania dłużnikom terminu spłaty należności.

(akta kontroli str. 454)

¹⁶ W rozdziale 75404 § 0970 Wpływy z różnych dochodów.

¹⁷ W rozdziale 75404 § 0950 Wpływy z tytułu wykonania lub nienależytego wykonania umowy.

¹⁸ Głubczyce, Brzeg, Kędzierzyn-Koźle, Kluczbork, Krapkowice, Namysłów, Nysa, Olesno, Prudnik, Strzelce Opolskie.

¹⁹ Kierowano się zakresem dokonanych czynności windykacyjnych oraz okresem przeterminowania i kwotą zaległości.

W 2019 r. w KWP obowiązywały procedury wewnętrzne, wprowadzone decyzjami Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu Nr 223/2018 z dnia 10 października 2018 r. w sprawie procedur windykacji należności pieniężnych cywilnoprawnych i publicznoprawnych w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Opolu i jednostkach podległych oraz Nr 208/2018 z dnia 7 września 2018 r. w sprawie zasad postępowania w przypadku szkód w mieniu Skarbu Państwa, którego dysponentem jest Komenda Wojewódzka Policji w Opolu. Procedury te były przestrzegane.

(akta kontroli str. 492-509, 691-700)

Kwota należności, które uległy przedawnieniu w 2019 r. wyniosła 391,3 tys. zł. i dotyczyła opłat za pobyt zatrzymanych w celu wytrzeźwienia. Przyczyną przedawnienia tych należności była w szczególności bezskuteczna egzekucja (brak składników majątkowych i możliwości ustalenia adresu dłużnika). Należności powstałe po 2014 r., które uległy przedawnieniu, zostały odpisane na podstawie art. 42² ust. 12 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁰. Należności powstałe przed 2014 r. zostały odpisane na podst. art. 67 ustawy o finansach publicznych i art. 70 §1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²¹. Ponadto w 2019 r. w KWP dokonano spisania nieściągalnych należności z ww. tytułu na kwotę 30,2 tys. zł, w związku ze zgonem dłużnika. Wszystkie ww. należności zostały spisane z ewidencji na podstawie art. 35b ust. 3 i 4 ustawy o rachunkowości oraz procedur wewnętrznych. Decyzje o spisaniu należności nieściągalnych podejmowano po rzetelnym ustaleniu stanu faktycznego.

(akta kontroli str. 510-513, 519-528)

W zakresie monitorowania terminów przedawnienia w KWP Główna Księgowa wyjaśniła, że (...) Termin przedawnienia należności z tytułu opłat za pobyt w celu wytrzeźwienia monitorowany był miesięcznie (dot. okresu 2004-2014), pisma w sprawie kierowane były do komendantów powiatowych/miejskiej wraz z harmonogramem – liczbą wniosków do zdjęcia z ewidencji księgowej (...). Termin przedawnienia pozostałych należności monitorowany był na podstawie szczegółowej, dodatkowej ewidencji dłużników, w oparciu o akta sprawy i podjęte działania windykacyjne. W zakresie dochodzenia należności cywilnoprawnych w KWP, podejmowane są cykliczne czynności, polegające na analizie okresu wymagalności tych należności. W wyniku zmiany przepisów Kodeksu cywilnego skracającej okres przedawnienia z 10 do 6 lat, zweryfikowano wszystkie należności pod kątem wystąpienia przesłanek do przerwania biegu terminu przedawnienia. Po przeprowadzeniu badania stwierdzono, że wszystkie należności cywilnoprawne są wymagalne.

(akta kontroli str. 665-685)

W wyniku badania próby 20 należności (na łączną kwotę 282 tys. zł), które pozostawały nierozliczone na dzień 31 grudnia 2019 r. ustalono, że 10 z nich (na kwotę 112,3 tys. zł) zostało ujętych na koncie 290 Odpisy aktualizujące należności. W przypadku pozostałych należności nie zachodziły okoliczności do utworzenia odpisu aktualizującego.

(akta kontroli str. 514-518)

²⁰ Dz. U. z 2019 r., poz. 2277 ze zm.

²¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 900 ze zm.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W księgach rachunkowych KWP ujęto umorzenie należności z tytułu roszczenia zwrotnego – regresu w kwocie 0,1 tys. zł zapisem ujemnym po stronie Wn konta 221.

Zgodnie z Załącznikiem (Zakładowy Plan Kont) do Zarządzenia Nr 45/2018 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu z dnia 28 grudnia 2018 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Opolu, odpisanie należności umorzonych dokonuje się zapisem 221 Ma w korespondencji z kontem przeciwstawnym 761.

Główna Księgowa wyjaśniła, że (...) zapis księgowy dot. umorzenia należności dłużnika (...) pomyłkowo został zaewidencjonowany w księgach rachunkowych na koncie 221 po stronie Wn, co zostało skorygowane i zaewidencjonowane w księgach rachunkowych na stronie 221 Ma w korespondencji z kontem 761 Wn pod datą 31 grudnia 2019 r. Powyższa nieprawidłowość została usunięta w trakcie trwania czynności kontrolnych.

(akta kontroli str. 143-144, 194, 455, 469-480, 668)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodzenia należności. W celu odzyskania należności podejmowane były działania windykacyjne przewidziane przepisami prawa i nie dopuszczano do przedawnienia należności. W KWP nie wystąpiły należności nieściągalne.

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanej jednostce wydatki budżetu państwa zostały zrealizowane w kwocie 262 533,9 tys. zł, co stanowiło 99,7% planu po zmianach (263 451,4 tys. zł). Plan wydatków KWP na 2019 r. z pierwotnie planowanej kwoty 210 071 tys. zł, został w trakcie roku budżetowego zwiększony o 53 380,4 tys. zł, w tym środkami pochodzącymi z rezerw celowych w kwocie 27 314,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 1034-1039, 1044-1048)

Zrealizowane w 2019 r. wydatki były wyższe o 26 877,4 tys. zł (tj. o 11,4%) od wydatków roku poprzedniego. Wynikało to w szczególności ze wzrostu wynagrodzeń pracowników, którzy nie byli objęci mnożnikowym systemem wynagradzania, pracowników korpusu służby cywilnej i uposażenia funkcjonariuszy, (w łącznej kwocie 20 595,8 tys. zł²²) oraz wzrostu wydatków inwestycyjnych (w łącznej kwocie 3 688,7 tys. zł²³). KWP w 2019 r. w całości zrealizowała zaplanowane zadania oraz założone efekty związane z wydatkami majątkowymi.

(akta kontroli str. 1054)

Struktura wydatków KWP według grup ekonomicznych przedstawiała się następująco: wydatki bieżące w kwocie 235 030,7 tys. zł (89,5% ogółu wydatków), a w roku 2018 r. odpowiednio 213 360,1 tys. zł, świadczenia na rzecz osób fizycznych – 7 424,7 tys. zł (2,8 %), a w 2018 r. – 6 979 tys. zł oraz wydatki majątkowe – 20 078,5 tys. zł (7,6%), a w 2018 r. – 15 317,3 tys. zł. Wydatki bieżące

²² Odpowiednio w rozdziałach: 75401 – Centralne Biuro Śledcze Policji, 75404 – Komenda Wojewódzka Policji, 75405 – Komendy powiatowe Policji.

²³ W związku z realizacją zadań: Rozbudowa istniejącej siedziby KPP w Brzegu, budowa nowych siedzib: KPP w Krapkowicach, KP w Grodkowie, KP w Zawadzkiem oraz zakup dokumentacji projektowej dla KP w Praszcze i Otmuchowie.

oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2019 r. stanowiły 99,9% planu, a wydatki majątkowe 97,2% planu.

(akta kontroli str. 1068-1069)

Przeciętne zatrudnienie w 2019 r. wynosiło 2 964,03 etatów (w 2018 r. – 2 964,35). Wynagrodzenie w 2019 r., wg sprawozdania Rb-70, wyniosło 188 994,22 tys. zł i było wyższe o 20 599 tys. zł, względem danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-70 za 2018 r. Przeciętne wynagrodzenie brutto wzrosło w stosunku do roku 2018 r. o 79,65 zł i wyniosło 5 313,55 zł. Ponadto KWP wydatkowała 9 tys. zł, w związku z realizacją umów zlecenia zawartymi z dwoma pracownikami, którzy wykonywali zadania pomocnicze.

(akta kontroli str. 1056)

Na podstawie 16 decyzji, KWP przyznano środki z siedmiu²⁴ rezerw celowych budżetu państwa na łączną kwotę 27 314,2 tys. zł. W 2019 r. KWP wykorzystała 27 107,5 tys. zł (tj. 99,2% przyznaných środków), a pozostałe 206,7 tys. zł, zostało objętych blokadami²⁵.

Szczegółowym badaniem objęto wydatki w wysokości 23 416,3 tys. zł., tj. 86,4% wydatków z rezerw celowych, które zostały sfinansowane ze środków pochodzących z dwóch rezerw celowych i zostały przeznaczone na:

- wykonanie zadań inwestycyjnych pn.: 1/ budowa nowych siedzib KPP w Zawadzkiem, Grodkowie i Krapkowicach, 2/ rozbudowa istniejącej siedziby KPP w Brzegu oraz 3/ przebudowa wraz z termomodernizacją budynku administracyjnego Samodzielnego Pododdziału Prewencji KWP w Opolu, przy ul. Oleskiej 95 w ramach „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020” – rezerwa poz. 69 w kwocie 9 000 tys. zł;
- wydatki związane z wynagrodzeniami funkcjonariuszy oraz pracowników cywilnych, w ramach dwóch przedsięwzięć: 1/ wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy, 2/ zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych, realizowanych w ramach „Programu modernizacji Policji, (...) w latach 2017-2020” – rezerwa poz. 69 w kwocie 12 468,8 tys. zł;
- wydatki bieżące związane m.in. z zakupem paliwa, energii elektrycznej, części zamiennych do pojazdów służbowych zakupu usług remontowych, krajowych podróży służbowych, składek na ubezpieczenia społeczne za funkcjonariuszy zwalnianych ze służby bez nabycia prawa do emerytury i renty policyjnej oraz w zakresie pozapłacowych świadczeń pieniężnych – rezerwa poz. 99 w kwocie 1 947,4 tys. zł.

²⁴ Kwoty: 827,2 tys. zł (poz. 19) – rezerwa placowa na zmiany organizacyjne i nowe zadania; 14,1 tys. zł (poz. 20) – na sfinansowanie w 2019 r. dodatków służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla nowomianowanych, tj. od 1 grudnia 2019 r., urzędników służby cywilnej; 1 826,5 tys. zł (poz. 44) – na uzupełnienie wydatków związanych z realizacją zadań przez Policję, w tym najpilniejszych wydatków dotyczących bieżącego funkcjonowania jednostek Policji; 735,2 tys. zł (poz. 49) – na uzupełnienie wydatków Policji w zakresie wydatków osobowych niezaliczanych do uposażeń wypłacanych funkcjonariuszom, równoważników pieniężnych i ekwiwalentów oraz pozostałych należności dla funkcjonariuszy; 21 535,5 tys. zł (poz. 69) – na zadania inwestycyjne w ramach „Programu modernizacji Policji ... w latach 2017-2020” w zakresie przedsięwzięć: 1/ wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy, 2/ zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych, 3/ inwestycje budowlane; 288,3 tys. zł (poz. 73) – na sfinansowanie zadania pn. „Budowa i utrzymanie łączu dla Lotniczego Pogotowia Ratunkowego i Ministerstwa Zdrowia”; 2 087,5 tys. zł (poz. 99) – na uregulowanie zobowiązań wymagalnych Policji w zakresie wydatków bieżących.

²⁵ Blokada wydatków dotyczyła wypłat świadczeń pieniężnych wypłacanych przez okres roku funkcjonariuszom zwolnionym ze służby i pozostałych należności dla funkcjonariuszy (w tym środków niewykorzystanych na opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy) z uwagi na rezygnację z planowanych zwolnień ze służby (poz. 69 – 66,6 tys. zł) oraz niewykorzystanych środków w związku z mniejszymi niż zakładano potrzebami w zakresie odpraw i nagród jubileuszowych dla odchodzących funkcjonariuszy i mniejszej niż pierwotnie zakładano liczby odejść ze służby (poz. 99 – 140,05 tys. zł).

W wyniku złożonych wniosków, kontrolowana jednostka otrzymywała decyzje o zwiększeniu planu wydatków, a następnie na bieżąco dokonywała zmian w planie finansowym. Otrzymane środki budżetowe zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 864-977)

Komendant Wojewódzkiej Policji w Opolu w sprawie przyczyn uruchomienia środków z rezerwy na wydatki możliwe do przewidzenia w projekcie planu finansowego wyjaśnił, że w projekcie planu finansowego roku 2019, a następnie po zatwierdzeniu ustawy budżetowej w planie finansowym wydatków Komenda Wojewódzka Policji w Opolu otrzymała z Komendy Głównej Policji limity wydatków według poszczególnej klasyfikacji wydatków budżetowych, które nie zapewniły w pełni potrzeb do bieżącego funkcjonowania jednostki. Potrzeby te były na bieżąco zgłaszane do Komendy Głównej Policji, a następnie w trakcie roku uruchamiane zostały rezerwy celowe.

(akta kontroli str. 1033)

Zobowiązania na koniec 2019 r. wyniosły 15 195,9 tys. zł i były wyższe od stanu zobowiązań na koniec roku poprzedniego (13 754,5 tys. zł) o 1 441,8 tys. zł, tj. o 10,5%. Główną pozycję zobowiązań, wg stanu na koniec 2019 r., stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego funkcjonariuszy wraz z pochodnymi (14 099,5 tys. zł, tj. 92,8%). Tytuły i kwoty zobowiązań były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej²⁶. Na koniec roku budżetowego KWP nie wykazywała zobowiązań wymagalnych oraz wydatków niewygasających. W 2019 r. KWP nie naliczała oraz nie wypłacała odsetek od nieterminowych płatności.

(akta kontroli str. 1039, 1151)

Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów konta 130 *Rachunek bieżący jednostki*, wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej²⁷ 75 zapisów księgowych na kwotę 19 182,3 tys. zł²⁸, które stanowiły 7,3% zrealizowanych przez KWP wydatków budżetu państwa. Ponadto na podstawie zapisów konta 227 *Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich* w sposób celowy dobrano pięć operacji gospodarczych o największej wartości (w kwocie 716,7 tys. zł). Operacje potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności ich dokonywania.

(akta kontroli str. 1088-1090, 1105-1144)

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki, potwierdzone prawidłowo sporządzonymi dowodami księgowymi, dokonywane były z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 i pkt 2 oraz art. 162 ustawy o finansach publicznych, tj. zgodnie z planem finansowym i obowiązującymi przepisami, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Środki przeznaczone na bieżące zakupy towarów i usług służących zapewnieniu funkcjonowania KWP i jednostek podległych oraz na stworzenie właściwych warunków pracy funkcjonariuszy i pracowników, w tym na sfinansowanie m.in. zadań związanych z przebudową i rozbudową siedziby KPP w Brzegu, KPP w Krapkowicach, budową nowej siedziby komendy w Zawadzkiem, termomodernizacją budynku administracji SPPP KWP w Opolu oraz

²⁶ Tj. saldami Ma kont 202 – 1 081 882,56 zł; 225 – 13 613 zł; 229 – 920,52 zł; 231 – 14 099 527,09 zł.

²⁷ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

²⁸ W tym wydatki majątkowe na kwotę 11 697 851,97 zł, świadczenia na rzecz osób fizycznych – 92 038 zł.

zakupem nieoznakowanych samochodów osobowych²⁹. Wydatki inwestycyjne prawidłowo ujęto w ewidencji środków trwałych i zaliczono do właściwej kategorii, zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)³⁰. Nakłady na realizację zadań związanych z budową i przebudową siedzib KPP i KP, ewidencjonowano na koncie 080 Środki trwałe w budowie. Ustalono też, że na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji³¹ dokonywano wypłaty świadczeń należnych funkcjonariuszom, w tym: równoważników za brak mieszkania, dopłat do wypożyczenia, równoważników za remont mieszkania oraz pomocy finansowej na zakup lokalu. Jeden z wydatków na kwotę 56 547 zł, został ujęty w nieprawidłowym okresie księgowym, co szerzej opisano w pkt 3.2. Księgi rachunkowe.

Wszystkie objęte badaniem wydatki zrealizowano w terminach wynikających z treści zawartych umów i innych równoważnych dokumentów, bez konieczności ponoszenia wydatków z tytułu odsetek lub kar.

(akta kontroli str. 1145-1149)

Szczegółowemu badaniu poddano jedno postępowanie³² o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzone w 2019 r. w trybie przetargu nieograniczonego. Zamówienie zbadano w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania, udzielenia zamówienia, a także prawidłowości realizacji umowy zawartej w jego wyniku. W efekcie przeprowadzonych badań, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym przygotowaniu SIWZ. W pozostałym zakresie ustalono, że wybór dostawcy dokonany został w sposób zapewniający zachowanie zasady konkurencyjności, realizacja umowy przebiegła prawidłowo, a przedmiot zamówienia służył realizacji zadań Policji.

(akta kontroli str. 1211-1217, 1224-1371)

Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2019 r. został sporządzony i zamieszczony na stronie internetowej KWP 12 marca 2019 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³³. Plan zawierał informacje wymagane art. 13a ust. 2 tej ustawy. Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w 2019 r. zostało przekazane Prezesowi Zamówień Publicznych 26 lutego 2020 r., tj. w terminie wynikającym z art. 98 ust. 2 ustawy Pzp, a jego treść była zgodna ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania³⁴.

(akta kontroli str. 1152-1156, 1187-1206)

²⁹ 136 sztuk pojazdów, na potrzeby Komend Wojewódzkich Policji w: Olsztynie, Kielcach, Gdańsku, Radomiu, Rzeszowie, Katowicach, Poznaniu, Warszawie, Łodzi, Gorzowie Wlkp., Bydgoszczy, Białymstoku, Krakowie, Wrocławiu, Lublinie i Szczecinie.

³⁰ Dz. U. poz. 1864.

³¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 161.

³² Wybór zamówienia pn.: „Dostawa policyjnego samochodu nieoznakowanego nr ogłoszenia – 2019/S 099-239238”, do badania dokonano ze względu na drugą najwyższą (spośród udzielonych w 2019 r. zamówień) wartość szacunkową zadania netto, która wynosiła 9 398 373,98 zł (tj. 19,6% wartości netto ogółu udzielonych zamówień).

³³ Dz. U. z 2019 r., poz. 1843, dalej: ustawa Pzp.

³⁴ Dz. U. poz. 2038.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W postępowaniu pn.: „Dostawa policyjnego samochodu nieoznakowanego nr ogłoszenia – 2019/S 099-239238”, nierzetelnie została przygotowana Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia. W pkt X.1.3) tego dokumentu zawarto bowiem wymóg załączenia do oferty wyciągu ze świadectwa zgodności WE modelu bazowego, tj. dokumentu, nieprzewidzianego w obowiązujących przepisach.
(akta kontroli str. 1211-1217, 1238, 1315, 1364-1369)

Zastępca Naczelnika Wydziału Transportu KWP, wyjaśnił m.in., że (...) w celu potwierdzenia tego wymogu, który będzie/jest wyprodukowany, a na którym będzie realizowana adaptacja na potrzeby Policji, będzie posiadał rzeczową homologację, Zamawiający wymaga dołączenia do oferty świadectwa zgodności WE oferowanego pojazdu bazowego. Dołączana do oferty kopia świadectwa zgodności WE oferowanego pojazdu bazowego, dołączana jest do oferty przedstawiającą pojazd już wyprodukowany i będący w dyspozycji dealera (w takim przypadku świadectwo jest podpisane przez importera i posiada indywidualny nr VIN) lub pojazd który będzie dopiero wyprodukowany i będzie posiadał rzeczową homologację (w takim wypadku dealer występuje do importera, który wystawia go bez podpisu i bez indywidualnego nr VIN). Oba rodzaje dokumentów stanowią potwierdzenie, że pojazd adaptowany będzie posiadał wymaganą homologację.

(akta kontroli str. 1218-1223)

Zgodnie z treścią przepisu art. 70s ust. 1 pkt 1 lit a, ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym³⁵, producent nowych pojazdów zobowiązany jest wystawić świadectwo zgodności WE do każdego pojazdu, na którego typ wydano odpowiednio świadectwo homologacji typu WE pojazdu. W świetle powyższego, dla modelu bazowego wystawiane jest świadectwo zgodności WE dopiero po jego wyprodukowaniu i nadaniu nr VIN pojazdu. Skoro intencją zamawiającego było potwierdzenie, że pojazd oferowany będzie posiadał wymiary i parametry potwierdzone świadectwem homologacji wystawionym zgodnie z przepisami ustawy prawo o ruchu drogowym, to zasadnym było żądać świadectwa homologacji typu pojazdu, zamiast dokumentu stanowiącego nieprzewidziany obowiązującymi przepisami wyciąg z dokumentu, który na dzień złożenia oferty mógł jeszcze nie istnieć.

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w 2019 r., zostały zrealizowane przez KWP w kwocie 919,7 tys. zł, co stanowiło 81,3% planu³⁶ po zmianach (1 132 tys. zł). Wydatki te były wyższe o 12,8 tys. zł (tj. o 1,4%) od wydatków roku poprzedniego (które wyniosły 906,9 tys. zł). KWP w 2019 r. realizowała cztery projekty³⁷ w ramach dwóch programów operacyjnych: PO Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 oraz EWT Polska-Czechy 2014-2020.

(akta kontroli str. 1055)

³⁵ Dz. U. z 2020 r., poz. 110 ze zm.

³⁶ Zmniejszenie kwoty wykonanych wydatków względem planu, wynikało przede wszystkim z faktu zakupienia w ramach realizacji projektu: „Poprawa skuteczności działań w poszukiwaniu osób zaginionych na pograniczu polsko-czeskim” (PO EWT Polska Czechy 2014-2020) specjalistycznego sprzętu w cenie niższej niż zakładano na etapie planowania oraz braku możliwości dostarczenia przedmiotu zamówienia realizowanego w ramach projektu „Usprawnienie czesko-polskiej współpracy w walce z cyberprzestępczością” (PO EWT Polska Czechy 2014-2020), przed końcem 2019 r.

³⁷ 1/ Termomodernizacja kompleksu budynków administracyjnych KWP w Opolu przy ul. Oleskiej, 2/ Usprawnienie czesko-polskiej współpracy w walce z cyberprzestępczością, 3/ Poprawa skuteczności działań w poszukiwaniu osób zaginionych na pograniczu polsko-czeskim, 4/ Seniorzy! Oszustwo nie zna granic.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.3 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W układzie zadaniowym KWP realizowała w 2019 r. dwa zadania o nazwie: Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości³⁸ i Zarządzanie kryzysowe oraz przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych³⁹. Na realizację zadania 2.1. – Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości, wydatkowano 260 575,5 tys. zł, tj. 99,25% wydatków KWP w 2019 r. Ustalony miernik dla tego zadania, tj. średnioroczny wskaźnik zagrożenia⁴⁰ planowany na poziomie mniejszym niż 194, został wykonany na poziomie 153,1.
(akta kontroli str. 1103-1104)

W wyniku realizacji zadań finansowych ze środków publicznych zapewniono m.in. bieżące wykonywanie zadań jednostek Policji, prowadzono przebudowę KPP w Brzegu oraz budowę nowych siedzib w Grodkowie, Krapkowicach i Zawadzkiem. Zakupiono też specjalistyczny sprzęt dla funkcjonariuszy, który wykorzystano w trakcie ćwiczeń transgranicznych w terenie otwartym.

Efektom rzeczowym zadań finansowanych z budżetu środków europejskich było prowadzenie prac budowlanych w ramach projektu *Termomodernizacja kompleksu budynków administracyjnych KWP*, zakup m.in. specjalistycznego oprogramowania do pozyskiwania i odzyskiwania danych oraz komputerowego stanowiska badawczego z dużą mocą obliczeniową (w ramach Programu EWT Polska – Czechy 2014-2020, projekt *Usprawnienie czesko-polskiej współpracy w walce z cyberprzestępczością*).

(akta kontroli str. 1063-1064)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Wydatki zrealizowano na poziomie 99,7% planu po zmianach. Wydatki objęte kontrolą zostały poniesione zgodnie z przepisami i służyły wykonaniu licznych zadań kontrolowanej jednostki, a także prawidłowo ujęto je w księgach rachunkowych jednostki. KWP na bieżąco dokonywała zmian w planie finansowym w zakresie otrzymanych środków z rezerw celowych, które były wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. W 2019 r. KWP osiągnęła zamierzone efekty rzeczowe w wyniku realizacji zadań ze środków publicznych. Bez wpływu na ocenę cząstkową pozostaje stwierdzona nieprawidłowość polegająca na nierzetelnym sformułowaniu SIWZ.

³⁸ Działanie 2.1., w ramach funkcji Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny, podzadania: 2.1.1. – System bezpieczeństwa publicznego, 2.1.3. – działania służby prewencyjnej, 2.1.4. – bezpieczeństwo w ruchu drogowym, 2.1.6. – działania służb kryminalnej i śledczej.

³⁹ Działanie 2.4., w ramach funkcji Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny, podzadanie: 2.4.3. – system powiadomienia ratunkowego.

⁴⁰ Średnia (w danym okresie) liczba przestępstw na 100 tys. ludności.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Sprawozdania

Opis
faktycznego

stanu

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez KWP rocznych sprawozdań jednostkowych za 2019 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
 - z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
 - z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
 - z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
 - z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
 - z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
 - z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2019 rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego Fundusz Wsparcia Policji (Rb-40),
 - z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (RB_BZ2),
- oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) dla KWP oraz Funduszu Wsparcia Policji.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponenta trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Sprawozdania przedstawiały wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach, z wyjątkiem nieprawidłowości opisanej w punkcie 3.2. Księgi rachunkowe wystąpienia pokontrolnego (w zakresie wykazanych w sprawozdawczości bieżącej zobowiązań).

(akta kontroli str. 390-445, 834, 1034-1043, 1373-1398)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Zasady dotyczące rachunkowości przyjęte zostały na podstawie następujących zarządzeń Opolskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji: a/ zarządzenia Nr 14/2014 z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Opolu⁴¹ oraz b/ zarządzenia Nr 38/2011 z dnia 3 listopada 2011 r. w sprawie obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Opolu.

⁴¹ Zmienione zarządzeniami: Nr 3/2016 z dnia 10 lutego 2016 r., Nr 14/2017 z dnia 16 maja 2017 r., Nr 9/2018 z dnia 23 marca 2018 r., Nr 45/2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. oraz Nr 23/2019 z dnia 30 sierpnia 2019 r.

Ww. dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli, str. 88-373)

Od 1 stycznia 2015 r. księgi rachunkowe KWP prowadzone były przy zastosowaniu technik komputerowych za pomocą systemu informatycznego pn. System Wspomagania Obsługi Policji (SWOP), moduł finansowo – księgowy (SKOP F-K) wersja 6.1⁴². Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz system ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. Organizacja rachunkowości i ustanowiony system kontroli zarządczej zapewniały prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych.

(akta kontroli str. 31, 294-302, 704-706, 730-734)

Salda kont księgi głównej na 31 grudnia 2018 r. zostały prawidłowo wprowadzone do ksiąg rachunkowych 2019 r. jako bilans otwarcia wg stanu na 1 stycznia 2019 r., zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 5 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Ponadto, stosownie do zapisów art. 14 ust. 1 ww. ustawy, obroty dziennika były zgodne z zestawieniem obrotów i sald kont księgi głównej na 31 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str. 837-863)

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych objęto: a/ 178 zapisów księgowych na łączną kwotę 27 573,3 tys. zł wylosowanych metodą MUS⁴³, b/ dobranych w sposób celowy 15 sald zobowiązań z tytułu wydatków budżetowych na kwotę 311,9 tys. zł oraz 15 sald należności przeterminowanych z tytułu dochodów budżetowych na kwotę 116,3 tys. zł, które pozostały nierozliczone na 31 grudnia 2019 r., c/ dobranych w sposób celowy 27 zapisów księgowych na kwotę 4,2 tys. zł na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych za 2019 r.

Dowody te zostały sprawdzone pod kątem poprawności formalno-rachunkowej, prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono m.in., że: a/ system organizacji rachunkowości i zapisy księgowe umożliwiały jednoznaczne powiązanie zapisów w dzienniku ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi, b/ podlegające księgowaniu zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, były prawidłowo udokumentowane, c/ zapisy księgowe były poprawne i dokonane zostały w sposób trwały. Stwierdzone w ramach przeprowadzonego badania nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych zostały opisane w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 744-805, 830-833)

Badaniem objęto również wybranych w sposób celowy 56 zapisów księgowych za okres od stycznia do lutego 2019 r. na łączną kwotę 18,6 tys. zł. Ustalono, że dowody będące podstawą tych zapisów zostały przypisane do właściwego okresu, tym samym księgi rachunkowe za 2019 r. były kompletne, tj. ujęto w nich wszystkie dowody księgowe dotyczące tego roku.

(akta kontroli str. 806-808)

Ponadto w ramach przeprowadzonego badania 20 sald należności z tytułu dochodów budżetowych dobranych w sposób celowy, w tym 15 sald przeterminowanych (objętych badaniem w zakresie prawidłowości prowadzenia

⁴² Użytkowany od 1 stycznia 2011 r.

⁴³ Z konta 130 Rachunek bieżący jednostki, subkonta dochodów i subkonta wydatków posiadających szczegółowość paragrafową, z wyłączeniem wydatków dotyczących wynagrodzeń i ich pochodnych (w paragrafach 401-408, 411-413, 418).

ksiąg rachunkowych) i pięć bieżących na łączną kwotę 126,7 tys. zł⁴⁴ stwierdzono, że wykazane w ewidencji salda nie zawierają sald przedawnionych, umorzonych i nieściągalnych.

(dowód: akta kontroli str. 735-743, 762, 809-817)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1/ W ramach przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych stwierdzono, że 27 zapisów księgowych ujętych w ewidencji księgowej w 2019 r. nie zawierało opisu operacji. Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt. 3 ustawy o rachunkowości, zapis księgowy powinien zawierać co najmniej zrozumiały tekst, skrót lub kod opisu operacji, z tym że należy posiadać pisemne objaśnienia treści skrótów lub kodów. Główna Księgowa wyjaśniła, że (...) brak opisu w przypadku 27 zapisów księgowych spowodowany był omyłką ludzką pracownika wprowadzającego dokumenty do systemu SWOP/FK. Powyższe braki zostały uzupełnione i zapisane Poleceniem księgowania w trakcie kontroli (...). W przypadku DK 3000/04/027 na kwotę -414,55 zł dot. faktury korygującej nr 19022842334646 ORANGE, która księgowana była dwustronnie na kontach Wn 402 Ma 202, zapis znajduje się jedynie przy koncie 202 podczas, gdy operator wprowadzając dane uzupełnia opis dla obu kont jednocześnie.

(akta kontroli str. 766, 772-805)

2/ W 2019 r. w księgach rachunkowych KWP siedem ze 178 dowodów księgowych objętych badaniem w ramach kontroli prowadzenia ksiąg rachunkowych (3,9%) na łączną kwotę 862,3 tys. zł., zostało ujętych w niewłaściwym miesiącu⁴⁵. Zgodnie z zapisami Zarządzenia Nr 14/2014 Opolskiego Komendanta Policji z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Opolu (Załącznik nr 3 pkt. II Dowody księgowe), *wszystkie dowody księgowe ujmowane są w księgach rachunkowych Jednostki do 3-go dnia miesiąca następnego za miesiąc poprzedni. Po tym terminie, jeśli dowody księgowe dotyczące poprzedniego miesiąca wpłyną, zostają ujęte w księgach w miesiącu, w którym wpłynęły.*

Główna Księgowa wyjaśniła, że (...) *ujęcie do zobowiązań siedmiu sztuk faktur w nieprawidłowym okresie księgowym, tj. po trzecim dniu następnego miesiąca spowodowane było omyłką ludzką pracownika wprowadzającego dokumenty do systemu SWOP/FK.*

Skutkiem ww. nieprawidłowości było zaniżenie lub zawyżenie stanu zobowiązań na koniec okresu sprawozdawczego wykazywanego w Rb-28 Sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetu państwa za miesiące: styczeń 2019 r. (zawyżono o 0,7 tys. zł), marzec 2019 r. (zaniżono o 33,4 tys. zł), sierpień 2019 r. (zawyżono o 238,7 tys. zł), wrzesień 2019 r. (zaniżono o 238,7 tys. zł), październik 2019 r. (zawyżono o 509,6 tys. zł) oraz w listopadzie 2019 r. (zaniżono o 79,9 tys. zł). Stwierdzona nieprawidłowość nie miała wpływu na sprawozdawczość roczną.

(akta kontroli str. 294, 301-302, 751-756)

⁴⁴ W tym należności przeterminowane 116,3 tys. zł i bieżące 10,4 tys. zł.

⁴⁵ Z tego: jeden dowód na kwotę 0,7 tys. zł ujęto w styczniu 2019 r., zamiast w lutym 2019 r.; jeden dowód na kwotę 33,4 tys. zł ujęto w kwietniu 2019 r., zamiast w marcu 2019 r.; jeden dowód na kwotę 238,7 tys. zł ujęto w sierpniu 2019 r., zamiast we wrześniu 2019 r.; trzy dowody na łączną kwotę 509,6 tys. zł ujęto w październiku 2019 r., zamiast w listopadzie 2019 r. oraz jeden dowód na kwotę 79,9 tys. zł ujęto w grudniu 2019 r., zamiast w listopadzie 2019 r.

3/ W 2019 r. KWP w celu uszczegółowienia zapisów do konta 221 Należności z tytułu dochodów budżetowych w zakresie obejmującym należności z tytułu zatrzymania osób do wytrzeźwienia⁴⁶, prowadziła księgi pomocnicze w systemie „Windykacja należności”⁴⁷ oraz w arkuszu kalkulacyjnym Excel⁴⁸.

Wszystkie ww. należności były ujęte w księdze głównej KWP.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości księgi pomocnicze składają się na księgi rachunkowe, które obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald. Ewidencja pomocnicza w arkuszu kalkulacyjnym Excel nie spełniała wymagań określonych w ww. ustawie, w tym ujętych w:

a/ art. 13, zgodnie z którym księgi rachunkowe z uwzględnieniem techniki ich prowadzenia, powinny:

- być trwale oznaczone nazwą (pełną lub skróconą) jednostki, której dotyczą (każda księga wiązana, każda luźna karta kontowa, także jeżeli mają one postać wydruku komputerowego lub zestawienia wyświetlanego na ekranie monitora komputera), nazwą danego rodzaju księgi rachunkowej oraz nazwą programu przetwarzania;
- zapewnić automatyczną kontrolę ciągłości zapisów, przenoszenia obrotów lub sald przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera;

b/ art. 23, w zakresie zapewnienia trwałości zapisu, tj. zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały, bez pozostawienia miejsc pozwalających na późniejsze dopiski lub zmiany. Przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera należy stosować właściwe procedury i środki chroniące przed zniszczeniem, modyfikacją lub ukryciem zapisu. Ponadto zapisy w księgach rachunkowych powinny być dokonywane w sposób zapewniający ich trwałość, przez czas nie krótszy od wymaganego do przechowywania ksiąg rachunkowych.

c/ art. 24 ust. 4, zgodnie z którym księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, stanów (sald) oraz działania stosowanych procedur obliczeniowych, a w szczególności:

- w przypadku prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera zapewniona jest kontrola kompletności zbiorów systemu rachunkowości oraz parametrów przetwarzania danych;
- zapewniony jest dostęp do zbiorów danych pozwalających, bez względu na stosowaną technikę, na uzyskanie w dowolnym czasie i za dowolnie wybrany okres sprawozdawczy jasnych i zrozumiałych informacji o treści zapisów dokonanych w księgach rachunkowych.

NIK zwraca uwagę, że prowadzenie ewidencji pomocniczej w arkuszu kalkulacyjnym Excel nie zapewniało trwałości zapisów oraz możliwości ich kontroli, co umożliwiałoby przypadkowe lub celowe zmiany danych zawartych w ewidencji.

(akta kontroli str. 294-296, 548-582, 669-674, 707-729, 818-829)

Główna księgową wyjaśniła, że (...) Księga pomocnicza prowadzona była w Excelu ponieważ dochodzeniem należności zajmowały się jednostki powiatowe/miejska. W 2011 r. opracowane zostały przez KGP skoroszyty Excel zawierające kontrahentów konta 202, a następnie automatycznie dokonano ich przeniesienia do systemu SKOP. Pozostała w dalszym ciągu ewidencja tych należności prowadzona w Excelu. System SWOP nie przewidywał wówczas możliwości ewidencjonowania tych należności według dłużników. System nie posiadał również księgi pomocniczej. Uznano wówczas za właściwe prowadzenie ewidencji dłużników w arkuszu

⁴⁶ W § 069 Wpływy z różnych opłat.

⁴⁷ Ujęto w nim należności, których dochodzenie KWP przejęła zgodnie z harmonogramem od poszczególnych komend powiatowych i miejskiej w Opolu w okresie od 15 października do 15 grudnia 2018 r.

⁴⁸ Ujęto w nim należności z okresów wcześniejszych, których dochodzeniem zajmują się komendy powiatowe i miejska w Opolu, które powstały przed okresem od 15 października do 15 grudnia 2018 r.

kalkulacyjnym. Nadmieniam, że zapisy były co miesiąc uzgadniane z księgą główną. Od momentu przejęcia dochodzenia należności przez KWO w Opolu, tj. od października 2018 r. księga pomocnicza prowadzona jest w systemie „windykacja należności”. Prowadzona jest w ujęciu systematycznym jako zbiór kartotek tj. min. wykaz dłużników (imię i nazwisko), datę zdarzenia oraz termin płatności. Na koniec każdego miesiąca następuje uzgodnienie zapisów księgi pomocniczej z saldami i zapisami na koncie 221 księgi głównej. Księga pomocnicza prowadzona w systemie „windykacja należności” spełnia wymogi ustawy o rachunkowości, tj. art. 13 ust.4 (...), art. 16 ust.1 (...), art. 23 ust. 1 i 2. (...). Nadmieniam, że od 2018 r. na bieżąco podejmowano czynności związane z analizą tych należności pod kątem ich wymagalności. Należności przedawnione zostały odpisane z ksiąg rachunkowych, co znacznie zmniejszyło ilość tych należności. Podjęto więc decyzję w 2019 r. o wprowadzeniu tych należności już wymagalnych do systemu „windykacja należności”.

(akta kontroli str. 707-729)

OCENA CZĄSTKOWA

Sprawozdania za 2019 r. sporządzano na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzanych sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania sporządzano terminowo i stosowanie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w tym zakresie.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych dotyczyły poprawności formalnej zapisów księgowych w zakresie braków opisu operacji oraz ujęcia dowodów księgowych w niewłaściwym miesiącu, co miało wpływ na wysokość zobowiązań wykazywanych w sprawozdaniach miesięcznych Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa. Ponadto w KWP ewidencja pomocnicza do konta 221 Należności z tytułu dochodów budżetowych, w zakresie opłat za pobyt zatrzymanych w celu wytrzeźwienia, prowadzona w arkuszu kalkulacyjnym Excel, nie spełniała wymagań ujętych w ustawie o rachunkowości.

OBSZAR

4. Wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji

Opis stanu faktycznego

Plan finansowy Funduszu na 2019 r. po zmianach obejmował przychody i koszty na kwotę 1 209,7 tys. zł⁴⁹. Zmiany zostały wprowadzone z zachowaniem zasad określonych w art. 29 ust. 9, 10 i 11 ustawy o finansach publicznych i były spowodowane zawarciem 76 porozumień⁵⁰ na łączną kwotę 1 191,5 tys. zł. Porozumienia te realizowane były na podstawie przepisu art. 13 ust. 3 i 4 ustawy o Policji i dotyczyły pokrywania wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów.

Przychody Funduszu w 2019 r. (1 190,5 tys. zł) były wyższe w porównaniu do 2018 r. (1 156,4 tys. zł) o 34,1 tys. zł, tj. o 2,9%. Koszty Funduszu (1 189,4 tys. zł) również były wyższe w porównaniu do 2018 r. (1 156,4 tys. zł) o 33,1 tys. zł, tj. o 2,8%. Zmiany w zakresie przychodów i kosztów Funduszu wynikały z rzeczywistych potrzeb KPP, formułowanych w porozumieniach i dotyczyły bezpośrednio realizacji zadań KPP, oraz były zgodne z celami Funduszu.

(akta kontroli str. 1372, 1399-1404, 1428-1438)

⁴⁹ Plan finansowy Funduszu, zgodnie z ustawą budżetową wg stanu na 15 lutego 2019 r., wynosił 300 tys. zł.

⁵⁰ 76 porozumień zawarły komendy powiatowe policji z terenu województwa opolskiego z jednostkami samorządu terytorialnego w tym trzy ze stowarzyszeniami.

W 2019 r. środki Funduszu zostały wykorzystane w szczególności na:

- wypłatę rekompensat pieniężnych za ponadnormatywny czas służby i nagrody dla policjantów za osiągnięcia w służbie - w kwocie 493,6 tys. zł,
- zakupy inwestycyjne oraz wydatki inwestycyjne, związane z budową i modernizacją obiektów - w kwocie 460,5 tys. zł,
- wydatki bieżące w kwocie 235,2 tys. zł, w tym na zakup materiałów i usług.

Wydatki Funduszu w kwocie 1 185,5 tys. zł, w ramach zadania 2.1. – ochrona porządku publicznego i zwalczanie przestępczości, przeznaczone zostały na działania służby prewencyjnej (877,2 tys. zł), służby kryminalnej i śledczej (238,8 tys. zł) oraz zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym (66,2 tys. zł).

Ze środków Funduszu w 2019 r. sfinansowano lub dofinansowano m.in.:

- zakup 10 oznakowanych samochodów,
- wynagrodzenia za pełnienie służb dodatkowych, przekraczających czas określony w art. 33 ust. 2 ustawy o Policji,
- zakup sprzętu i wyposażenia i dofinansowanie zakupu psa.

(akta kontroli str. 1419, 1421-1422)

Stan Funduszu na koniec 2019 r. wyniósł 1,2 tys. zł⁵¹ i był o 1,1 tys. zł wyższy od stanu na początek roku. Należności wyniosły 1,2 tys. zł, a zobowiązania nie wystąpiły. KWP, zgodnie z art. 78d ustawy o finansach publicznych, wolne środki przekazywała w zarządzanie Ministrowi Finansów, na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁵². Z tego tytułu w 2019 r. uzyskała kwotę 1,04 tys. zł.

(akta kontroli str. 1373-1398)

Komendant sporządził plan finansowy przychodów i kosztów Funduszu na 2019 r., zgodny z ustawą budżetową oraz zgodnie z art. 32 ustawą o finansach publicznych, w układzie zadaniowym (w szczególności: funkcja, zadanie, podzadanie i działanie). Zadania, podzadania i działania ujęte w planie Funduszu na 2019 r. były zbieżne z zadaniami wynikającymi z ustawy o Policji.

Cele i mierniki realizacji poszczególnych zdań i podzadań określone zostały przez Biuro Finansów Komendy Głównej Policji⁵³ w przekazanych do stosowania *Procedurach do planowania wydatków Policji oraz ewidencji księgowej i sporządzania sprawozdań z wykonania planów w układzie zadaniowym*. W 2019 r. dla zadania 2.1. Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości oraz czterech podzadań (2.1.1., 2.1.3., 2.1.4., 2.1.6.) i 11 działań⁵⁴ KGP określiła 16 celów i mierników ich realizacji⁵⁵. Analiza mierników zrealizowanych w 2019 r. w ramach jednego zadania Funduszu wykazała, że KWP osiągnęła wymagane wartości.

⁵¹ Środki przekazane w zarządzanie overnight Ministrowi Finansów.

⁵² Dz. U. poz. 1864.

⁵³ Dalej: KGP.

⁵⁴ Tj.: 2.1.1.2, 2.1.1.4, 2.1.1.5, 2.1.3.1, 2.1.3.2, 2.1.3.3., 2.1.4.1., 2.1.4.2., 2.1.6.1., 2.1.6.2., 2.1.6.3.

⁵⁵ Odpowiednio: zadanie 2.1., cel – zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, miernik – średniokresowy wskaźnik zagrożenia (średnia w danym okresie – liczba przestępstw na 100 tys. ludności), mniejszy niż 194 – wykonanie 153,12; podzadanie 2.1.1. optymalizacja wsparcia wykonania zadań Policji, miernik – wskaźnik zabezpieczenia potrzeb równy 27,82%, wykonanie – 110%, 2.1.3., cel – podwyższenie sprawności reakcji Policji na zdarzenie, miernik – średni czas reakcji na zdarzenie, nie więcej niż 11 min., wykonanie – 8 min. 13 sek., 2.1.4., cel – zapewnienie optymalnej liczby policjantów ruchu drogowego pełniących służbę na drogach, miernik – średniodobowa liczba policjantów ruchu drogowego kierowanych do służby na drodze więcej 4 tys. dla wszystkich KWP, wykonanie KWP w Opolu – 106, podwyższenie skuteczności poszukiwań osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiaru sprawiedliwości, miernik – poziom skuteczności poszukiwań osób mniej niż 1,01, wykonanie – 1.

KWP opracowała szczegółowe plany rzeczowo-finansowe, dotyczące realizacji ustawowych celów i zadań Funduszu na 2019 r. Zgodnie z ustalonymi założeniami plan rzeczowo-finansowy został zrealizowany w całości.

Nie opracowano natomiast wewnętrznych procedur analizy wykonania planów, kryteriów oceny stopnia realizacji tych planów i oceny efektywności wykonania zadań. Procedury takie określone zostały bowiem m.in. w przekazanych do stosowania *Procedurach do planowania wydatków Policji oraz ewidencji księgowej i sporządzania sprawozdań z wykonania planów w układzie zadaniowym*. Główna Księgowa KWP wyjaśniła, że na bieżąco zawierane są porozumienia z właściwymi jednostkami na wydatki rzeczowo-finansowe związane z realizacją ustawowych zadań. Efekty rzeczowe wykazywane są w okresach półrocznych, w informacjach dodatkowych przekazywanych KGP, (...) ocena stopnia realizacji planów oraz ocena efektywności wykonania zadań omawiana jest szczegółowo na cyklicznych odprawach kadry kierowniczej.

(akta kontroli str. 1405-1413, 1417, 1427)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu. Środki te wydatkowane były zgodnie z przeznaczeniem, m.in. na wypłatę rekompensat pieniężnych za ponadnormatywny czas służby i nagród dla policjantów za osiągnięcia w służbie oraz na sfinansowanie zakupów i wydatków inwestycyjnych. Również zmiany tego planu były dokonywane prawidłowo.

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Podjęcie działań zapewniających wprowadzanie do ksiąg rachunkowych dowodów księgowych we właściwym okresie sprawozdawczym.
2. Dostosowanie ewidencji pomocniczej do konta 221 Należności z tytułu dochodów budżetowych, w zakresie opłat za pobyt zatrzymanych w celu wytrzeźwienia, do wymogów ustawy o rachunkowości.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Delegatury NIK w Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Opole, 26 marca 2020 r.

Kontroler

Przemysław Sparczyński
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor


.....
DIREKTOR
Delegatury NIK w Opolu
podpis
Iwona Zyman