



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.001.09.2020

Nadinsp. Tomasz Trawiński
P.o. Komendanta Wojewódzkiego Policji
w Szczecinie

Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie
ul. Małopolska 47
70-515 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. – wykonanie planu finansowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Szczecinie oraz Funduszu Wsparcia Policji.

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana | Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie ¹ , ul. Małopolska 47, 70-515 Szczecin. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Nadinsp. Tomasz Trawiński, p.o. Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie ² od 20 lutego 2020 r. Poprzednio: od 15 do 19 lutego 2020 r. insp. Jarosław Pasterski, p.o. Komendanta oraz od 29 kwietnia 2016 r. do 14 lutego 2020 r. nadinsp. Jacek Cegiela, Komendant. |
| 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 Szczecinie. |
| Kontrolerzy | 1. Robert Lewandowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/3/2020 z 7 stycznia 2020 r. 2. Artur Matejko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/30/2020 z 20 stycznia 2020 r. (akta kontroli str. 1-2, 3, 6-7, 127, 128-129, 167, 168-169) |

II. Cel i zakres kontroli

| | |
|-----------------|--|
| Cel kontroli | Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2019 r. KW Policji w Szczecinie, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności oraz dokonanie oceny wykonania planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji ⁴ pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności – podejmowanych działań przez dysponenta Funduszu. |
| Zakres kontroli | 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,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,– planowanie i realizacja przychodów Funduszu,– planowanie i wykonanie kosztów Funduszu oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,– wykorzystanie otrzymanych dotacji i środków na realizację programów/projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej,– gospodarowanie wolnymi środkami. 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. |

¹ Dalej: Komenda lub KW Policji.

² Dalej: Komendant Wojewódzki.

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

⁴ Dalej: Fundusz Wsparcia Policji lub Fundusz.

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

- szczegółowa kontrola prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,
- 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 wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 42 limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza stanu zobowiązań,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych dokumentujących poniesione wydatki,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- dokonanie analizy wykonania planu przychodów,
- dokonanie analizy realizacji kosztów, w tym współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej,
- analiza realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2019 r. KW Policji w Szczecinie. Komendant Wojewódzki podejmował skuteczne działania mające na celu wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Dochody ujęte w planie finansowym na rok 2019 zrealizowano w 113,4%. W Komendzie prawidłowo (w odpowiedniej wysokości) i terminowo ustalano i ewidencjonowano należności z tytułu dochodów budżetowych. Zaległości według stanu na 31 grudnia 2019 r. były wyższe o 1% od zaległości na koniec 2018 r. Postępowania w sprawie umorzeń należności pieniężnych i ich rozkładania na raty (poza dwoma przypadkami) prowadzone były zgodnie z przepisami prawa.

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych stwierdzono m.in., że wydatki objęte badaniem na kwotę 138 649,4 tys. zł, stanowiącą 27,3% wydatków Komendy w 2019 r.⁶ zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych⁷ i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków uzyskano efekty rzeczowe obejmujące m.in: realizację zadań inwestycyjnych

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 Kwota wydatków ogółem Komendy wynosiła 508 498,2 tys. zł.

⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.), dalej: ufp.

dotyczących budowy i modernizacji siedzib jednostek Policji szczebla powiatowego – Komendy Powiatowej Policji⁸ w Wałczu, KPP w Białogardzie oraz kontynuację budowy w 2019 r. siedzib – KPP w Świdwinie, KPP w Sławnie, Komendy Miejskiej Policji w Szczecinie. Ponadto dokonywano systematycznych zakupów sprzętu transportowego, w szczególności oznakowanych i nieoznakowanych samochodów osobowych, patrolowych, osobowo-terenowych; motocykli, skuterów wodnych, łodzi i przyczep.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała (poza przypadkiem zawyżenia kwoty należności) roczne sprawozdania Komendy za 2019 r. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych.

Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację planu finansowego Komendy na 2019 r. i polegały na:

- rozłożeniu na raty należności w łącznej kwocie 18,2 tys. zł, pomimo braku spełnienia ustawowych przesłanek do udzielenia ulgi;
- nieskutecznym monitorowaniu i nieprowadzeniu systematycznej kontroli stanu należności Skarbu Państwa z tytułu dochodów budżetowych, co skutkowało ich zawyżeniem na koniec 2019 r. o 244,3 tys. zł.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Komendant Wojewódzki podejmował skuteczne działania mające na celu wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji. Jego wykonanie było uzależnione od pozyskania w ciągu roku budżetowego od samorządów i innych jednostek zaufania publicznego środków na dofinansowanie zadań. Komenda prawidłowo dokonała zmian w planie przychodów i kosztów Funduszu, stosownie do wysokości pozyskanych kwot i adekwatnie do celów jego działania. Zakres realizowanych zadań w 2019 r. w ujęciu wartościowym i rzeczowym był większy niż w roku 2018.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

KW Policji w Szczecinie w 2019 r. zrealizowała dochody w wysokości 1 171,1 tys. zł, tj. 113,4% kwoty planowanej (1 033 tys. zł), głównie z wpływów z tytułu pobytu osób zatrzymanych do wytrzeźwienia i opłat za depozyt broni (§ 0690 – 331,8 tys. zł), zwrotów wypłaconych równoważników za brak lokalu, remont lub zwrot pomocy finansowej (§ 0940 – 174,2 tys. zł) oraz środków za szkody, regresów, nawiazek (§ 0970 – 149,2 tys. zł). Wykonanie wyższe od prognozowanego spowodowane było m.in.: większą ilością rozliczeń dotyczących lat ubiegłych (§ 0940), skuteczną egzekucją kilku większych zadłużeń (§ 0630), wyższymi wpływami z opłat za kserowanie akt spraw i wydawanie zaświadczeń (§ 0690), zwiększeniem kwoty nałożonych kar umownych (§ 0950). Wykonanie dochodów za 2019 r. w stosunku do 2018 r. było niższe o 89,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 68-71)

Na koniec 2019 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 7 058,5 tys. zł. Dotyczyły one głównie kar umownych nakładanych na kontrahentów za nienależyte

⁸ Dalej: KPP.

⁹ 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.

wykonanie umowy, opłat za pobyt osób zatrzymanych do wytrzeźwienia oraz za depozyt broni, odsetek od nieterminowo regulowanych należności. Zaległości według stanu na 31 grudnia 2019 r. wyniosły 6 861,8 tys. zł i były wyższe o 70 tys. zł, tj. o 1% od zaległości na koniec 2018 r.

(akta kontroli str. 72-73)

Skuteczność i adekwatność podejmowanych w Komendzie działań w celu odzyskania zaległości sprawdzono na próbie 20 zaległości¹⁰ na łączną kwotę 3 892,8 tys. zł, z tego 2 776,2 tys. zł dotyczyło należności głównej. W badanej próbie, w przypadku 15 zaległości na kwotę 3 648,6 tys. zł nie stwierdzono nieprawidłowości.

W 2019 r. nie wystąpiły przypadki zawarcia ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej.

(akta kontroli str. 73, 74-79, 80-83)

Łączna kwota umorzonych w 2019 r. należności pieniężnych stanowiących należności z tytułu dochodów budżetowych wyniosła 120,5 tys. zł, z tego umorzone z tytułu zgonu dłużnika na kwotę 101,5 tys. zł (173 przypadki) i pozostałe 21 przypadków na 19 tys. zł. W 2019 r. w KW Policji nie odraczano terminu spłaty należności, a łączna kwota należności pieniężnych rozłożonych na raty wyniosła 80,7 tys. zł (27 spraw).

Analiza pięciu należności umorzonych na kwotę 28,3 tys. zł (z tego dwóch o najwyższej wartości) oraz siedmiu należności rozłożonych na raty na kwotę 42,6 tys. zł (w tym trzech o najwyższej wartości) wykazała, że poza dwoma przypadkami, postępowania prowadzone były zgodnie z przepisami prawa.

W Komendzie nie opracowano procedur umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych.

(akta kontroli str. 84-87, 88, 89, 90-92)

Wartość należności, które w 2019 r. uległy przedawnieniu wyniosła 246,2 tys. zł. Dotyczyły one przypadków pobytu do wytrzeźwienia w jednostce Policji. Przyczyną przedawnienia były długotrwałe postępowania egzekucyjne prowadzone w urzędach skarbowych. Przedawnione należności zostały spisane z ewidencji księgowej Komendy.

(akta kontroli str. 93)

W 2019 r. nie wystąpiły przypadki spisania należności jako nieściągalnych.

(akta kontroli str. 83)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Komendant Wojewódzki zawarł ugodę 31 stycznia 2019 r. oraz umowę 17 czerwca 2019 r.¹¹ w sprawie rozłożenia na raty należności odpowiednio w kwocie 9 131,71 zł i 9 045,90 zł, pomimo że w sprawach tych nie dowiedziono¹², że stanowią one przypadki uzasadnione względami społecznymi lub gospodarczymi,

¹⁰ Dokonano przeglądu analitycznego stanu zaległości (stanu należności z tytułu dochodów budżetowych, których termin płatności upłynął), ustalając skalę badanego zjawiska i szacując ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w zakresie windykacji należności.

¹¹ Z aneksem z 27 czerwca 2019 r.

¹² W sprawie należności w kwocie 9 131,71 zł dopiero w toku czynności kontrolnych NIK, tj. 6 lutego 2020 r. pracownik Komendy pozyskał skany dokumentów sprawy z Komendy Miejskiej Policji w Szczecinie, w których znajdowały się m.in. notatka służbowa funkcjonariusza Policji na okoliczność rozmowy z dłużnikiem potwierdzającym wolę zapłaty należności po rozłożeniu jej na raty, z uwagi na niskie zarobki oraz umowa zlecenie z określeniem miesięcznej pensji dłużnika. W sprawie należności w kwocie 9 045,90 zł złożono jedynie wniosek o rozłożenie należności na raty bez uzasadnienia; nie przeprowadzono postępowania celem sprawdzenia, czy wystąpiły przesłanki ustawowe do zastosowania ulgi.

w szczególności możliwościami płatniczymi dłużników, tj. niezgodnie z dyspozycją art. 57 pkt 2 ufp.

(akta kontroli str. 91-92)

Główny Księgowy, Naczelnik Wydziału Finansów KW Policji wyjaśnił m.in.: „(...) w sprawie rozłożenia na raty należności w kwocie 9 131,71 zł dłużnik złożył wniosek do Komendanta Miejskiego Policji w Szczecinie. Komendant Miejski po przeanalizowaniu wniosku, na podstawie uzyskanej od dłużnika dokumentacji (umowa zlecenie) wyraził zgodę na zawarcie ugody. Potwierdza to uzyskana w trakcie kontroli dokumentacja z akt Komendy Miejskiej Policji. Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie podpisując ugodę posiadał kontrasygnaty merytoryczne organu do którego wpłynął wniosek, Głównego Księgowego Naczelnika Wydziału Finansów oraz zaakceptowanie wzoru ugody przez służby prawne KW Policji. Opierał się na czynnościach dokonanych przez służby podległe, gdzie każdorazowo był przekonany, że wniosek został przeanalizowany pod kątem właściwych przepisów (tym bardziej, że Komendant Miejski Policji wyraził zgodę pisemnie – na wniosku). Jednakże na przyszłość, żeby nie było wątpliwości przy podpisywaniu ugody, a także ewentualnych czynnościach kontrolnych, stosowna dokumentacja będzie załączana do akt sprawy prowadzonej w KW Policji. W sprawie rozłożenia na raty należności w kwocie 9 045,90 zł dłużnik (funkcjonariusz Policji) zwrócił się z prośbą o rozłożenie na raty przypisanego mu do zwrotu równoważnika za brak lokalu mieszkalnego. Mimo, że funkcjonariusz nie uzasadnił wniosku trudną sytuacją materialną, to przy jego rozpatrywaniu wzięto pod uwagę względy społeczne oraz chęć polubownego załatwienia sprawy. W takich sytuacjach (pomimo braku udokumentowania w aktach) pracownik merytoryczny stara się w trakcie rozmowy z funkcjonariuszem przedstawić mu warunki jakie muszą być spełnione do zawarcia ugody oraz dokonuje rozpytania na temat wysokości uzyskiwanego wynagrodzenia, sytuacji rodzinnej oraz materialnej. Funkcjonariusz pobierał równoważnik za brak lokalu cyklicznie, co miesiąc, w związku z czym umożliwiono mu również w takim kształcie zwrot tego świadczenia. Ponadto wysoka kwota do zwrotu, nawet bez badania sytuacji materialnej funkcjonariusza, przy jednoczesnej znajomości siatki płac w Policji pozwalała przypuszczać, że nie będzie on w stanie zwrócić jednorazowo tak wysokiego zadłużenia. (...) W powyższych sprawach podkreślenia wymaga fakt, że przy zawieraniu ugody wierzyciel zabezpiecza się możliwością odstąpienia od niej w przypadku nie wywiązywania się dłużnika z jej warunków. Jako, że dłużnik podpisując ugodę uznaje dług w całości, ewentualne postępowanie przed sądem po odstąpieniu od ugody jest formalnością i umożliwia szybkie uzyskanie nakazu zapłaty. Ma to tym większe znaczenie jeśli ugoda zawierana jest z obcokrajowcem, co przy możliwości jego powrotu do swojego kraju w niemalże każdej chwili, gwarantuje spłatę chociaż części zadłużenia w ratach. Natomiast gdyby odmówić zawarcia ugody, postępowanie przed sądem może być długotrwałe, generować wydatki Skarbu Państwa i niekoniecznie zakończyć się z korzyścią dla Skarbu Państwa, chociażby z tego tytułu, że gdy uzyska się wyrok sądowy dłużnik już dawno może przebywać poza granicami RP, co czyni egzekucję zadłużenia praktycznie niemożliwą. Niemniej jednak, w celu zapewnienia kompleksowego zadośćuczynienia zapisom ufp dotyczących udzielania ulg w spłacie, w podobnych sytuacjach, przy wątpliwościach co do sytuacji materialnej dłużnika będzie on wzywany do uzupełnienia wniosku, natomiast służby Policji do szerszego udokumentowania zrealizowanych przez Policję czynności”.

(akta kontroli str. 110, 116-117)

2. W Komendzie nieskutecznie monitorowano i nie prowadzono systematycznej kontroli stanu należności Skarbu Państwa z tytułu dochodów budżetowych, co

skutkowało ich zawyżeniem na koniec 2019 r. W ewidencji księgowej Komendy ujęto w roku 2019 (i odpowiednio w latach poprzednich) oraz nie spisano jako należności nieściągalnych, pomimo uprzedniego umorzenia postępowań egzekucyjnych – pięciu¹³ zaległości netto w kwotach:

- 14 096,68 zł¹⁴ stanowiącą sumę zwrotu za roboty dekarские według korekt faktur z 2 czerwca 1997 r. (w sprawie m.in. komornik trzykrotnie umorzył postępowanie egzekucyjne),
- 257,77 zł¹⁵ stanowiącą szkodę w mieniu Skarbu Państwa w postaci uszkodzenia radiowozu 23 sierpnia 2000 r. (w sprawie m.in. komornik dwukrotnie umorzył postępowanie egzekucyjne),
- 61 zł stanowiącą szkodę w mieniu Skarbu Państwa w postaci uszkodzenia radiowozu 8 kwietnia 2004 r. (w sprawie m.in. komornik dwukrotnie umorzył postępowanie egzekucyjne),
- 4 332 zł¹⁶ stanowiącą karę umowną za wypowiedzenie umowy 17 marca 2014 r. (w sprawie m.in. komornik umorzył postępowanie egzekucyjne),
- 146 323,58 zł¹⁷ stanowiącą karę umowną w związku z odstąpieniem Zamawiającego od umów z 7 października i 12 grudnia 2014 r. (w sprawie m.in. zgłoszenie do masy upadłościowej zostało odrzucone przez syndyka). W toku kontroli NIK, tj. 29 stycznia 2020 r. Koordynator Zespołu Prawnego KW Policji wystąpił do Naczelnika Wydziału Finansów Komendy o zdjęcie kwoty z ewidencji finansowej wierzyciela Skarbu Państwa w związku z brakiem uznania zgłoszonej syndykowi wierzytelności (na podstawie postanowienia sądu z 2016 r. w sprawie zatwierdzenia listy wierzytelności).

Skutkiem powyższego w sprawozdaniu rocznym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za 2019 r. (i odpowiednio za lata poprzednie) niezgodnie ze stanem faktycznym zawyżono należności o łączną kwotę 244 261,36 zł.

(akta kontroli str. 74-79, 80-83, 130)

Stosownie do dyspozycji art. 35b ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁸, wartość należności aktualizuje się uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty poprzez dokonanie odpisu aktualizującego, w odniesieniu do należności wyszczególnionych w tym przepisie. Natomiast należności nieściągalne zmniejszają dokonane uprzednio odpisy aktualizujące ich wartość (art. 35b ust. 3 ustawy).

Powyższe było również niezgodne z zasadami sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa (zawyżono wartości w kolumnach „należności pozostałe do zapłaty, ogółem”, „w tym zaległości netto” sprawozdań Rb-27), określonymi odpowiednio w § 9 załącznika nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁹ oraz § 7 załącznika nr 34 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁰.

Główny Księgowy, Naczelnik Wydziału Finansów KW Policji wyjaśnił m.in.: „(...) w przypadku czterech pierwszych należności dopóki nie zostaną one umorzone poprzez umowę zwolnienia z długu zawieraną z dłużnikiem lub poprzez jednostronne oświadczenie o umorzeniu należności, muszą one figurować w księgach Komendy (...). Są one zasądzone prawomocnymi wyrokami i nawet umorzona egzekucja komornicza nie zwalnia z obowiązku ujęcia należności

¹³ Spośród 20 objętych szczegółowym badaniem kontrolnym.

¹⁴ Wraz z odsetkami w kwocie 29 768,76 zł.

¹⁵ Wraz z odsetkami w kwocie 564,36 zł.

¹⁶ Wraz z odsetkami w kwocie 1 646,10 zł i kosztami zastępstwa procesowego 600 zł.

¹⁷ Wraz z odsetkami w kwocie 46 611,11 zł.

¹⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1393, ze zm.

w księgach oraz sprawozdaniu Rb-27. (...) umorzenie należności jest instytucją nadzwyczajną i jest ulgą w spłacie o najdalej wysuniętych konsekwencjach. Zasada jest płacenie należności stanowiącą dochody Skarbu Państwa, a nie zwalnianie z tego obowiązku. Inaczej niż w przypadku rozłożenia spłaty na raty czy też odroczenia terminu spłaty, umorzenie powoduje zdjęcie należności z ksiąg i nie pozwala na jej dochodzenie w przypadku poprawy sytuacji materialnej dłużnika. Dlatego też przy podejmowaniu decyzji o umorzeniu należy być ostrożnym i wziąć pod uwagę całokształt sprawy i możliwości spłaty należności przez dłużnika w przyszłości. Należy też wziąć pod uwagę okoliczności powstania należności – często przypisane jako konsekwencja czynu zabronionego na podstawie kodeksu wykroczeń lub kodeksu karnego, czyli nie w wyniku zdarzeń nieprzewidywalnych, losowych oraz niezależnych od działań dłużnika, lecz w wyniku świadomej i dobrowolnej jego decyzji. Również w przypadku kar umownych – jest to należność o której dłużnik mógł mieć świadomość, że zostanie nałożona w przypadku nie wywiązania się z zapisów umowy. Oczywiście każdą sprawę należy traktować indywidualnie, decyzja o umorzeniu musi być zgodna z przepisami ale też należy zachować zdrowy rozsądek w długości dochodzenia należności. Dlatego też, licząc się z uwagami powstałymi w trakcie kontroli NIK, KW Policji (...) rozważy możliwość wcześniejszego zakańczania czynności dochodzenia należności Skarbu Państwa poprzez umarzenie należności w sytuacjach pozwalających na to przepisami ufp”.

(akta kontroli str. 110, 118)

Koordinator Zespołu Prawnego KW Policji, radca prawny wyjaśnił m.in.: „(...) w nawiązaniu do (...) kwoty 146 323,58 zł (...) wyjaśniam, co następuje. Opóźnienie w zdjęciu z ewidencji księgowej wskazanej wierzytelności widniejącej na stanie Wydziału Finansów Komendy (...) w związku ze zgłoszeniem jej do syndyka masy upadłości (...) przez Zespół Prawny (...) wynika z przyjętego sposobu monitorowania sprawy przez komórki organizacyjne Komendy, tj. Wydział Finansów i Zespół Prawny. Pośrednio ma to także związek z brakiem dostępu do serwisu ogłoszeń o listach wierzytelności (...). Aktualnie serwis (...) umożliwia wygodny dostęp do listy wszystkich ogłoszeń dotyczących postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych prowadzonych przez sądy w całej Polsce, przy czym roczny koszt subskrypcji (...) wynosi 429,27 zł brutto. (...) Wydział Finansów nie kierował również do Zespołu Prawnego informacji o potrzebie aktualizacji ustaleń procesowych w tym zakresie w związku z zamknięciem każdego roku budżetowego w latach 2016-2019. Dopiero w toku oględzin akt (...) w styczniu 2020 r. ujawniono odmowę uznania zgłoszonej wierzytelności przez syndyka i zatwierdzenie listy wierzytelności z 14 lipca 2016 r. przez sędziego komisarza. (...) Ujawnione błędy we współpracy Wydziału Finansów i Zespołu Prawnego w podobnych sprawach zostaną wyeliminowane w przyszłości, a wnioski z przedmiotowej sprawy pozwolą na odpowiednią coroczną aktualizację i weryfikację zgłaszanych przez KW Policji wierzytelności w postępowaniu upadłościowym, co umożliwi prawidłowe ich zaewidencjonowanie”.

(akta kontroli str. 110, 119-120)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodzenia należności. Komenda zrealizowała dochody w kwocie wyższej od ujętej w planie. W Komendzie prawidłowo (w odpowiedniej wysokości) i terminowo ustalano, a także ewidencjonowano należności z tytułu dochodów budżetowych. Poza pięcioma przypadkami, czynności podejmowane w celu odzyskania należności były skuteczne i adekwatne do ich wielkości. Prawidłowo umarzano należności pieniężne i poza dwoma przypadkami rozkładano ich spłatę na raty; nie wystąpiły przypadki ich przedawnienia. Stwierdzone nieprawidłowości, w tym skutkująca zawiżeniem na

koniec 2019 r. należności Skarbu Państwa z tytułu dochodów budżetowych, nie wpłynęły na obniżenie oceny.

OBSZAR

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa KW Policji zrealizowała w kwocie 508 498,2 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2018 nastąpił wzrost wydatków o 69 867,2 tys. zł, tj. o 15,9%.

(akta kontroli str. 12-29)

Pomimo ujęcia w planie finansowym, Komenda nie zrealizowała wydatków z budżetu środków europejskich z uwagi na: brak naboru do Projektu w trybie konkursowym²¹, ograniczenia realizacji Programu dla jednostek budżetowych²², niezakwalifikowanie się projektu do dofinansowania²³. Komenda realizowała projekty w ramach Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej Meklemburgia-Pomorze Przednie/Brandenburgia/Polska.

(akta kontroli str. 59-67)

Plan wydatków KW Policji na 2019 r. został zwiększony środkami z rezerw celowych o kwotę 73 358,6 tys. zł, z której wykorzystano 73 299,4 tys. zł, tj. 99,9% przyznanych środków (część 42, dział 754, rozdziały: 75401, 75402, 75404, 75405, 75495). Zmiany w budżecie państwa na rok 2019 zostały wprowadzone decyzjami Ministra Finansów, a następnie wprowadzono zmiany w planie finansowym Komendy.

W 2019 r. nie zwiększono planu wydatków KW Policji środkami z rezerwy ogólnej.

Szczegółowym badaniem objęto wykorzystanie środków z rezerwy celowej poz. 69, przyznanych Komendzie dziewięciokrotnie w 2019 r. w łącznej kwocie 62 623,5 tys. zł w ramach „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020”²⁴, (tj. 85,4% kwot zwiększających plan wydatków Komendy środkami finansowymi pochodzącymi z rezerw celowych). Objęte badaniem środki otrzymane z rezerwy celowej wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 94-99, 100, 101-106)

W związku z wnioskami Komendanta Wojewódzkiego, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał w trybie art. 177 ufp decyzje w sprawie blokowania planowanych na rok 2019 wydatków w łącznej kwocie 919 290 zł, z tego:

- decyzją nr 42.4143.12.80.2019.BD z 31 grudnia 2019 r. zablokował wydatki w kwocie 14 378 zł w związku z niewydatkowaniem środków dotyczących pochodnych od wynagrodzeń, wynikających m.in. ze zwolnień lekarskich i zwolnień z Funduszu Pracy;
- nr 42.4143.12.70.2019.BD z 31 grudnia 2019 r. zablokował wydatki w kwocie 34 zł w związku z niewydatkowaniem środków po rozliczeniu ćwiczeń Egida;
- nr 42.4143.12.53.2019.BD.POEWT.2020 z 31 grudnia 2019 r. zablokował wydatki w kwocie 904 878 zł w związku z niewydatkowaniem środków w ramach Programów

²¹ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 „Ekologicznie na czterech kółkach – elektromobilność zachodniopomorskiej Policji” (plan 1 040 tys. zł).

²² Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020 (RPO WZ 2014-2020) „Poprawa dostępności i funkcjonalności budynków poprzez budowę nowej siedziby KPP Pyrzyce przy ul. Młodych Techników” (plan 2 550 tys. zł).

²³ RPO WZ 2014-2020 „Ochrona dziedzictwa Pomorza Zachodniego oraz zwiększenie potencjału turystycznego regionu poprzez renowację i dostosowanie do nowych funkcji kulturalnych zabytkowego obiektu KPP Kołobrzeg” (plan 3 400 tys. zł).

²⁴ Wprowadzonego ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020” (Dz. U. z 2019 r., poz. 2198); dalej: Program modernizacji.

Europejskiej Współpracy Terytorialnej Meklemburgia-Pomorze Przednie/
Brandenburgia/ Polska.

(akta kontroli str. 131)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wykonano w 2019 r. w wysokości 13 086,1 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach.

Wykonane w 2019 r. wydatki bieżące wyniosły 438 781,2 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach.

Wydatki majątkowe zrealizowano w 99,9% planu po zmianach, tj. w kwocie 55 612,9 tys. zł. Były one wyższe o 109,9% od wykonania w 2018 r., głównie na skutek otrzymanym środkiem finansowym w ramach Programu modernizacji. Założone na 2019 r. efekty zostały osiągnięte.

(akta kontroli str. 107)

W strukturze wydatków KW Policji nastąpił znaczący wzrost wydatków procesowych z 4 839,2 tys. zł w 2018 r. do 6 129,5 tys. zł w 2019 r., tj. o 1 290,3 tys. zł (26,7%), z tego na:

- wynagrodzenia biegłych²⁵ z 3 615,3 tys. zł do 4 571,2 tys. zł, tj. o 26,4%,
- holowanie i parkowanie z 647,2 tys. zł do 792,8 tys., tj. o 22,5%,
- badania osób zatrzymanych²⁶ z 576,7 tys. zł do 765,5 tys. zł, tj. o 32,7%.

(akta kontroli str. 108)

Główny Księgowy, Naczelnik Wydziału Finansów Komendy wyjaśnił m.in.: „(...) usługi dotyczące badania osób zatrzymanych oraz holowania i parkowania pojazdów zatrzymanych do celów procesowych są zamawiane przez Policję w związku ze zobowiązaniem do tego przez ustawodawcę. (...) w stosunku do ww. usług prowadzone są postępowania przetargowe (...) w trybie przetargu nieograniczonego oraz z wolnej ręki. KW Policji (...) każdorazowo szacuje, jakie środki może przeznaczyć na sfinansowanie danego zamówienia (...) kontrahenci proponują wyższą stawkę za dane usługi, co powoduje, że ofertę trzeba odrzucić ewentualnie przeszacować kwotę zamówienia. (...) Wszystko to powoduje, że KW Policji zmuszona jest podnosić kwotę zamówienia, żeby w ogóle podpisać umowę, by zabezpieczyć prawidłowe funkcjonowanie jednostek Policji i wypełnić ustawowe wymogi nałożone na Policję. (...) Temat rosnących wydatków procesowych i problemów z tym związanych wielokrotnie był zgłaszany i omawiany na ogólnopolskich odprawach służbowych Policji. Dodatkowo w celu minimalizacji czasu i kosztów parkowania zalecono bieżącą realizację spraw i krótkie przetrzymywanie pojazdów, bieżący monitoring parkowanych samochodów oraz negocjacje z Prokuraturą w zakresie wspólnego finansowania kosztów parkowania w stosunku do pojazdów zabezpieczonych na wniosek Prokuratury. (...) zarówno firmy jak i instytucje corocznie znacznie podnoszą cenę realizowanych usług. Dotyczy to także innych wydatków procesowych jakim jest badanie osób zatrzymanych, gdzie szpitale (placówki medyczne) w ogóle nie chcą stawać do przetargu lub proponują wręcz zaporowe ceny usług. (...) Policja realizuje te wydatki pomimo, iż (...) wydaje się, że tego typu czynności powinny być uregulowane stosownymi przepisami, a placówki medyczne zobowiązane do realizowania bezpłatnych badań osób zatrzymanych (...). Dyrektorzy szpitali (...) argumentują to faktem, że lekarze odmawiają badania takich osób. Podkreślenia wymaga, że w aktualnym stanie zapisy kodeksu postępowania karnego cedują na Policję obowiązek ponoszenia wszelkich zobowiązań finansowych wynikłych w toku postępowania. (...) Wprawdzie tylko w kompetencji prokuratora pozostaje wszczęcie

²⁵ Bez kosztów zastępstwa procesowego.

²⁶ Bez badań zatrzymanych do wytrzeźwienia.

śledztwa, to już realizacja de facto wszelkich czynności w jego toku, wynikłych z inicjatywy Policji, ale także poleceń prokuratora, finansowo obciążą wyłącznie Policję. (...) Mimo wskazań urzędów definiujących obecność tych substancji w organizmie człowieka (narkotestery, alkomaty), Policja zobligowana jest każdorazowo do zasięgania opinii biegłych z zakresu medycyny sądowej dla określenia rodzaju środka oraz jego stężenia. Takie same zasady obowiązują przy przestępstwach stricte narkotykowych (...). Stałą praktyką i to zarówno w przywołanej już kategorii przestępstw gospodarczych, narkotykowych, ale i przeciwko wolności seksualnej (pornografia) jest zabezpieczanie wszelkich nośników elektronicznych takich jak komputery, telefony, czy nośniki pomięci. (...).
(akta kontroli str. 109, 112-116)

Przeciętne zatrudnienie²⁷ w KW Policji w 2019 r. wyniosło 5 387,94 osób i w porównaniu do stanu w 2018 r. (5 460,74) było niższe o 72,8 osoby, co w szczególności było, zdaniem Komendy, wynikiem zmniejszającej się liczby podań o przyjęcie do służby w Policji, niskiego bezrobocia, wyższymi zarobkami w miastach (powiatach) sąsiednich, rekrutacji Policji niemieckiej na terenie Szczecina, powstaniem dużych zakładów pracy, bliskością i dostępnością portów lotniczych.

W 2019 r. wydatki na wynagrodzenia zwiększyły się o 36 590,6 tys. zł (tj. o 11,8%) w porównaniu do 2018 r. (z kwoty 309 154 tys. zł do kwoty 345 744,6 tys. zł). Wzrost wynagrodzeń w 2019 r. spowodowany był głównie ustanowieniem „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017-2019”²⁸; porozumieniem zawartym 8 listopada 2018 r. pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, a Stroną Społeczną reprezentowaną przez przedstawicieli związków zawodowych zrzeszających funkcjonariuszy, w którym jednym z ustaleń było przyznanie funkcjonariuszom od 1 stycznia 2019 r. dodatkowej podwyżki uposażeń w przeciętnej miesięcznej wysokości 295 zł; podwyższeniem kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej; wzrostem wynagrodzeń pracowników korpusu służby cywilnej oraz pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania od 1 lipca 2019 r. o kwotę 250 zł (dodatkowe środki ujęte w budżecie Policji). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2019 r. wyniosło 5 347,5 zł i w porównaniu z 2018 r. było wyższe o 629,7 zł (o 13,3%).

Według danych wykazanych w sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków, kwoty wydatków na wynagrodzenia nie zostały przekroczone.

(akta kontroli str. 5-5a)

W latach 2018-2019 na podstawie umów zleceń dziewięć osób wykonywało zadania pomocnicze (obsługa kotłowni i ochrona obiektu) na rzecz Komendy. Z tego tytułu poniesiono wydatki w wysokości 99 tys. zł w 2018 r. i 119 tys. zł w 2019 r.

(akta kontroli str. 8)

Wydatki na nagrody wyniosły w 2019 r. łącznie 13 007,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 9-10)

W wyniku poniesionych nakładów finansowych w KW Policji uzyskano efekty rzeczowe obejmujące m.in.: realizację zadań inwestycyjnych dotyczących budowy i modernizacji siedzib jednostek Policji szczebla powiatowego²⁹ w ramach Programu

²⁷ W przeliczeniu na pełne etaty.

²⁸ W ramach którego realizowano przedsięwzięcia „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” – wzrost w przeciętnej kwocie 309 zł oraz „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych” – podwyżka średnio o kwotę 280 zł.

²⁹ Budynek komendy wraz z infrastrukturą towarzyszącą (m.in. magazyny, parkingi, wiaty garażowe, składnice akt, szatnie, warsztaty, palarnie, węzły ciepłownicze, zaplecza sanitarne, sale ćwiczeń z pomieszczeniami towarzyszącymi, strzelnice, budynek gospodarczy, myjnie, kojce dla psów, śmietniki).

modernizacji, z tego oddane do użytku w 2019 r. obiekty: KPP w Wałczu (19 249,7 tys. zł), KPP w Białogardzie (22 418,5 tys. zł) oraz pozostające w trakcie kontynuacji budowy w 2019 r.: KPP w Świdwinie (11 639,2 tys. zł), KPP w Sławnie (15 853,3 tys. zł), Komenda Miejska Policji w Szczecinie (14 507,5 tys. zł). Ponadto dokonywano systematycznych zakupów sprzętu transportowego, w szczególności oznakowanych i nieoznakowanych samochodów osobowych, patrolowych, osobowo-terenowych; motocykli, skuterów wodnych, łodzi i przyczep. Zakupy i usługi remontowo-budowlane były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2019 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

(akta kontroli str. 45-58, 123-126)

Zobowiązania Komendy na koniec 2019 r. wyniosły 29 804 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2018 r. łącznie o 2 857,4 tys. zł, tj. 10,6%.

Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu nagród rocznych dla funkcjonariuszy (§ 4070) na kwotę 21 394,3 tys. zł (tj. 71,8% ogółu zobowiązań), a także: dodatkowego wynagrodzenia rocznego (§ 4040) – 3 431,8 tys. zł i wydatków osobowych niezaliczonych do uposażeń wypłacanych funkcjonariuszom³⁰ (§ 3070) – 1 393,5 tys. zł. Na koniec 2018 i 2019 r. KW Policji nie posiadała zobowiązań wymagalnych.

W 2019 r. w Komendzie nie wystąpiły przypadki naliczenia i wypłacenia odsetek od nieterminowych płatności zobowiązań.

(akta kontroli str. 132-133)

Wydatki w łącznej kwocie 3 054,2 tys. zł, które w 2018 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego, zostały zrealizowane w całości, terminowo i zgodnie z przeznaczeniem.

Nie wystąpiły wydatki, które w 2019 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego.

(akta kontroli str. 11)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 138 649,4 tys. zł (167 dowodów księgowych dokumentujących poniesione wydatki), tj. 27,3% ogółem wydatków zrealizowanych przez KW Policji w 2019 r.³¹ Doboru próby wydatków³² dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS³³). Badaniem objęto 127 zapisów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom na kwotę ogółem 56 140,7 tys. zł (11% wydatków ogółem), w tym kwota wydatków majątkowych wyniosła 51 078,5 tys. zł. Komenda nie realizowała wydatków z budżetu środków europejskich.

Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 82 508,7 tys. zł i obejmowała: wykorzystanie środków z rezerwy celowej, przyznanych dziewięciokrotnie Komendzie w ramach Programu modernizacji, wypłaty zaliczek wykonawcom, wydatki poniesione na remont i modernizację Komendy Miejskiej Policji w Szczecinie oraz 17 zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 30 000 euro.

³⁰ Z tego w szczególności: pomoce mieszkaniowe, dopłaty do wypożyczenia, równoważnik za brak lokalu.

³¹ Kwota wydatków ogółem Komendy wyniosła 508 498,2 tys. zł.

³² Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2019 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1.01. do 31.12.2019 r. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące: wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 500 zł) oraz zapisów objętych badaniem celowym (poza MUS).

³³ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami³⁴.

(akta kontroli str. 30-33, 34, 35-43, 44, 110, 117-118)

W Komendzie sporządzono plan postępowań o udzielenie zamówień na 2019 r.³⁵, który został zatwierdzony przez Komendanta Wojewódzkiego 25 lutego 2019 r. W dniu 29 lutego 2020 r. przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w 2019 r.

W 2019 r. w Komendzie przeprowadzono – według przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁶ – 109 postępowań o udzielenie zamówień publicznych na łączną kwotę 34 419,5 tys. zł netto (41 791,8 tys. zł brutto). W wyniku analizy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego³⁷ „KMP w Szczecinie – budowa i modernizacja obiektów przy ul. Kaszubskiej 35 – przebudowa budynku D z adaptacją poddasza na cele użytkowe”, przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę 14 821,4 tys. zł netto (18 230,4 tys. zł brutto)³⁸, nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy pzp.

W KW Policji udzielano również zamówień z wyłączeniem procedur określonych przepisami ustawy pzp na łączną kwotę 8 983,8 tys. zł netto (10 795,8 tys. zł brutto). Zamówień udzieliło pięć wydziałów Komendy, w których stosowano odrębne zasady postępowania³⁹. Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto 17 dobranych losowo postępowań na łączną kwotę 998 tys. zł. Postępowania o udzielenie zamówień objętych szczegółową analizą przeprowadzono zgodnie z zasadami obowiązującymi w poszczególnych Wydziałach WK Policji.

(akta kontroli str. 187-189, 190-200, 201-203, 204-205, 206-223, 224-225, 226-227, 228-232)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację wydatków określonych w planie finansowym Komendy na 2019 r. Zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych.

OBSZAR

³⁴ Sześć faktur spośród 127 badanych zapisów księgowych nie została opłacona w terminie z uwagi na terminy otrzymywania przez Komendę środków finansowych z rezerw celowych. Komenda występowała do kontrahentów o prolongatę terminów płatności, nie płacono odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań.

³⁵ Na druku zgodnym z załącznikiem nr 1 do decyzji nr 56/18 Komendanta Wojewódzkiego z 23 marca 2018 r.

³⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, dalej: pzp.

³⁷ O najwyższej kwocie w 2019 r.

³⁸ Kwota wydatków w 2019 r. – 2 000 tys. zł.

³⁹ W Wydziale Finansów KW Policji obowiązywał Algorytm postępowania w przypadku udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 30 000 euro realizowanych przez Komendantów Miejskich i Powiatowych Policji oraz Naczelnika Wydziału Komunikacji Społecznej w Szczecinie, dotyczące wydatków ujętych w klasyfikacji budżetowej w grupie „0” z 22 lipca 2019 r.; w Wydziale Kadr i Szkolenia – Algorytm postępowania w przypadku postępowań do umów o wartości poniżej 30 000 euro w Wydziale Kadr i Szkolenia z 14 sierpnia 2018 r.; w Wydziale Łączności i Informatyki – Regulamin udzielania zamówień przez Wydział Łączności i Informatyki, które finansowane są ze środków publicznych, a wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro z 2 czerwca 2016 r., następnie algorytm postępowania w przypadku udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 30 000 euro w Wydziale Łączności i Informatyki z 25 lutego 2019 r.; w Wydziale Zaopatrzenia i Inwestycji – zarządzenie nr 3/18 Komendanta z 28 września 2018 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-gospodarczych w zakresie operacji gospodarczych realizowanych w Wydziale Zaopatrzenia i Inwestycji; w Wydziale Transportu – Algorytm postępowania w przypadku postępowań do umów o wartości poniżej 30 000 euro w Wydziale Transportu (bez daty), następnie algorytm postępowania w przypadku udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 30 000 euro w Wydziale Transportu z 25 lutego 2019 r.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2019 r. przez KW Policji:

- 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 środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- 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, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2018 (Rb-28 NW),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2019 rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego 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),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych funduszu celowego (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji funduszu celowego (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (kwoty należności wykazane w sprawozdaniach Rb-27 za lata 2018-2019 były zgodne z ewidencją księgową, ale niezgodne ze stanem faktycznym). Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 170-171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181-182, 183, 184, 185, 186)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe. Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Nieprawidłowość polegająca na niespisaniu należności jako nieściągalnych, a której skutkiem było zawyżenie kwot

wykazanych w sprawozdaniach rocznych Rb-27 za 2019 (i odpowiednio lata wcześniejsze) – została opisana w pkt IV.1. (Dochody budżetowe) niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Stwierdzona nieprawidłowość nie wpłynęła na obniżenie oceny.

OBSZAR

4. Wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji

Opis stanu faktycznego

Decyzją nr 180/2010 Komendanta Wojewódzkiego z 30 czerwca 2010 r. utworzono w KW Policji fundusz celowy pod nazwą „Fundusz Wsparcia Policji”. W decyzji postanowiono, że gospodarkę środkami finansowymi prowadzi się na zasadach określonych w ufp oraz w przepisach wykonawczych.

(akta kontroli str. 233)

W planie finansowym Funduszu na 2019 r. założono wartość zadań wynikających z ustawy tworzącej fundusz celowy⁴⁰ na kwotę 5 930 tys. zł, z tego 2 023 tys. zł na współfinansowanie wydatków bieżących jednostek organizacyjnych Policji (plan po zmianach 1 926,5 tys. zł), 3 520 tys. zł na współfinansowanie wydatków inwestycyjnych jednostek organizacyjnych Policji, 387 tys. zł na rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby (plan po zmianach 483,5 tys. zł). Nie planowano środków finansowych na nagrody dla policjantów za osiągnięcia w służbie.

(akta kontroli str. 234-238, 239)

W 2019 r. plan finansowy Funduszu został wykonany w kwocie 3 527,8 tys. zł, tj. 59,5% planu po zmianach, z tego 1 287,5 tys. zł (66,8%) na współfinansowanie wydatków bieżących, 1 773,6 tys. zł (50,4%) na współfinansowanie wydatków inwestycyjnych, 466,7 tys. zł (96,5%) na rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby.

Wykonanie planu finansowego Funduszu w latach poprzednich, tj. w latach 2018-2016 wyniosło odpowiednio: 3 430,4 tys. zł, 4 009,2 tys. zł i 2 202,6 tys. zł.

Stan Funduszu na początek 2019 r. wynosił 37,1 tys. zł (środki pieniężne), przychody zrealizowano w kwocie 3 510,4 tys. zł (tj. 59,2% planu po zmianach), a koszty realizacji zadań w kwocie 3 527,8 tys. zł (59,5%). Stan Funduszu na koniec okresu sprawozdawczego wyniósł 19,7 tys. zł (środki pieniężne⁴¹).

(akta kontroli str. 239)

W sprawie niskiego wykonania planu finansowego Funduszu, w tym w szczególności planu przychodów i kosztów realizacji zadań, pełniący obowiązki Naczelnika Wydziału Finansów KW Policji wyjaśnił m.in.: „(...) kwota na zadania Funduszu (...) planowana jest na podstawie danych historycznych wykonania lat ubiegłych i jest to wielkość szacunkowa. Tutejsza jednostka Policji w trakcie prac planistycznych dokonuje określenia przychodów na podstawie wykonania ubiegłych okresów, jednak faktycznie dopiero w ciągu roku budżetowego uzyskuje od samorządów i innych jednostek zaufania publicznego środki na dofinansowanie zadań. Policja, poza aktywnością, nie ma też wpływu na wysokość uzyskanych przychodów. Dlatego realizację planu należałoby rozpatrywać raczej jako porównanie wykonania do rzeczywiście uzyskanych środków (przychodów), a nie do środków planowanych do uzyskania. (...) mając na uwadze ograniczoną wysokość posiadanego budżetu jak i ustawową konieczność zapewnienia na oczekiwanym poziomie bezpieczeństwa na terenie województwa zachodniopomorskiego, KW Policji (...) oraz kierownicy jednostek podległych i nadzorowanych podejmują

⁴⁰ Art. 13 ust. 4c ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2019 r. poz. 161, ze zm.).

⁴¹ Wolne środki finansowe przekazane w zarządzanie lub depozyt Ministra Finansów (depozyty overnight).

możliwe kroki i starania w celu uzyskania wsparcia działań przez jednostki samorządowe. Podczas miesięcznych odpraw służbowych Kadry Kierowniczej KW Policji (...) kierownicy podległych jednostek Policji byli informowani o uzyskanych środkach, kierunkach ich przeznaczenia oraz konieczności zintensyfikowania działań w celu pozyskiwania środków na rzecz Funduszu (...). W 2019 r., z wykorzystaniem środków pozyskanych na rzecz Funduszu (...) realizowane były m.in. zakupy sprzętu transportowego w ramach sponsoringu (50% środki samorządowe, 50% środki z Programu Modernizacji Policji) (...).”

Komendant Wojewódzki m.in. zwrócił się do komendantów powiatowych i miejskich Policji województwa zachodniopomorskiego o podjęcie działań w celu uzyskania⁴² wstępnych deklaracji w zakresie współfinansowania zakupu pojazdów służbowych. Następnie, w związku z wszczęciem procedur przetargowych, wezwał do zintensyfikowania działań zmierzających do podpisania stosownych porozumień celem pozyskania środków finansowych. Komendant zwrócił się również do Prezydenta Miasta Szczecin o uwzględnienie w budżecie Miasta potrzeb Policji (radiowozy, łódź patrolowo-interwencyjna, radiotelefony, dodatkowe służby, materiały i usługi).

(akta kontroli str. 240, 241-263)

W 2019 r. w planie przychodów i kosztów Funduszu dokonano łącznie ośmiu zmian: 28 czerwca, 12 i 25 lipca, 11 i 30 września, 29 października, 6 i 18 grudnia. Zmiany te wynikały z przeszacowania potrzeb w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej w zależności od zawartych porozumień oraz zostały przeprowadzone z zachowaniem zasad określonych w art. 29 ust. 9, 10, 11 ufp i były uzasadnione realizacją celów Funduszu.

(akta kontroli str. 264-287)

Zgodnie z wytycznymi Biura Finansów Komendy Głównej Policji, w sprawozdaniu Rb-BZ2 informacje dotyczące celów i mierników winne być zgodne z wartościami mierników wykazanymi w sprawozdaniu Rb-BZ1. Zatwierdzone przez Komendanta Głównego Policji „Procedury planowania wydatków Policji oraz ewidencji księgowej i sporządzania sprawozdań z wykonania planu w układzie zadaniowym w 2019 r.” stanowiły m.in., iż cele i mierniki realizacji działań, podzadań i zadań są określane przez CBŚP oraz Biura KGP, nadzorujące realizację zdań wybranych służb. Są one również zobowiązane do monitorowania i przekazywania do Biura Finansów KGP informacji o osiągniętych wartościach mierników. Działania w celu osiągnięcia wartości miernika realizowane były przez poszczególne służby Policji (m.in. kryminalne, prewencyjne, ruchu drogowego). Monitoring mierników prowadzony był systematycznie, na podstawie źródeł danych (m.in. księgi rachunkowe, systemy informatyczne). Na odprawach służbowych omawiane były i przekazywane w formie prezentacji wartości osiągniętych mierników, dotyczące m.in. przestępczości. Po zakończeniu okresu sprawozdawczego informacje na temat osiągniętego poziomu miernika przekazywane były przez poszczególne służby do Wydziału Finansów, który umieszczał te dane na sprawozdaniach Rb-BZ1 i Rb-BZ2, a następnie przekazywał do Biura Finansów KGP.

(akta kontroli str. 300-309)

Wykonanie zadań w ujęciu wartościowym i rzeczowym w 2019 r. (3 527,8 tys. zł) w porównaniu do 2018 r. (3 430,4 tys. zł) było wyższe łącznie o 2,8%, z tego o 10,7% w § 4180 (rekompensaty⁴³), o 29,5% w § 4210 (m.in. materiały do celów prewencyjnych, paliwo, sprzęt ratowniczy⁴⁴), o 43,3% w § 4250 (m.in. sprzęty

⁴² Współfinansowanie z Programu modernizacji (50%) i ze środków samorządów lokalnych w ramach tzw. „sponsoringu” (50%).

⁴³ 421,5 tys. zł w 2018 r. i 466,7 tys. zł w 2019 r.

⁴⁴ 77,4 tys. zł w 2018 r. i 100,2 tys. zł w 2019 r.

i wyposażenie, alkomaty, alkotesty, niszcarka⁴⁵), o 98% w § 6120 (m.in. zakup samochodów, furgonów⁴⁶). Na tym samym poziomie zrealizowano zadania w § 4360 (opłata za usługę internetu w kwocie 0,6 tys. zł). Wykonanie było niższe o 3,2% w § 4270 (remonty, prace budowlane⁴⁷) i o 10,1% w § 4300 (m.in. wyżywienie i zakwaterowanie, wydatki reprezentacyjne, okolicznościowe, promocyjne⁴⁸). W 2019 r. nie realizowano zadań w § 6110 (modernizacja budynku, wykonanie dokumentacji projektowej), w 2018 r. wykonanie wyniosło 108,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 288-289)

W sprawie wewnętrznych procedur dotyczących analizy wykonania planów rzeczowo-finansowych Funduszu oraz kryteriów oceny stopnia realizacji planów i efektywności wykonania zadań, Główny Księgowy KW Policji wyjaśnił m.in.: „Komenda (...) w odstępach półrocznych (sprawozdanie na półrocze oraz na koniec roku budżetowego) na polecenie Biura Finansów KGP sporządza informację o wielkości i źródłach przychodów oraz wysokości i rodzajach dokonanych wydatków w ramach poszczególnych paragrafów (najważniejsze osiągnięte efekty rzeczowe – ilość, asortyment, kwota). Powyższe dane mają umożliwić dysponentowi wyższego stopnia dokonanie oceny gospodarki finansowej Funduszu (...); umowy podpisywane z jednostkami samorządowymi zawierają zapis, iż przyznane środki finansowe nie mogą być wykorzystywane na inne cele niż określone w porozumieniu. Zachodniopomorska Policja zwracając się do jednostek samorządowych nakreśla w jakich obszarach swojej działalności należałoby udzielić wsparcia finansowego. Niemniej to jednostki samorządowe ostatecznie podejmują decyzję o przekazaniu własnych środków na konkretny cel i to one najpełniej mogą dokonać oceny efektywności poniesionych wydatków (np. jak zakup nowego pojazdu służbowego wpływa na poprawę bezpieczeństwa na terenie gminy). W niektórych przypadkach, dla lepszej oceny efektywności, Policja zobligowana jest do przedstawienia samorządom dodatkowych informacji, przykładowo: środki przyznane na ograniczenie przestępczości narkotykowej – ilości ujawnionych przestępstw, ujawnionej liczby kierujących pod wpływem środków odurzających, przeprowadzonych spotkań profilaktycznych. KW Policji (...) każdorazowo sporządza i przekazuje do władz samorządowych sprawozdanie końcowe z wykorzystania środków otrzymanych na podstawie zawartych porozumień. Pozwala to na zweryfikowanie, czy przyznane środki wydatkowane zostały w wyznaczonych kwotach, terminach oraz zgodnie z przeznaczeniem. Strona porozumienia (...) ocenia czy cele i zadania określone w umowie zostały osiągnięte i czy uzyskano oczekiwane efekty rzeczowe. (...) na przestrzeni ostatnich lat sprawozdania te nie były kwestionowane przez przekazujące środki finansowe jednostki samorządowe”.

(akta kontroli str. 297, 298-299)

Merytoryczne przyczyny rozbieżności pomiędzy planem, a wykonaniem w 2019 r. oraz pomiędzy wykonaniem 2018 r. i 2019 r., a także wystąpienia tendencji wzrostowej lub malejącej istotnych pozycji planu i w zakresie wykonania zadań – wynikały z możliwości finansowych jednostek samorządu terytorialnego oraz skuteczności komendantów jednostek Policji w pozyskiwaniu środków finansowych. Koszty administracyjne Funduszu zostały wyodrębnione od 2019 r. i wyniosły 0,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 290, 291-292, 293-295, 296)

⁴⁵ 127,7 tys. zł w 2018 r. i 182,9 tys. zł w 2019 r.

⁴⁶ 1 602,1 tys. zł w 2018 r. i 1 773,6 tys. zł w 2019 r.

⁴⁷ 310 tys. zł w 2018 r. i 300 tys. zł w 2019 r.

⁴⁸ 782,9 tys. zł w 2018 r. i 703,8 tys. zł w 2019 r.

W 2019 r. w Komendzie, w ramach przeprowadzonych według pzp postępowań o udzielenie zamówień publicznych, udzielono łącznie 12 zamówień⁴⁹ na łączną kwotę 3 030,1 tys. zł brutto, współfinansowanych środkami Funduszu na łączną kwotę 959 tys. zł brutto. W wyniku analizy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁵⁰ „II KP Koszalin – remont kompleksowy – garaże, zagospodarowanie terenu”, przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę 403,3 tys. zł brutto⁵¹ (w tym współfinansowanie z Funduszu w kwocie 300 tys. zł), nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy pzp.

(akta kontroli str. 310, 311-314, 315-316)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Komendant Wojewódzki podejmował skuteczne działania mające na celu wykonanie planu finansowego Funduszu. Jego wykonanie było uzależnione od uzyskania w ciągu roku budżetowego od samorządów i innych jednostek zaufania publicznego środków na dofinansowanie zadań. Komenda prawidłowo dokonała zmian w planie przychodów i kosztów, stosownie do wysokości pozyskanych kwot i adekwatnie do celów działania Funduszu. Zakres zadań w 2019 r. w ujęciu wartościowym i rzeczowym był większy niż w roku 2018.

V. Uwagi i 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. Stosowanie ulg w spłacie należności po spełnieniu warunków przewidzianych przepisami prawa.
2. Monitorowanie i prowadzenie bieżącej kontroli stanu należności z tytułu dochodów budżetowych oraz w uzasadnionych przypadkach ich spisywanie jako nieściągalne.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. 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.

⁴⁹ Na wyżywienie, prace remontowe, meble i materiały biurowe, papier ksero, samochody, motocykl.

⁵⁰ O najwyższej kwocie w 2019 r. (dotyczy zamówień współfinansowanych środkami Funduszu).

⁵¹ Stanowiącą jednocześnie kwotę wydatków w 2019 r.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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.

Szczecin, 27 marca 2020 r.

Kontroler
Robert Lewandowski
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

.....
podpis