



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 20 kwietnia 2010 r.

**Pan Inspektor
Zbigniew Maciejewski
Komendant Wojewódzki Policji**

we Wrocławiu

LWR-4100-06-01/2010
P/09/086

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Wojewódzką Komendę Policji we Wrocławiu (zwaną dalej „Komendą Wojewódzką”) w zakresie wykonania budżetu w 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 31 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli - na podstawie art. 60 ustawy o NIK - przekazuje Panu Komendantowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie budżetu w 2009 r.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe:

1. Komenda Wojewódzka stanowi jednostkę budżetową realizującą na terenie województwa dolnośląskiego zadania ustawowe Policji w zakresie ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego określone w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji² oraz w innych ustawach i wydanych na ich podstawie przepisach wykonawczych.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.

Dla zapewnienia efektywnego i zgodnego z prawem wykorzystania środków publicznych, zostały ustalone w Komendzie Wojewódzkiej procedury systemu kontroli finansowej, uwzględniające szczegółowe zasady wstępnej oceny celowości ponoszonych wydatków, zgodności wydatków z planem finansowym oraz ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych³.

Zasady rachunkowości, odpowiadające wymogom określonym w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ oraz ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁵, zostały określone i wprowadzone m.in. w zakładowym planie kont, instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych, instrukcji inwentaryzacyjnej.

Stosowanie obowiązujących zasad w zakresie udzielania zamówień publicznych wprowadzono w regulaminach ustalających procedury przygotowania i udzielania zamówienia publicznego na realizację dostaw, usług i robót budowlanych w jednostkach organizacyjnych Komendy Wojewódzkiej oraz określających prace komisji przetargowych powołanych do przeprowadzenia tych postępowań.

W badanym okresie w Komendzie Wojewódzkiej funkcjonował system finansowo-księgowy KONTO wersja G 2009 – 6. System ten, wprowadzony jako obowiązujący przez Komendę Główną Policji w 1992 r., pomimo licznych modernizacji w dalszym ciągu nie w pełni odpowiadał wymogom ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, bowiem:

- nie umożliwiał automatycznego przeniesienia sald do nowego roku obrachunkowego (sprawozdawczego) – salda te przenoszone były ręcznie stosownym dokumentem PK – art. 13 ust. 5 ww. ustawy,
- nie zapewniał automatycznej kontroli ciągłości numeracji (nr kolejny dekretu nadawanego przez służby księgowe) – art. 24 ust. 3 i ust. 4 ww. ustawy.

Zauważyć należy, że od czasu ostatniej kontroli NIK w 2006 r. obejmującej powyższe zagadnienia, w wyniku dokonywanych aktualizacji wyeliminowano większość, tj. 5 z 7 stwierdzonych wówczas mankamentów systemu świadczących o jego niedostosowaniu do wymogów ustawy o rachunkowości.

Poprawność sporządzania i ewidencji dokumentów księgowych została zbadana na przykładzie wybranej losowo próby. Z ogólnej bazy obejmującej 47.491 pozycji utworzono podzbiór 24.596 dowodów, z którego dokonano losowania, metodą MUS⁶, próby 217 dowodów podlegających badaniu (wyeliminowano dokumenty dotyczące płac i pochodnych oraz

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz.1655

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223

⁵ Dz. U. Nr 249, poz.2104 ze zm.

⁶ Monetary Unit Sampling – statystyczna metoda losowania próby

dokumenty dotyczące transakcji o wartości poniżej 50 zł). Doboru dodatkowych 438 dokumentów księgowych dokonano bez wspomnianych ograniczeń. Dokumenty te zbadano pod względem kompletności i poprawności formalnej, dekretacji oraz ujęcia w księgach rachunkowych i na kontach analitycznych, a także pod kątem celowości i gospodarności zrealizowanych wydatków. Uchybienia stwierdzono tylko w jednym przypadku, który dotyczył nieuzasadnionego opóźnienia w księgowaniu dowodów księgowych - korekt faktur na kwotę ogółem 492,24 zł. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na sprawozdawczość.

Ekstrapolacja wyników badanej próby pozwala na wydanie **pozytywnej opinii w zakresie skuteczności systemu księgowości, kontroli finansowej i poprawności dowodów (badanie zgodności) oraz w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej i rocznej (badanie wiarygodności)**. Kontrola wykazała, że sprawozdania budżetowe Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb28 NW oraz Rb-N i Rb-Z sporządzane były rzetelnie, terminowo i zgodnie z zapisami ksiąg rachunkowych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia również sposób, terminowość i jakość przeprowadzonej w KWP inwentaryzacji. Stwierdzone różnice inwentaryzacyjne zostały prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych Komendy, a postępowanie wyjaśniające dotyczące ujawnionych w toku inwentaryzacji niedoborów w kwocie 167,4 tys. zł znajdowało się w toku.

2. Dochody budżetowe Komendy Wojewódzkiej, określone w planie finansowym na 2009 r. w wysokości 2 070 tys. zł, zostały zrealizowane w kwocie 3 122 tys. zł i były wyższe od planowanych o 1.052 tys. zł (o 51,0%) oraz od wykonanych w 2008 r. o 744 tys. zł (o 31%). Główne pozycje dochodów realizowanych w rozdziałach 75404 - Komendy Wojewódzkie Policji i 75405 - Komendy Powiatowe Policji stanowiły wpływy z usług (§ 0830) łącznie w kwocie 422 tys. zł, wpływy ze sprzedaży składników majątkowych (§ 0870) w wysokości 389 tys. zł, z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (§ 0750) łącznie 373 tys. zł. Znaczną pozycję dochodów w 2009 r. stanowiły wpływy z tytułu różnych dochodów i różnych opłat ewidencjonowane w §§ 0690 i 0970 w wysokości odpowiednio 473 tys. zł i 1.178 tys. zł.

Zaewidencjonowane dochody budżetowe były terminowo i z wymaganą częstotliwością odprowadzane na rachunek budżetu państwa prowadzony przez NBP.

Analiza 15 faktur wystawionych przez Komendę Wojewódzką wykazała, że należności naliczono w prawidłowej wysokości i zostały one opłacone przez kontrahentów z dochowaniem wskazanych terminów płatności. Badane dokumenty sporządzone zostały stosownie do wymogów art. 21 ust 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, we wszystkich przypadkach dokumenty zawierały potwierdzenie przeprowadzenia kontroli formalnej dowodu księgowego i akceptacji operacji od strony merytorycznej.

Niekorzystnym zjawiskiem w gospodarce finansowej Komendy Wojewódzkiej (w rozdziałach 75404 i 75405) był 20% wzrost należności budżetowych pozostałych do ściągnięcia (zaległości netto) z kwoty 5.065 tys. zł w 2008 r. do 6.071 tys. zł w 2009 r., tj. o 1.006 tys. zł. Relacja zaległości netto w stosunku do dochodów ukształtowała się na poziomie odpowiednio 213% w 2008 r. i 195% w 2009 r. Główną pozycję zaległości w kwocie 3.333,5 tys. zł (tj. 54,9% zaległości ogółem) stanowiły ewidencjonowane w § 0690 opłaty za pobyt zatrzymanych do wytrzeźwienia w Policyjnych Izbach Zatrzymań na terenie poszczególnych Komend Powiatowych i Miejskich Policji województwa dolnośląskiego (ogółem 49.753 zatrzymań). Najwyższe kwoty dotyczyły KMP Wałbrzych (1.076,6 tys. zł), KPP Świdnica (555,7 tys. zł) oraz KMP Jelenia Góra (429,7 tys. zł).

Analiza windykacji tych należności według stanu na 31 grudnia 2009 r. wykazała, że wprowadzie wszystkim zobowiązanym doręczono upomnienia – wezwania do zapłaty, niemniej jedynie 15.795 przypadków z ogółem 49.753, tj. 32 % objęto pełnym postępowaniem windykacyjnym i po doręczeniu upomnienia wystawiono tytuły wykonawcze wszczynające administracyjną egzekucję należności. Łącznie nie podjęto postępowań egzekucyjnych w stosunku do dłużników zalegających z wpłatą kwoty 1.720,7 tys. zł.

Przyczynami takiego stanu była szczupłość obsady kadrowej do obsługi tych należności (w 2009 r. - 4 osoby) oraz brak specjalistycznego oprzyrządowania do ewidencjonowania należności i wpłat oraz emisji tytułów wykonawczych, a także znaczny przyrost tych należności – ok. 10 tys. szt. rocznie. Ponadto nawet w przypadku prawidłowo prowadzonych postępowań, skuteczność egzekucji tych należności była niewielka, co wynikało m.in. z faktu, iż należności te dotyczyły głównie osób bezrobotnych i bezdomnych, nieposiadających żadnego majątku z którego można by było prowadzić egzekucję.

Analiza działań windykacyjnych w stosunku do 11 losowo wybranych dłużników zalegających z wpłatami na kwotę ogółem 25,2 tys. zł z tytułu najmu lokali lub powierzchni handlowych wykazała, że w tych przypadku działania prowadzono prawidłowo. W 7 przypad-

kach egzekucję należności prowadzono skutecznie przez komornika, w pozostałych przypadkach należności wpłacono po wezwaniu lub zawarto ugodę ze zobowiązaniem.

W 2009 r. Komendant Wojewódzki udzielił ulg w spłacie należności w stosunku do kwoty ogółem 253,0 tys. zł. Łączna kwota umorzeń należności Skarbu Państwa dokonanych przez Komendanta Wojewódzkiego Policji, z zachowaniem obowiązujących procedur, zamknęła się kwotą 127,6 tys. zł i stanowiła 2% należności pozostałych do zapłaty na koniec 2009 r. Odroczeń płatności dokonano na kwotę 11,9 tys. zł, a na raty rozłożono płatności w wysokości 113,5 tys. zł.

3. Ustalony w wysokości 549,2 mln zł plan wydatków budżetowych na 2009 r., został zwiększony ogółem o kwotę 23,7 mln zł. Ostatecznie plan po zmianach ustalony został w wysokości 572,9 mln zł, z tego wydatki bieżące obejmowały 558,1 mln zł (97,4%), a wydatki majątkowe 14,8 mln zł (2,6%). Plan wydatków (po zmianach) na 2009 r. był wyższy o 37,8 mln zł (7,1%) od wykonania w 2008 r.

W trakcie roku budżetowego w planie finansowym jednostki dokonywane były zmiany podyktowane koniecznością dostosowania planu do potrzeb jednostki, w celu zapewnienia płynności finansowej oraz terminowego regulowania zobowiązań mających istotny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie KWP, a zwłaszcza realizację jej ustawowych zadań. Zmiany obejmowały zarówno przesunięcia środków między poszczególnymi paragrafami klasyfikacji budżetowej, jak i zwiększenia i zmniejszenia budżetu jednostki dokonywane przez dysponenta wyższego stopnia. Plan jednostki korygowano po otrzymaniu decyzji dysponenta wyższego stopnia o wprowadzeniu zmian w budżecie. Przesunięcia środków między paragrafami wydatków budżetowych zrealizowane były w oparciu o upoważnienie udzielone Komendantowi Wojewódzkiemu Policji we Wrocławiu przez Komendanta Głównego Policji w dniu 29 maja 2009 r.

Źródłem wzrostu planowych wydatków były zwiększenia przede wszystkim z otrzymanych rezerw celowych w wysokości ogółem 19.404,7 tys. zł, przeznaczone na realizację zadań dotyczących m.in.:

- wypłaty dla części funkcjonariuszy Policji równoważników za brak lokali, dopłat do wypożyczenia oraz za dojazdy do miejsca pełnienia służby – 2.323,5 tys. zł,
- sfinansowanie dodatków specjalnych od 01.01.2009 r. do 31.12.2009 r. (wraz z pochodnymi) dla członków korpusu służby cywilnej – 545,0 tys. zł,

- uregulowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa – wg stanu na dzień 30 listopada 2009 r. – z tytułu gwarantowanych świadczeń dla funkcjonariuszy Policji – 10.215,1 tys. zł,
- uregulowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa z tytułu gwarantowanych świadczeń dla funkcjonariuszy Policji 3.591,3 tys. zł,
- uregulowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa w zakresie wydatków rzeczowych Policji – 2.714,4 tys. zł

Środki z rezerw celowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem w zasadzie w pełnej wysokości (96%), tj. w kwocie 18.643,6 tys. zł. Przyczyną niewykorzystania kwoty 761,1 tys. zł był przede wszystkim fakt, że w 2 przypadkach otrzymane środki przewyższały kwotę zobowiązań wymagalnych.

W 2009 r. Komenda Wojewódzka wydatkowała ogółem 572,1 mln zł, co stanowiło 99,85% planu finansowego wydatków budżetowych po zmianach.

Szczegółowe badania 438 dowodów dotyczących największych wydatków budżetowych o łącznej wartości 62.368,9 tys. zł (w tym: w § 421 - zakup paliwa 2.212,5 tys. zł, w § 425 – zakup sprzętu 2.361,6 tys. zł, w § 427 - zakup usług remontowych 7.115,9 tys. zł, w § 6050 – wydatki inwestycyjne o wartości 2.391,1 tys. zł i w § 6060 – zakupy inwestycyjne na kwotę 4.235,5 tys. zł, a także w §§ 401-407 oraz 411 i 412 na kwotę 44.052,9 tys. zł wykazały, że środki finansowe wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem, wydatkowane celowo i oszczędnie, zobowiązania zaś regulowano w wyznaczonych terminach.

Przy realizacji wydatków o wartości powyżej 14 tys. euro stosowano zasady wynikające z przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, a postępowania o udzielenie zamówienia publicznego były właściwie dokumentowane. Badania 10 postępowań o zamówienie publiczne o wartości ogółem 29.330,5 tys. zł, obejmujących największe kwotowo zamówienia udzielone w 2009 r. oraz wybrane wydatki zrealizowane w 2009 r. dla których wykonawcę bądź dostawcę wyłoniono w 2008 r. potwierdziły, że we wszystkich przypadkach zamówień udzielono z poszanowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo Zamówień Publicznych⁷.

Zobowiązania finansowe Komendy Wojewódzkiej na koniec 2009 r. zamykały się kwotą 47.492,4 tys. zł, w tym zobowiązania niewymagalne w dziale 754 wynosiły 46.031,6 tys. zł. Głównymi przyczynami powstania zobowiązań na koniec 2009 roku były: konieczność

⁷ Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

pokrycia ze środków budżetowych roku 2009 zobowiązań z roku 2008, które powstały w związku z nie otrzymaniem w miesiącu grudniu 2008 r. zasileń finansowych w wysokości odpowiadającej wielkości planu finansowego, ograniczenie planowanych wydatków na podstawie decyzji Rady Ministrów, a następnie zmniejszenie wielkości planu finansowego jednostki w związku z nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2009, a także niewystarczająca ilość środków przyznanych zgodnie z ustawą budżetową dla Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu.

W trakcie roku budżetowego w KWP wystąpiły zobowiązania w §§ 3070 i 4410 z tytułu wynikających z ustawy o Policji świadczeń dla funkcjonariuszy. Przedmiotowe zobowiązania, nieregulowane od stycznia 2009 r. osiągnęły maksymalną wartość 13.459,3 tys. zł w sierpniu 2009 r., zobowiązania z tego tytułu pozostające na koniec 2009 r. zamykały się kwotą 2.173,4 tys. zł i zostały uregulowane w styczniu 2010 r. z wydatków bieżących. Przyczyną zaistniałej sytuacji były ograniczenia wydatków i związana z tym konieczność ustalenia priorytetów w ich realizacji.

W KWP we Wrocławiu przy realizacji budżetu w 2009 r. przestrzegano określonych przez KGP priorytetów, tj. terminowo i w pełnej wysokości dokonywano wypłat: uposażeń dla policjantów i wynagrodzeń dla pracowników cywilnych; nagród rocznych dla policjantów i dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników cywilnych; równoważnika za umundurowanie; dotyczących medycyny pracy, z wyjątkiem zwrotu kosztów za okulary; niezbędnych wydatków rzeczowych. Brak wystarczających środków spowodował przesunięcie w czasie wypłat części świadczeń dla policjantów takich jak: wypłata zwrotu kosztów dojazdów z miejscowości pobliskiej; wypłata równoważnika za remont lokalu; wypłata równoważnika za brak lokalu; wypłata dopłat do wycieczki i ryczałtu PKP; wypłata świadczeń dla zwolnionych policjantów. Wypłata tych należności została dokonana w ostatnich dniach grudnia 2009 r. z rezerw celowych.

4. Średnioroczne zatrudnienie w Komendzie Wojewódzkiej i jednostkach jej podległych zwiększyło się z 9.005 etatów w 2008 r. do 9.168 etatów w 2009 r., w tym policjantów z 7.438 do 7.531 etatów. Zatrudnienie średnioroczne było niższe od określonego w planie po zmianach na 2009 r. ogółem o 217 etatów, w tym 122 etaty dla policjantów.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w przeliczeniu na 1 pełnozatrudnionego wzrosło ogółem z 2.929,03 zł w 2008 r. do 3.094,59 zł w 2009 r. (o 165 zł), w tym przeciętne miesięczne wynagrodzenie policjanta, odpowiednio z 3.888,15 zł do 4.109,65zł (o 221,78 zł).

Limit przyjęć kandydatów do służby w policji w 2009 r. określony przez Komendanta Głównego Policji dla województwa dolnośląskiego uwzględniał przyjęcie w ustalonych 4 terminach ogółem 283 osób, został wyczerpany. Ponadto do służby w policji w 2009 r. zostało przyjętych 56 osób po ukończeniu służby kandydackiej. Liczba 339 ogółem przyjętych do służby policjantów, przy jednoczesnym zmniejszeniu stanu zatrudnienia w stosunku do roku 2008 o 261 etatów policjantów i niepełnego wykonania planu zatrudnienia w 2009 r. (217 wakatów) nie zapewniła poprawy sytuacji kadrowej KWP – na koniec 2009 r. występowało 28 wakatów w Komendach Powiatowych i Miejskich Policji.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Panu Komendantowi Wojewódzkiemu, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o

- 1. Zintensyfikowanie działań windykacyjnych wobec osób zalegających z wpłatą należności za pobyt w Policyjnych Izbach Zatrzymań oraz monitorowanie stanu windykacji we właściwych Urzędach Skarbowych.*
- 2. Rozważenie wystąpienia do Komendy Głównej Policji z wnioskiem o dostosowanie aktualnie wykorzystywanego informatycznego systemu finansowo – księgowego „KONTO” do wymogów określonych w ustawie o rachunkowości, bądź podjęcie działań mających na celu wdrożenie innego systemu księgowego w pełni odpowiadającego wymogom ustawy o rachunkowości,*
- 3. Kontynuowanie działań w zakresie poprawy stanu zatrudnienia policjantów.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Komendanta Wojewódzkiego w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

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

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