



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.001.12.2018

P/18/001



00385518

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok

T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33

lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 roku
Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku, ul. Sienkiewicza 65, 15-003 Białystok (zwana dalej „KWP”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	nadinspektor Daniel Kołnierowicz ¹ – Podlaski Komendant Wojewódzki Policji (zwany dalej „Komendantem Wojewódzkim” (dowód: akta kontroli str. 7)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	1. Stanisław Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/17/2018 z dnia 23 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Jerzy Chwiedosik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/19/2018 z dnia 25 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Marek Ozga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/31/2018 z dnia 26 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego KWP na 2017 rok, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 rok w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza porównawcza wykonania planu dochodów i stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań oraz stosowanych procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

¹ Od dnia 12 stycznia 2016 r.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

KWP jest państwową jednostką budżetową, działającą na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji³. Realizuje ona zadania wynikające z zakresu działania Komendanta Wojewódzkiego, jako organu administracji rządowej właściwego w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Na obszarze działania KWP (województwo podlaskie) funkcjonuje 16 jednostek organizacyjnych Policji⁴, których kierownicy podlegają Komendantowi Wojewódzkiemu. Komendant Wojewódzki jest dysponentem środków budżetowych III stopnia⁵.

W 2017 roku dochody KWP wyniosły 954,2 tys. zł, przy planowanych 659 tys. zł. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 290.981,6 tys. zł⁶ z planowanych 291.246,6 tys. zł, zaś z budżetu środków europejskich w wysokości 698,2 tys. zł (przy planowanych 726,8 tys. zł).

IV. Ocena⁷

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego KWP na 2017 rok. Objęte kontrolą wydatki pozapłacowe w kwocie 15.448,3 tys. zł (5,3% ogółu wydatków) poniesiono z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Dane zawarte w rocznych sprawozdaniach wynikały z zapisów ewidencji księgowej, a funkcjonujący system kontroli zarządczej, zapewniał właściwy nadzór nad prawidłowością ich sporządzenia.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie prowadzenia dwóch z trzech zbadanych postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych miały charakter formalny i nie miały wpływu na ich wynik, ani na ocenę wykonania planu finansowego na 2017 rok.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z przyjętymi założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r., kontrola dochodów w KWP została ograniczona do analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z danymi roku ubiegłego.

1.1. W 2017 roku KWP zrealizowała dochody budżetowe w wysokości 954,2 tys. zł⁹. Ich głównym źródłem były opłaty za pobyt osób zatrzymanych w celu wytrzeźwienia – 219 tys. zł, sprzedaż składników majątkowych – 129,8 tys. zł i kary umowne z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy – 109,2 tys. zł.

Uzyskane w 2017 roku dochody były wyższe o 295,2 tys. zł (o 44,8%) od planowanych i o 151 tys. zł (o 18,8%) od zrealizowanych w roku poprzednim. Wynikało to głównie ze sprzedaży 111 pojazdów stanowiących zużyty i zbędny majątek na kwotę 115,9 tys. zł (decyzja o sprzedaży tych pojazdów została podjęta po wejściu w życie ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹⁰), a także z większych

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 2067 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o Policji”.

⁴ W tym: trzy komendy miejskie Policji (zwane dalej „KMP”), jednaście komend powiatowych Policji (zwanych dalej „KPP”), Oddział Prewencji Policji w Białymstoku, Samodzielny Pododdział Antyterrorystyczny Policji w Białymstoku.

⁵ Decyzja Nr 10 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. (Dz. Urz. MSWiA poz. 1 ze zm.).

⁶ Wydatki zrealizowano w działach: 750 – Administracja publiczna (rozdział 75095 – Pozostała działalność), 752 – Obrona narodowa (rozdziały: 75212 – Pozostałe wydatki obronne i 75295 – Pozostała działalność), 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (rozdziały: 75401 – Centralne Biuro Śledcze Policji, 75402 – Komenda Główna Policji, 75404 – Komendy wojewódzkie Policji, 75405 – Komendy powiatowe Policji, 75495 – Pozostała działalność).

⁷ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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 opisową.

⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm. Ustawa zwana dalej „ulp”.

⁹ W tym 487,2 tys. zł w rozdziale 75404 – komendy wojewódzkie Policji, 466,8 tys. zł w rozdziale 75405 – komendy powiatowe Policji oraz 0,2 tys. zł w rozdziale 75401 – Centralne Biuro Śledcze Policji.

¹⁰ Dz.U. poz. 2259, ze zm.

Ustalono
nieprawidłowości

Opis stanu
faktycznego

(o 60,4 tys. zł w porównaniu z 2016 rokiem) wpływów z kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. (dowód: akta kontroli str. 9-15)

1.2. Na koniec 2017 roku KWP (w rozdziałach 75404 i 75405) posiadała należności w kwocie 2.139,4 tys. zł, w tym zaległości 2.098,1 tys. zł. Były one niższe niż w 2016 roku odpowiednio o 206,9 tys. zł i 199,8 tys. zł.

Największe kwoty należności dotyczyły wpływów z różnych opłat (§ 0690) obejmujących głównie opłaty za zatrzymania w celu wytrzeźwienia – 890,5 tys. zł i opłaty za deponowanie broni – 65,2 tys. zł, wpływów z różnych dochodów (§ 0970), w tym m.in. z tytułu zasądzonych nawiązek, odszkodowania oraz opłat za holowanie i parkowanie pojazdów zasądzonych wyrokami sądów – 349,6 tys. zł, wpływów z tytułu kar i odszkodowań (§ 0950) – 324,5 tys. zł.

Główne tytuły zaległości stanowiły: opłaty od osób zatrzymanych w celu wytrzeźwienia – 873,9 tys. zł (zmniejszyły się w stosunku do stanu na koniec 2016 roku o 278,8 tys. zł m.in. na skutek umorzeń zaległości), opłaty za deponowanie broni 56,2 tys. zł, wpływy z różnych dochodów – 349,6 tys. zł, kary umowne z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy – 323, tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 5-8, 16-20, 25)

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

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Wydatki KWP w 2017 roku wyniosły 290,981,6 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 roku były one wyższe o 25.280,6 tys. zł (o 9,5%), w szczególności za sprawą wzrostu wydatków na wynagrodzenia (o 6,4%) i wydatków majątkowych (niemal trzynastokrotnie – z 754,5 tys. zł do 9.599,6 tys. zł).

Ustalony na podstawie ustawy budżetowej na 2017 rok plan wydatków KWP w wysokości 251.418 tys. zł został w trakcie roku zwiększony do 291.246,6 tys. zł (o 15,8%), w tym o 13.677,8 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa. W planie finansowym KWP nie wystąpiły wydatki niewygasające z upływem lat 2016 i 2017.

(dowód: akta kontroli str. 57-62)

Plan wydatków w poszczególnych grupach był w trakcie roku budżetowego także zmniejszany, m.in. o 1.324 tys. zł na realizację projektów z udziałem środków europejskich. Środki te w planie wydatków na 2017 rok (z 31 stycznia 2017 r.) ujęto w rozdziale 75404 z przeznaczeniem na finansowanie lub współfinansowanie projektów:

- „Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym na pograniczu polsko-litewskim” w ramach Programu Europejskiej Współpracy Terytorialnej Litwa-Polska 2014-2020 (1.320 tys. zł),
- „Policjanci pierwszego kontaktu. Taktyczno-medyczne aspekty prowadzenia działań zespołowych Policji w obiektach o rozbudowanej infrastrukturze” w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 (4 tys. zł),

w sytuacji gdy już w sierpniu 2016 roku (na etapie opracowywania projektu planu) wiadomym było, że te projekty nie zostały zakwalifikowane do dofinansowania. W tej sprawie, KWP pismem z 16 stycznia 2017 r. wniosowała do Dyrektora Biura Finansów KGP o stosowną „zmianę w projekcie planu finansowego na 2017 rok”. W konsekwencji Komendant Główny Policji zatwierdził zmiany planu finansowego, polegające na zmniejszeniach wydatków o kwoty: 40 tys. zł (17 lutego 2017 r.), 2,3 tys. zł (31 marca 2017 r.), 1.280,8 tys. zł (26 maja 2017 r.) i pozostałe 0,9 tys. zł (27 czerwca 2017 r.)¹¹. Zastępca Głównego Księgowego wyjaśniła, że plan finansowy na 2017 rok „powstał w oparciu o wytyczne Komendy Głównej Policji. Na II etapie planowania pismem z KGP zostały przyznane wstępne limity na realizację projektów UE w podziale na programy operacyjne. Następnie w listopadzie 2016 roku, Komendant Główny Policji zaakceptował

¹¹ W zakresie planu budżetu środków europejskich, w którym na drugi z tych projektów przewidziano 135 tys. zł, Komendant Główny Policji dokonał zmniejszeń o: 66,4 tys. zł (30 stycznia 2017 r.), 47,1 tys. zł (31 marca 2017 r.), 4,9 tys. zł (17 maja 2017 r.), a 16,6 tys. zł w dniu 5 grudnia 2017 r. zostało zablokowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

projekt wydatków budżetowych na 2017 r. Limit środków na finansowanie był zgodny z kwotami przekazanymi na II etapie planowania. KWP [...] wystąpiła do KGP z wnioskiem o dokonanie zmian w projekcie planu [...]. Układ wykonawczy planu na 2017 rok został zaakceptowany przez Komendanta Głównego Policji na [...] 25 stycznia 2017 r. i nie uwzględniał zmniejszeń wnioskowanych pismem z 16 stycznia 2017 r."

(dowód: akta kontroli str. 83-178, 276-288, 852-897)

Z otrzymanych w 2017 roku 13.677,8 tys. zł rezerw celowych budżetu państwa wykorzystano 13.594,1 tys. zł (tj. 99,4%), w tym z przeznaczeniem na wydatki: bieżące – 11.660,1 tys. zł, majątkowe – 575 tys. zł oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych – 1.359 tys. zł. Najwyższe kwoty tych środków to:

- 7.893,3 tys. zł z rezerwy celowej poz. 8, z przeznaczeniem na sfinansowanie należnych funkcjonariuszom Policji należności i świadczeń (w tym na wypłatę nagród jubileuszowych, odpraw i ekwiwalentów dla zwalnianych funkcjonariuszy), zakupy: paliwa, radiotelefonów, materiałów, sprzętu i wyposażenia, części zamiennych, usług, badanie osób zatrzymanych, wynagrodzenia biegłych, zakup tłumaczeń, ekspertyz w postępowaniach przygotowawczych, opłaty za parkowanie pojazdów służbowych, dzierżawę łączy, koszty utrzymania obiektów, naprawy, remonty obiektów i sprzętu,
- 2.490,9 tys. zł z rezerwy celowej poz. 69, w ramach „Programu modernizacji Policji [...] w latach 2017-2020” przeznaczonej na sfinansowanie dwóch zadań pod nazwą: [1] „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy”, [2] „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych”,
- 1.280,8 tys. zł z rezerwy celowej poz. 49, z przeznaczeniem na zapewnienie prawidłowej realizacji zadań Policji i zabezpieczenie należnych funkcjonariuszom Policji należności.

Pozostałe środki pochodziły z rezerw celowych poz.: 45, 51, 76 i 79, z przeznaczeniem na zapewnienie prawidłowej realizacji zadań Policji i zabezpieczenie należnych funkcjonariuszom Policji należności.

Odnosząc się do kwestii nieujęcia w planie finansowym wydatków, na które w trakcie 2017 roku otrzymano środki z rezerw celowych, Zastępca Głównego Księgowego wyjaśniła, że KWP „nie ma wpływu na wielkości ogólnej kwoty przyznanej przez Komendę Główną Policji na etapie tworzenia projektu planu oraz układu wykonawczego. W trakcie roku poprzedzającego rok budżetowy nie ma również możliwości ubiegania się o dodatkowe środki w planie. W czasie trwania roku niemal wszelkie dodatkowe potrzeby KWP przekazywane są do KGP na jej polecenie i w ustalonej przez nią formie, zazwyczaj tabelarycznej”.

(dowód: akta kontroli str. 242-249, 276-279)

Badanie wydatków sfinansowanych z rezerw celowych w łącznej kwocie 1.365,9 tys. zł (10% wartości zwiększeń planu wydatków z tych rezerw) wykazało, że środki te wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Wydatkowano je m.in. na: wymianę instalacji monitoringu w II Komisariacie Policji w Białymstoku i modernizację monitoringu wizyjnego w pięciu KPP i jednej KMP, remont sali gimnastycznej, zaplecza i pomieszczeń biurowych KWP, zakupy paliwa, energii cieplnej, zakup opon i części zamiennych do pojazdów służbowych, noktowizorów, zestawów do pobierania krwi i materiału genetycznego, materiałów do badań kryminalistycznych, zwrot kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby, pomoc finansową na zakup lokalu mieszkalnego i dopłaty do wypoczynku dla funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 300-350, 366)

2.1.2. KWP w 2017 r. zgłosiła KGP do zablokowania wydatki z dwóch tytułów:

- 1) 25 października 2017 r. wnioskowała o zmniejszenie planu wydatków o kwotę 179,6 tys. zł, przeznaczoną na projekt „Termomodernizacja wybranych budynków Policji na terenie województwa podlaskiego – etap III”, gdyż przewyższała ona wydatki do poniesienia w 2017 roku, przewidziane harmonogramem projektu. KGP 31 października 2017 r. poinformowała o ich przekazaniu do dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który w dniu 5 grudnia 2017 r. zablokował wydatki w tej kwocie (w trybie art. 177 ufp).
- 2) 21 grudnia 2017 r. poinformowała o niewykorzystaniu i środków z rezerwy celowej (poz. 8), przyznanej decyzją Ministra Finansów z 13 października 2017 r. na wydatki w rozdziale 75405 § 418 (równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy),

w wysokości 83,7 tys. zł, gdyż „przyznany limit był wyższy od zgłaszanych potrzeb”.
Pismem z 28 grudnia 2017 r. KGP poinformowała o zgłoszeniu tej kwoty do blokady.
(dowód: akta kontroli str. 126-133, 246-249, 890-897)

2.1.3.1. Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych¹² w 2017 roku zamknęły się kwotą 9.064 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach i 104,1% takich wydatków poniesionych w poprzednim roku. W 2017 roku główne pozycje wydatków z tego tytułu (ogółem 88,2%) stanowiły: dopłaty do wypoczynku dla funkcjonariuszy i ich rodzin (3.577,8 tys. zł), równoważniki pieniężne za brak lokalu mieszkalnego (2.481,2 tys. zł), pomoc mieszkaniowa (1.068,1 tys. zł) i równoważniki pieniężne za remont lokalu mieszkalnego (865,5 tys. zł).
(dowód: akta kontroli str. 57-62, 250-255, 265-275)

2.1.3.2. Wydatki bieżące KWP w 2017 roku wyniosły 272.318 tys. zł (100% planu po zmianach i o 6,3% więcej niż w 2016 roku). Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (78,2%) stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi¹³, które zrealizowano w kwocie 213.026,7 tys. zł.
(dowód: akta kontroli str. 57-62)

Przeciętne zatrudnienie KWP w 2017 roku wynosiło 3.728,9 etatów¹⁴, z tego: 1.037,8 w KWP, 2.615,9 w komendach powiatowych i 75,2 w CBŚP. W odniesieniu do 2016 roku liczba zatrudnionych zmniejszyła się odpowiednio o 42,0, 27,3, 13,2 i 1,5 etatu. Największy spadek zatrudnienia (z 2.903,6 do 2.867,8) spowodowany odejściem ze służby, odnotowano wśród funkcjonariuszy. Liczba członków korpusu służby cywilnej zmniejszyła się o pięć osób (z 463,2 do 458,2), zaś pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń pozostała na zbliżonym poziomie – 404,2 w 2016 roku i 402,8 w 2017 roku.

Wynagrodzenia wg sprawozdania Rb-70 (z uwzględnieniem dodatkowego wynagrodzenia rocznego) wyniosły 210.031,9 tys. zł¹⁵ (99,3% planu) i były wyższe o 5,6% niż w 2016 roku. Zastępca Głównego Księgowego KWP wyjaśniła, że wzrost wydatków na wynagrodzenia wynikał z przyznania dodatkowych środków na mocy ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017-2020¹⁶. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2017 roku wynosiło 4.694 zł i stanowiło 106,8% wynagrodzenia w 2016 roku (4.394 zł). Największy wzrost (z 2.656 zł do 3.035 zł) odnotowano wśród pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej wzrosły o 9,7% (z 3.434 zł do 3.767 zł), zaś funkcjonariuszy o 6% (z 4.789 zł do 5.075 zł).

(dowód: akta kontroli str. 27-37, 45)

Na wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170) w 2017 roku wydatkowano 856,8 tys. zł, tj. o 170,4 tys. zł (o 24,8%) więcej niż w roku poprzednim. Ich wzrost spowodowany był większymi (o 143,7 tys. zł) wydatkami na wynagrodzenia biegłych (ze względu na ilość prowadzonych postępowań przygotowawczych i charakter przestępstw, w przypadku których konieczne było powołanie biegłych). Wyższe (o 26,7 tys. zł) były też wydatki z tytułu umów zlecenia, m.in. z powodu większej ich liczby z 22 do 25 (w związku z „odtworzeniem” posterunków policji¹⁷) oraz wzrostu wynagrodzeń z umów na utrzymanie czystości pomieszczeń i obsługi c.o.
(dowód: akta kontroli str. 57-62, 563-564)

2.1.3.3. Wydatki majątkowe KWP w 2017 roku zamknęły się kwotą 9.599,6 tys. zł (98,2% planu po zmianach), w tym wydatki inwestycyjne – 6.733,2 tys. zł¹⁷ (z tego 125,2 tys. zł wkładu krajowego do projektu realizowanego z udziałem środków europejskich) i wydatki na zakupy inwestycyjne – 2.866,4 tys. zł¹⁸. Były one wyższe o 8.845,1 tys. zł od takich wydatków z 2016 roku¹⁹. Wzrost wydatków majątkowych związany był głównie z pozyskaniem środków na modernizację budynków KPP, KMP i posterunków Policji oraz

¹² §§ 302, 303 i 307.

¹³ Wynagrodzenia z pochodnymi, tj. §§: 4010, 4020, 4040, 4050, 4070, 4110, 4120 oraz odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (§ 4440).

¹⁴ Według sprawozdania Rb-70 za IV kwartał 2017 roku.

¹⁵ W tym 144.377,6 tys. zł na wynagrodzenia w rozdziale 75405 komendy Powiatowej Policji, 59.805,5 tys. zł w rozdziale 75404 komendy wojewódzkiej Policji i 5.848,8 tys. zł w rozdziale 75401 Centralne Biuro Śledcze Policji.

¹⁶ Dz. U. poz. 2140 ze zm.

¹⁷ W tym w: rozdziale 75404 – 3.441 tys. zł, 75405 – 3.292,2 tys. zł.

¹⁸ W tym w: rozdziale 75295 – 1.815,9 tys. zł, 75404 – 690,4 tys. zł, 75405 – 360,1 tys. zł.

¹⁹ Tj. 754,5 tys. zł, z tego 664,5 tys. zł na zakupy inwestycyjne.

modernizację infrastruktury zewnętrznej wokół budynku administracyjnego KWP (niektóre z tych inwestycji będą kontynuowane w 2018 roku). Nie wykorzystano 179,6 tys. zł środków na współfinansowanie projektu z udziałem środków europejskich, co szerzej opisano w pkt 2.1.2 niniejszego wystąpienia.

W trakcie 2017 roku plan wydatków majątkowych KWP został zwiększony z 1.844 tys. zł do 9.779,2 tys. zł, w tym 575 tys. zł uzyskano z rezerwy celowej. Dokonano także zmniejszeń: [a] na wniosek KWP: o 1.217 tys. zł, w związku z nierealizowaniem projektów z udziałem środków europejskich, szerzej opisanych w pkt. 2.1.1 niniejszego wystąpienia) i o 196,5 tys. zł w związku z unieważnieniem postępowania w sprawie zamówienia na zakup kamer nasobnych typu C (zmniejszenie limitu finansowego w związku z realizacją przedsięwzięcia pn. „Wyposażenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy”), [b] bez wniosku KWP – o łącznie 387,5 tys. zł, z powodu zmniejszeń limitu w przedsięwzięciu „sprzęt informatyki i łączności” i korekty w zakupach sprzętu transportowego w ramach „sponsoringu”.

(dowód: akta kontroli str. 57-62, 256-261)

Ze środków inwestycyjnych w 2017 roku zrealizowano zadania (dokonano odbiorów ostatecznych i przekazania obiektów do użytku) polegające na modernizacji lub termomodernizacji Posterunków Policji w Narewce (586,1 tys. zł), Supraślu (632,2 tys. zł), Lipsku (907 tys. zł) i Gródku (694,9 tys. zł). Rozpoczęto termomodernizację Posterunku Policji w Suchowoli, przebudowę infrastruktury zewnętrznej w KPP w Siemiatyczach (588 tys. zł) i modernizację infrastruktury zewnętrznej wokół budynku administracyjnego KWP (3.084,9 tys. zł)²⁰. Opracowano dokumentację projektową budowy budynku administracyjno-magazynowo-garażowego KWP (266,7 tys. zł) i przebudowy budynku administracyjnego KMP w Suwałkach (166 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 445-447, 676)

Zakupy inwestycyjne w 2017 roku objęły nabycie m.in. następujących grup sprzętu:

- transportowego i warsztatowego (1.027,5 tys. zł), w tym: 26 samochodów osobowych (22 nieoznakowanych) i jeden taki samochód typu furgon (880,6 tys. zł), wyposażenie warsztatowe i transportowe, m.in. przyczepa-laweta, tester diagnostyczny, wózki narzędziowe z wyposażeniem, myjki ciśnieniowe i ultradźwiękowa (146,9 tys. zł),
- łączności i informatyki (605,4 tys. zł), m.in.: 126 urządzeń wielofunkcyjnych (543,1 tys. zł), cyfrowy rejestrator korespondencji (56,8 tys. zł),
- techniki specjalnej (1.069,1 tys. zł), m.in.: 60 kamer nasobnych (403,5 tys. zł), chromatograf gazowy ze spektrometrem (340 tys. zł), wideokomparator (120 tys. zł) sprzęt fotograficzny (87,1 tys. zł), kolczatka drogowa (81,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 74-82)

2.1.4 Na koniec 2017 roku KWP posiadała zobowiązania w wysokości 17.276,0 tys. zł (wyłącznie niewymagalne), co stanowiło 93% zobowiązań występujących na koniec 2016 roku. Większość, tj. 15.055,2 tys. zł (87,1% ogółu zobowiązań) wystąpiło w §§ płacowych²¹ (dodatkowe wynagrodzenie roczne pracowników z pochodnymi i nagrody roczne dla funkcjonariuszy), zaś 2.220,8 tys. zł (12,9% ogółu zobowiązań) w §§ pozapłacowych²².

Na koniec 2017 roku zobowiązania z tytułu świadczeń na rzecz osób fizycznych wyniosły 590,9 tys. zł i były niższe niż na koniec 2016 roku o 263,3 tys. zł (o 30,8%). Na zobowiązania te złożyły się: podatek od wypłat z grudnia 2017 roku (89,5 tys. zł) oraz należności dotyczące 2017 roku, zaksięgowane na podstawie dokumentów, które do Wydziału Finansów trafiły w końcu grudnia 2017 roku i do 25 stycznia 2018 r. (stosownie do polityki rachunkowości KWP, do kosztów danego roku obrotowego zaliczane są zobowiązania, które wynikają z dokumentów wpływających do komórki finansowej do 25 dnia roku następnego, a dotyczą roku, za który sporządzane jest sprawozdanie). Według

²⁰ W zakresie KPP w Siemiatyczach i KWP kwoty wydatków wraz z zaliczkami opisanymi w pkt. 1.1.5 niniejszego wystąpienia.

²¹ Były one niższe o 1.256,3 tys. zł od takich zobowiązań występujących na koniec 2016 roku (16.311,6 tys. zł), przy czym w rozdziale 75401, nie były ujęte zobowiązania z tytułu nagród rocznych dla funkcjonariuszy (§ 4070), które wyniosły 383,2 tys. zł (rozkazy z KGP o ich wysokości KWP otrzymała 6 lutego 2018 r.).

²² Były one niższe o 37,3 tys. zł od takich zobowiązań na koniec 2016 roku (2.258,0 tys. zł).

wyjaśnienia Zastępcy Głównego Księgowego, przedmiotowe zobowiązania zostały uregulowane w styczniu 2018 roku. (dowód: akta kontroli str. 57-62, 262-279)

KWP w 2017 roku nie ponosiła wydatków z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań. Z ewidencji księgowej wynikało, że wypłacono jedynie odsetki w łącznej kwocie 9,7 tys. zł (w § 4580 pozostałe odsetki w rozdziale 75405) na podstawie dwóch wyroków sądowych²³, którymi zasądzono ogółem 43,5 tys. zł tytułem zadośćuczynienia za doznane krzywdy związane z bezzasadnym zastosowaniem przez funkcjonariuszy Policji środków przymusu bezpośredniego lub ich niedostosowaniem do okoliczności zdarzenia.

(dowód: akta kontroli str. 262-264)

2.1.5. Badanie realizacji pozapłacowych wydatków budżetowych w kwocie 15.448,3 tys. zł²⁴ (tj. 5,3% ogółu wydatków) – w tym 6.656,6 tys. zł wydatków bieżących, 8.099,6 tys. zł wydatków majątkowych i 692,1 tys. zł świadczeń na rzecz osób fizycznych – wykazało, że:

- 1) Środki finansowe wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem, w granicach określonych w planie finansowym i na cele związane z funkcjonowaniem, przy czym 1.322,3 tys. zł (w tym 310,5 tys. zł w § 427 i 1.011,8 tys. zł w § 605) wypłacono w grudniu 2017 roku w formie zaliczek na poczet robót budowlanych przewidzianych do realizacji w 2018 roku (co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego).
- 2) Dokonano odbiorów zrealizowanych robót budowlanych oraz nabytego wyposażenia, które prawidłowo ujęto w ewidencji środków trwałych i przekazano do użytkowania. Przy czym do dnia kontroli (5 marca 2018 r.) – mimo upływu od ponad dwóch do trzech miesięcy od odbioru zrealizowanych robót modernizacyjnych – nie sporządzono dokumentów stanowiących podstawę do zwiększenia wartości środków trwałych w zakresie czterech posterunków Policji (w Narewce, Supraślu, Lipsku i Gródku)²⁵, gdyż przedmiotowe zadania inwestycyjne nie zostały zakończone (w 2018 roku planowany jest zakup wyposażenia, w ramach realizowanych inwestycji).
- 3) Dokumenty stanowiące podstawę dokonania wydatków zostały zweryfikowane przez uprawnione osoby pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a wynikające z nich kwoty terminowo opłacone.

(dowód: akta kontroli str. 289-365, 562-562, 762-766, 842-847)

W badanej próbie wydatków stwierdzono trzy przypadki udzielenia (w dniach 28 i 29 grudnia 2017 r.) zaliczek (łącznie 1.322,3 tys. zł) wykonawcom robót budowlanych realizowanych w obiektach KPP w Siemiatyczach i Zambrowie oraz wokół budynku KWP²⁶ (odpowiednio w kwotach: 508,6 tys. zł, 310,5 tys. zł i 503,2 tys. zł), w sytuacji gdy:

- zaliczki²⁷ przyznano na prace przewidziane w umowach do wykonania i opłacenia w następnym roku budżetowym,
- wykonawcy robót wnieśli zabezpieczenia tych zaliczek w formie pieniężnej, w kwotach równych wysokościom zaliczek.

Zastępca Naczelnika Wydziału Zaopatrzenia, Inwestycji i Remontów wyjaśnił, że zaliczki zostały udzielone na podstawie art. 151 a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁸ i na warunkach określonych w § 17 zawartych umów. „Celem udzielenia zaliczek pod koniec grudnia ubiegłego roku było umożliwienie wykonawcom kontynuowania procesów budowlanych w roku 2018 bez potrzeby ich wstrzymywania (do czasu pisemnego powiadomienia przez Zamawiającego o limicie posiadanych środków i możliwości kontynuowania procesu budowlanego – zgodnie z § 2 ust. 4 zawartych umów).

²³ Sądu Rejonowego w Suwałkach I Wydział Cywilny (sygn. akt I C 1811/14) z dn. 7 listopada 2016 r. i Sądu Rejonowego w Białymstoku, XI Wydział Cywilny (sygn. akt XI C 1288/15) z dn. 30 marca 2017 r.

²⁴ Doboru próby wydatków do badania o wartości 13.182,1 tys. zł dokonano metodą monetarną (MUS), na podstawie wygenerowanych z systemu finansowo-księgowego zapisów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym o wartości co najmniej 500 zł. Pozostałe wydatki, o łącznej wartości 2.266,2 tys. zł, dobrano celowo spośród wydatków współfinansowanych z budżetu środków europejskich lub zapisów o najwyższych wartościach na koncie 130.

²⁵ Protokolarnych ostatecznych odbiorów i przekazania do użytku dokonano odpowiednio: 6, 21, 27 i 28 grudnia 2017 r.

²⁶ Odpowiednio na podstawie umów: nr 40/29/C/17 z 17 października 2017 r. o wartości 2.081,9 tys. zł z terminem realizacji do 30 października 2018 r., nr 64/36/C/17 z 5 grudnia 2017 r. o wartości 2.699,2 tys. zł i terminem realizacji do 11 grudnia 2018 r., nr 21/17/C/17 z 25 lipca 2017 r. o wartości 5.840 tys. zł i terminem realizacji do 30 października 2018 r. Do końca 2017 roku zrealizowano roboty, odpowiednio o wartości: 55,3 tys. zł, 57,9 tys. zł i 2.148,8 tys. zł.

²⁷ Przewidziane do rozliczenia do dnia 30 czerwca 2018 r.

²⁸ Dz.U z 2017 r. poz. 1579 ze zm. Ustawa dalej zwana „upzp”.

Dzięki temu wykonawcy mogą zarówno przyspieszyć tempo realizowanych prac jak i dotrzymać umowne terminy realizacji przedmiotowych umów. [...] na dzień dzisiejszy KWP [...] nie otrzymała ostatecznego planu inwestycyjnego i planu remontowego na 2018 rok. Uzyskane dodatkowe środki w grudniu 2017 roku na realizację budowlanych procesów inwestycyjnych i remontowych [...] mogły być tylko wykorzystane do udzielenia zaliczki, co jest jedyną możliwością wydatkowania budżetowych środków finansowych w końcu roku. [...] wysokość udzielonych zaliczek podwyższa limit środków finansowych na realizację każdego z tych zadań w 2017 roku, co jednocześnie będzie mieć wpływ na zmniejszenie wysokości potrzebnych limitów finansowych do zakończenia / kontynuowania procesów inwestycyjnych i remontowych w roku bieżącym". (dowód: akta kontroli str. 382-549, 563-566)

W badanej próbie wydatków, nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania upzp. W przypadku zamówień o wartości poniżej 30,0 tys. euro stosowano procedury ustalone decyzją Komendanta Wojewódzkiego w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych w KWP²⁹. (dowód: akta kontroli str. 289-365)

Badanie trzech postępowań w sprawie udzielenia przez KWP zamówień publicznych w wyniku których w 2017 roku wydatkowano 1.804,1 tys. zł, w tym 346,1 tys. zł z budżetu środków europejskich³⁰, wykazało, że były one przeprowadzone zgodnie z przepisami upzp (z wyjątkiem niedochowania wymogów formalnych, bez wpływu na wybór najkorzystniejszej oferty, szerzej opisanych w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”) oraz zasadami wynikającymi z wewnętrznych uregulowań. W przypadku zamówienia na badanie osób zatrzymanych – także zgodnie z zasadami udzielania zamówień na usługi społeczne, ustalonymi decyzją Komendanta Wojewódzkiego³¹. (dowód: akta kontroli str. 567-846)

W KWP terminowo wywiązano się z obowiązków ustalonych art. 13 a ust. 1 i 2 oraz art. 98 ust. 1 i 2 upzp, sporządzając plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2017 rok (26 stycznia 2017 r., a później dokonując jego korekt) oraz roczne sprawozdanie o udzielonych w 2017 roku zamówieniach, które przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych (7 lutego 2018 r.). (dowód: akta kontroli str. 598-639)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W dwóch (z trzech zbadanych) postępowaniach w sprawie udzielenia zamówień publicznych, nie dochowano wymogów formalnych wynikających z upzp, co nie miało wpływu na wybór najkorzystniejszej oferty, tj.:

- w przetargu nieograniczonym na wykonanie termomodernizacji Posterunku Policji w Gródku (o wartości 694,9 tys. zł), skrócono (z pięciu do trzech dni) – ustalony w art. 26 ust. 2 upzp – termin do przedłożenia dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu i brak podstaw do wykluczenia wybranego wykonawcy;
- w postępowaniu o udzielenie z wolnej ręki zamówienia na modernizację Posterunku Policji w Lipsku (za 897 tys. zł), nie zawiadomiono Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o jego wszczęciu (4 września 2017 r.), mimo że wymóg dopełnienia tego obowiązku (określonego w art. 67 ust. 2 upzp) – również w przypadku zamówienia na roboty budowlane – został potwierdzony w uchwale Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 14 lutego 2017 r. (KIO/KD 5/17)³².

²⁹ Decyzja nr 24/2016 z 8 lutego 2016 r., zmieniona decyzjami: nr 177/2016 z 28 września 2016 r., nr 14/2017 z 25 stycznia 2017 r.

³⁰ Zbadano: [1] przetarg nieograniczony na wykonanie termomodernizacji Posterunku Policji w Gródku, na którą w 2017 roku wydatkowano 694,9 tys. zł, w tym 346,1 tys. zł z budżetu środków europejskich, [2] zamówienie, w trybie z wolnej ręki, na modernizację Posterunku Policji w Lipsku, na którą w 2017 roku wydatkowano 897,0 tys. zł, [3] zamówienie na usługi społeczne (badania osób zatrzymanych), w ramach którego zawarto dziewięć umów, obowiązujących w latach 2017-2019 (w 2017 roku wydatkowano 211,2 tys. zł).

³¹ Decyzja nr 14/2017 z 25 stycznia 2017 r.

³² Wg tej uchwały „Obowiązek zawiadomienia Prezesa UZP o wszczęciu postępowania w trybie z wolnej ręki aktualizuje się w przypadku każdego rodzaju zamówienia (w tym robót budowlanych) w sytuacji, gdy wartość takiego zamówienia jest równa lub przekracza próg określony dla dostaw i usług. Niedopełnienie obowiązku z tego przepisu, nawet jeśli nie miałoby wpływu na wynik postępowania, stanowi naruszenie tej normy prawnej”.

Główny specjalista, kierująca Zespołem ds. Zamówień Publicznych, wyjaśniła, że skrócenie terminu z art. 26 ust. 2 upzp było konsekwencją omyłki. Odnośnie obowiązku z art. 67 ust. 2 upzp, wyjaśniła że „*zdaniami Zamawiającego obowiązek ten nie dotyczy niniejszego postępowania. W opinii Zamawiającego [...] obowiązek wynikający z art. 67 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych dotyczy jedynie postępowań, których przedmiotem są dostawy lub usługi o wartości unijnej [...]*”. Takie stanowisko zawarte zostało w publikacji „*Prawo zamówień publicznych*” (red. M. Jaworska, D. Grześkowiak-Stojek, J. Jarnicka, A. Matusiak wyd. 3 rok 2017) oraz „*Prawo zamówień publicznych. Komentarz*” (red. S. Babiarz, Z. Czarnik, P. Janda, P. Pełczyński wyd. 1 rok 2010). Odnosząc się do przywołanej wyżej uchwały KIO/KD 5/17, kierująca Zespołem ds. Zamówień Publicznych wyjaśniła, że przedstawiona w niej odmienna interpretacja przepisu dowodzi, iż jego treść jest „*nieprecyzyjna i niejednoznaczna*”, zaś sama uchwała „*nie jest przepisem powszechnie obowiązującym i sama w sobie nie stanowi prawa*”.

(dowód: akta kontroli str. 676-681, 715, 769-772, 1296-1302)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2017 roku z budżetu środków europejskich KWP wydatkowała 698,2 tys. zł, co stanowiło 96,1% planu po zmianach³³. Były to wydatki poniesione na realizację projektu „*Termomodernizacja wybranych budynków Policji na terenie województwa podlaskiego – etap III*” w ramach poddziałania 1.3.1 oś priorytetowa *Zmniejszenie emisyjności gospodarki* Programu Operacyjnego *Infrastruktura i Środowisko 2014-2020*³⁴. Okres realizacji tego projektu obejmuje lata 2015-2019 (roboty budowlane rozpoczęto w 2017 roku). Zakłada on poprawę efektywności energetycznej wybranych dziewięciu budynków o łącznej powierzchni użytkowej 4.805 m², znajdujących się w dyspozycji KWP. Według stanu na koniec 2017 roku – zgodnie z harmonogramem realizacji projektu – zakończono prace termomodernizacyjne w budynkach Posterunków Policji w Suchowoli i Gródku.

(dowód: akta kontroli str. 902-954, 1176, 1197)

Objęte badaniem wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 698,2 tys. zł (100%) zrealizowano prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym oraz przeznaczono na cel i zadanie określone w umowie o dofinansowanie. Wydatki zostały poniesione w okresie kwalifikowalności, na podstawie umów zawartych z wykonawcami robót budowlanych, wyłonionymi w trybie przetargu nieograniczonego. Zamówień na wykonanie ekspertyz przyrodniczych i tablic pamiątkowych (poniżej 5 tys. zł) udzielono w oparciu o wewnętrzne procedury, ustalone dla zamówień o wartości niepodlegającej upzp. Zlecenia zbadanych wszystkich siedmiu płatności złożono do Banku Gospodarstwa Krajowego we właściwych terminach i kwotach. Płatności zostały zrealizowane terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 898-1002)

W zakresie wydatków budżetu środków europejskich, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji dokonał 5 grudnia 2017 r. blokady 12 tys. zł przeznaczonych na realizację przedmiotowego projektu oraz kolejnych 16,6 tys. zł dotyczących projektu „*Policjanci pierwszego kontaktu. Taktyczno-medyczne aspekty prowadzenia działań zespołowych Policji w obiektach o rozbudowanej infrastrukturze*”. (dowód: akta kontroli str. 890-897)

Ustalono
nieprawidłowości

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

2.3.1. W 2017 roku KWP w dwóch funkcjach państwa w układzie zadaniowym (2. *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny*, 11. *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic*) realizowała trzy zadania (2.1. *Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości*, 2.4. *Zarządzanie kryzysowe oraz przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych*, 11.4. *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa*). Plan finansowy KWP w układzie zadaniowym ustalony został przez

³³ W poprzednim roku wydatków takich nie poniosła.

³⁴ Projekt realizowany na podstawie umowy o dofinansowanie nr POIS.01.03.01-00-0029/16-00 zawartej 14 kwietnia 2017 r. z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Instytucją Wdrażającą).

Komendanta Wojewódzkiego 23 lutego 2017 r. i był 12-krotnie aktualizowany (na koniec miesiąca).

Stosownie do zapisów – ustalonej przez Komendanta Głównego Policji – „Procedury planowania wydatków Policji oraz ewidencji księgowej i sporządzania sprawozdań z wykonania planu w układzie zadaniowym w 2017 r.”, cele i mierniki realizacji działań, podzadań i zadań zostały określone przez CBŚP oraz Biura KGP³⁵, nadzorujące realizację zadań wybranych służb. Ich wartości stanowiły „wielkości dla całej Policji osiągnięte w 2015 r. (wartość bazowa, natomiast wartości prognozowane na 2017 r. zostały określone na podstawie Kart mierników przygotowanych na 2016 r.)”³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 1003-1007, 1033-1036, 1048-1049, 1073-1079, 1154-1161)

W KWP ustalono wartości mierników w – przekazanym do KGP – „Projekcie budżetu państwa na 2017 rok. Zestawienie planowanych wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy” z 5 stycznia 2017 r. Zastępca Głównego Księgowego wyjaśniła, że KWP nie otrzymała „informacji zwrotnej, czy wartości mierników podane na etapie prac nad projektem zostały zaakceptowane. [...] Komendant Główny Policji zatwierdzając plan finansowy w układzie zadaniowym wg Ustawy Budżetowej przekazuje do KWP [...] mierniki stanowiące wielkości dla wszystkich komend [...], dlatego też nie są one ujmowane przy sporządzanych korektach planu w układzie zadaniowym”.

(dowód: akta kontroli str. 276-279, 1028-1029)

Analiza jednego z sześciu realizowanych w 2017 roku podzadań, tj. 2.1.3. Działania służby prewencyjnej, na realizację którego wydatkowano 151.029,1 tys. zł (51,8% ogółu wydatków KWP), wykazała, że KWP osiągnęła zakładane przez siebie wartości w przypadku trzech z czterech mierników, tj.:

- a) podzadania 2.1.3. dla miernika „średni czas reakcji na zdarzenia (min.)” osiągnięto wartość 7.30 min. przy zakładanej nie więcej niż 11 min.³⁷,
- b) działania 2.1.3.2. Konwojowanie oraz nadzór nad zatrzymanymi – dla miernika „Poziom skutecznej izolacji osób, w tym wydarzenia nadzwyczajne” uzyskano wartość 12.895 (w tym dwa) przy zakładanej – 11.952 (w tym jedno),
- c) działania 2.1.3.3. Zabezpieczenia policyjne – dla miernika „Poziom zabezpieczenia policyjnego (liczba policjantów skierowanych do zabezpieczenia do liczby zabezpieczeń)” osiągnięto wartość 9.805 / 493 (19,9), która była lepsza od wartości zakładanej dla KWP – 8.693 / 376 (23,1) i wartości krajowej – mniejsza / równa liczbie 28,2.

Osiągnięte wartości tych mierników były lepsze niż w 2016 roku³⁸, przy czym poniesiono też wyższe wydatki³⁹ na realizację powyższego podzadania i działań.

Natomiast w przypadku działania 2.1.3.1 Służba patrolowa i obchodowa dla miernika „Liczba bezwzględna policjantów służby prewencyjnej (bez RD) skierowanych do służby patrolowej i obchodowej danej jednostki organizacyjnej Policji” osiągnięto wartość 150.889, co stanowiło 97,7% wartości założonej (154.520)⁴⁰. Była ona niższa od osiągniętej w 2016 roku (154.495), mimo poniesienia większych wydatków (o 11,9%). Naczelnik Wydziału Prewencji wyjaśnił, że wiązało się to z zaangażowaniem policjantów m.in. „do zabezpieczeń imprez masowych i sportowych, uroczystości oraz działań prowadzonych poza terenem woj. podlaskiego – które nie wliczają się do miernika [...] oraz zrealizowaniem mniejszej ilości służb ponadnormalnych (finansowanych przez samorządy lokalne)”.

(dowód: akta kontroli str. 1092-1132, 1165-1167, 1137-1161)

³⁵ Zostały one zobowiązane do monitorowania i przekazywania do Biura Finansów KGP informacji o osiągniętych wartościach mierników po każdym kwartale 2017 roku.

³⁶ Według pisma Biura Finansów KGP FB-1001/2017/KW z 16 lutego 2017 r.

³⁷ Przy czym, ustalona przez KGP, wartość takiego samego miernika w Planie działalności Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku na 2017 rok wynosiła 9.05 min.

³⁸ W 2016 roku wartości osiągnięto następujące wartości mierników: w podzadaniu 2.1.3 – 7.38 min., w działaniu 2.1.3.2 – 12.262 (w tym 1), w działaniu 2.1.3.3 – 20,75.

³⁹ W latach 2016-2017, odpowiednio wydatkowano: na podzadanie 2.1.3 – 134.956,3 tys. zł i 150.652,9 tys. zł, na działanie 2.1.3.2 – 16.017,6 tys. zł i 17.452,1 tys. zł, na działanie 2.1.3.3 – 26.375,5 tys. zł i 29.579,2 tys. zł.

⁴⁰ Przy czym, ustalona przez KGP, wartość takiego samego miernika w Planie działalności Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku na 2017 rok była niższa i wynosiła 150.301.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

2.3.2. Jak wzmiankowano w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia, w 2017 roku KWP realizowała jeden projekt z udziałem środków europejskich („*Termomodernizacja wybranych budynków Policji na terenie województwa podlaskiego – etap III*”), którego zakończenie przewidziano na 2019 rok. W umowie o dofinansowanie przewidziano tylko docelowe – do osiągnięcia w 2019 roku – wskaźniki produktu i rezultatu bezpośredniego⁴¹. Realizacja projektu do końca 2017 roku przebiegała zgodnie z jego harmonogramem, a osiągnięte efekty przedstawiono w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia. (dowód: akta kontroli str. 902-942)

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie przez KWP wydatków z budżetu państwa i budżetu środków europejskich w ramach planu finansowego na 2017 rok. KWP gospodarowała środkami budżetowymi w sposób celowy i gospodarny. Objęte badaniami wydatki dokonano prawidłowo, do wysokości określonej planem finansowym, w sposób efektywny i terminowy. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych miały charakter formalny i nie miały wpływu na wynik przeprowadzonych postępowań.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

3.1. Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez KWP rocznych sprawozdań za 2017 rok:

- 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),

a także sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 roku o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. (dowód: akta kontroli str. 1190-1263, 1154-1161)

3.2. Wydział Finansów KWP zidentyfikował w 2017 roku dwa ryzyka w zakresie sprawozdawczości i prowadzenia ksiąg rachunkowych, określone jako „*niesporządzenie na czas sprawozdań budżetowych*” („*mało prawdopodobne*”) i „*błędna dekretacja dokumentu księgowego*” („*prawdopodobne*”). Ich istotność określono jako „*średnie*”, a jako sposób postępowania z ryzykiem wskazano „*zapobieganie*” (na bieżąco). Według wyjaśnienia zastępcy Głównego Księgowego, w 2017 roku wystąpiły przypadki błędów w dekretacji dokumentów, po wykryciu których dokonywano korekt księgowania. „*W celu zminimalizowania ilości przypadków błędnej dekretacji dokumentów i skutków z tym związanych zalecono pracownikom księgowości zwiększenie uwagi podczas wykonywania*

⁴¹ Wskaźniki produktu: liczba zmodernizowanych energetycznie budynków – dziewięć, powierzchnia użytkowa budynków poddanych termomodernizacji – 4.805,2 m², liczba zmodernizowanych źródeł ciepła – dwa. Wskaźniki rezultatu bezpośredniego: roczny spadek emisji gazów cieplarnianych – 712,16 Mg CO₂/rok, zmniejszenie zużycia energii końcowej – 4.146,56 GJ/rok, zmniejszenie rocznego zużycia energii pierwotnej w budynkach publicznych – 1.419,320 kWh/rok, ilość zaoszczędzonej energii elektrycznej – 123,80 MWh/rok, ilość zaoszczędzonej energii cieplnej – 3.700,8 GJ/rok.

czynności dekretacji, bieżące uzgadnianie sald kont księgowych oraz zwiększono bieżący nadzór".
(dowód: akta kontroli str. 1277-1293, 1310-1312)

W KWP nie opracowano procedur sporządzania sprawozdań, których zastosowanie mogłoby zmniejszyć ryzyko wystąpienia błędów. Zastępca Głównego Księgowego wyjaśniła, że w KWP nie znaleziono „uzasadnienia dla opracowania procedur (instrukcji) sporządzania sprawozdań, gdyż zagadnienie to jest uregulowane w [...] przepisach, a ewentualne procedury byłyby ich powieleniem”. Określone w obowiązujących przepisach „instrukcje regulują w wystarczającym zakresie sposób sporządzania sprawozdań, a stosowane w praktyce zapewniają prawidłowe sporządzenie sprawozdawczości”. W praktyce, w celu zapewnienia prawidłowości sprawozdań, stosowano:

- uzgodnienie sald i obrotów kont przed sporządzeniem sprawozdań,
- weryfikację danych z systemu finansowo-księgowego z systemem bankowym Videotel,
- sporządzanie sprawozdań po zaksięgowaniu wszystkich dokumentów, co uniemożliwiało edytowanie zapisów księgowych,
- po sporządzeniu sprawozdań, zamknięcie miesiąca, za który sporządzono sprawozdania (w celu uniknięcia sytuacji braku zgodności danych wykazanych w sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji),
- porównanie i weryfikacja danych występujących w poszczególnych sprawozdaniach i ich wzajemnych powiązań,
- nadzór i kontrolę przełożonego.

W związku „ze stałą kontrolą i nadzorem [...] nad prowadzeniem ksiąg rachunkowych i procesami dotyczącymi sprawozdawczości prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyk z tym związanych jest znikome i akceptowalne. W związku z powyższym zrezygnowano z ich umieszczania w arkuszu oceny ryzyka i planach postępowania z ryzykiem w 2017 roku.” Większość sprawozdań generowana jest automatycznie z systemu finansowo-księgowego, a prawidłowo wprowadzone algorytmy sprawozdań gwarantują ich poprawne sporządzenie.

(dowód: akta kontroli str. 1624-1295, 1310-1312)

Zagadnienia sprawozdawczości lub prowadzenia ksiąg rachunkowych w 2017 roku nie były przedmiotem działań Audytora Wewnętrznego KWP ani komórki kontroli wewnętrznej.

(dowód: akta kontroli str. 1303-1309)

Ustalone
nieprawidłowości
Ocena częściowa

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

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez KWP sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Sporządzono je prawidłowo i we właściwych terminach przekazano Komendzie Głównej Policji. Dane w sprawozdaniach wynikały z zapisów w ewidencji księgowej i odzwierciedlały prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań 2017 roku.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴², wnosi o zachowanie przepisów upzp w zakresie: zawiadomienia Prezesa UZP o wszczęciu postępowania w sprawie udzielenia zamówienia z wolnej ręki także w przypadku robót budowlanych (art. 67 ust. 2) oraz wyznaczania wykonawcom terminów na złożenie oświadczeń i dokumentów (art. 26 ust. 2).

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

⁴² Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 Białymstoku.

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

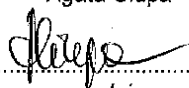
Białystok, dnia 15 marca 2018 r.

Kontroler
Stanisław Żukowski
główny specjalista kontroli państwowej

.....

podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

.....

podpis