



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

P/18/001

LKR.410.001.11.2018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie, 31-571 Kraków, ul. Mogilska 109 (KWP lub Komenda)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Nadinsp. Krzysztof Pobuła, Komendant Wojewódzkiej Policji w Krakowie – od 23 października 2017 r. Poprzednio: nadinsp. Tomasz Miłkowski – od 2 lutego 2016 r. do 25 kwietnia 2017 r. oraz insp. Robert Strzelecki (p.o.) – od 26 kwietnia do 22 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 9)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Piotr Smyrak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/8/2018 z 5 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Aleksander Podsiadło, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/31/2018 z 23 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6) 3. Andrzej Salwiński, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/47/2018 z 2 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 7-8)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego KWP na 2017 r. 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 r. w zakresie operacji finansowych;
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

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

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

- dokonanie analizy 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;
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- dokonanie analizy stanu zobowiązań;
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań;
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej: *ustawa o NIK*.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. *Wyniki kontroli*.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Stosownie do art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji² do podstawowych zadań Policji należą m.in.: ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia; ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego; wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców; kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych.

Według statutu Komendy³:

- Komenda zapewnia obsługę Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie;
- Komenda jest państwową jednostką budżetową;
- obszarem działania Komendy jest województwo małopolskie, na terenie którego działają jednostki organizacyjne Policji, których kierownicy podlegają Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Krakowie, tj. 3 komendy miejskie, 17 komend powiatowych, komisariaty: autostradowy i wodny, Oddział Prewencji Policji w Krakowie oraz Samodzielny Pododdział Antyterrorystyczny Policji w Krakowie;
- przedmiotem działalności Komendy jest realizacja zadań wynikających z zakresu działania Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie jako organu administracji rządowej, właściwego w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze województwa małopolskiego.

Szczegółowy zakres działania Komendy został określony w zarządzeniu Nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji⁴.

Plan finansowy Komendy obejmował wszystkie ww. jednostki Policji. Zaplanowane na 2017 r. dochody w wysokości 2 266,0 tys. zł zostały zrealizowane w wys. 2 608,3 tys. zł, tj. w 115,1%. W zakresie wydatków budżetu państwa plan wynosił 720 360,6 tys. zł, a jego wykonanie – 719 302,3 tys. zł (99,9% planu). W zakresie wydatków budżetu środków europejskich plan w wysokości 378,6 tys. zł wykonano na poziomie 277,4 tys. zł (73,3% planu).

(dowód: akta kontroli str. 235-248, 250-251, 306-310, 320)

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁵ wykonanie przez KWP planu finansowego na 2017 r.

W wyniku kontroli 7,3% wydatków zrealizowanych w 2017 r. przez Komendę stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶. Wydatki te zostały rzetelnie skalkulowane, poniesione zgodnie z planem i dokonane w terminie. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto zaplanowane cele. Decyzje o realizacji wydatków poprzedzone były procedurami przewidzianymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷ oraz procedurami wewnętrznymi.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje następujące roczne sprawozdania sporządzone przez Komendę za rok 2017:

² Dz. U. z 2017 r., poz. 2067 ze zm.

³ Nadanego zarządzeniem Nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 9 października 2015 r. (Dz. Urz. Komendy Główniej Policji z 2015 r. poz. 81).

⁴ Dz. Urz. Komendy Główniej Policji z 2013 r. poz. 50 ze zm.

⁵ 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.

⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 2077, dalej: *ufp*.

⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579, dalej: *upzp*.

- 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-28UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

a także sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) oraz o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z). Sprawozdania te zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁸, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁹ oraz sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁰.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r., kontrola dochodów budżetowych została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów za 2017 r. z danymi, ujętymi w sprawozdaniu za 2016 r.

Zrealizowane przez Komendę dochody wyniosły 2 608,3 tys. zł i były wyższe o 15,1% (342,3 tys. zł) od kwoty planowanej na rok 2017. Jednocześnie osiągnięte dochody były o 0,7% (19,1 tys. zł) niższe od dochodów uzyskanych w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 235-238, 314-316, 737-738)

Na koniec 2017 r. wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w wys. 6 546,9 tys. zł, w tym 6 141,5 tys. zł stanowiły zaległości. W stosunku do stanu na 31 grudnia 2016 r. nastąpił spadek należności pozostałych do zapłaty o 2,43% (o 163,3 tys. zł) oraz zaległości o 6,41% (o 420,5 tys. zł). Niezależnie od tego pozytywnego trendu NIK zauważa, że poziom zaległości jest nadal relatywnie wysoki, bo wynoszący ponad dwukrotność dochodów realizowanych w ciągu roku. Za niezbędne należy zatem uznać kontynuowanie podjętych przez KWP działań, zmierzających do jego zmniejszenia.

W strukturze zaległości wg stanu na 31 grudnia 2017 r. najwyższą kwotowo pozycję stanowiły należności w § 069 *Wpływy z różnych opłat* – 1 839,0 tys. zł, które stanowiły 29,9% zaległości ogółem. Zaległości te dotyczyły przede wszystkim opłat z tytułu pobytu w jednostkach Policji celem wytrzeźwienia, opłat za udzielenie asysty przez Policję przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych – asysty komornicze i opłat za deponowanie broni. Zbliżony poziom zaległości – 1 807,4 tys. zł (29,4% zaległości ogółem) wystąpił w § 097 *Wpływy z różnych dochodów*. Główne tytuły zaległości w tym paragrafie dotyczyły wpływów z tytułu nawiązek zasądzonych wyrokami sądów, wpływów z tytułu szkód oraz wpływów z tytułu roszczeń zwrotnych (regresów).

Podstawowe problemy związane z egzekucją zaległości związane były m.in. z trudnościami z ustalaniem danych adresowych, brakiem stałego miejsca zamieszkania, nieodbieraniem korespondencji czy brakiem majątku dłużników.

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r., poz.1015 ze zm.).

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr. 298, poz.1766 ze zm.).

(dowód: akta kontroli str. 314-317, 737-738)

Nieplanowane dochody uzyskano m.in. w rozdziale 75404 w §§: 0610 (227,4 tys. zł) – opłaty egzaminacyjne w sprawie pozwolenia na posiadanie broni, 0940 (185,4 tys. zł) – zwrot nienależnie pobranych świadczeń w latach ubiegłych (i inne wpływy z tych lat) i 0950 (156,7 tys. zł) – kary umowne i odszkodowania wynikające z umów oraz w rozdziale 75405 w §§: 0630 (23,2 tys. zł) – opłaty za konwój osób, opłaty za parkowanie pojazdów dla celów procesowych, koszty zastępstwa procesowego, 0940 (103,3 tys. zł) – zwrot nienależnie pobranych świadczeń w latach ubiegłych (i inne wpływy z tych lat), 0950 (155,7 tys. zł) – kary umowne i odszkodowania wynikające z umów.

(dowód: akta kontroli str. 140-172)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2017 r. wydatki Komendy wyniosły 615 762,0 tys. zł. W trakcie roku budżetowego do planu finansowego Komendy wprowadzono zmiany, które zwiększyły budżet wydatków o 104 598,6 tys. zł, w tym 38 167,4 tys. zł stanowiły środki pochodzące z rezerw celowych budżetu państwa. Spośród środków przyznanych z rezerw celowych 75,3% (28 736,3 tys. zł) przeznaczono na wydatki bieżące, 13,4% (5 095,9 tys. zł) na wydatki majątkowe, a 11,4% (4 335,2 tys. zł) na świadczenia na rzecz osób fizycznych. Środki te przyznano na podstawie 15 decyzji Ministra Infrastruktury i Finansów, a ich wykorzystanie wyniosło 97,5%.

(dowód: akta kontroli str. 140-172, 239-248, 306-313, 320-324)

Spośród uruchomionych rezerw najwyższą wartość miały środki z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 8 na sfinansowanie należnych funkcjonariuszom Policji należności i świadczeń, w tym na wypłatę nagród jubileuszowych, odpraw i ekwiwalentów dla zwalnianych policjantów, a także zakupy m.in.: paliwa, radiotelefonów, materiałów, sprzętu i wyposażenia, części zamiennych, usług. Przyznane środki w wysokości 21 858,2 tys. zł zostały wykorzystane w 96,8%.

W badanej próbie wydatków środkami z rezerw celowych sfinansowane zostały wydatki w łącznej wysokości 9 866,3 tys. zł (26,5% wykorzystanych środków z rezerw). Wydatkowanie tych środków było zgodne z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 306-312, 322-350)

Zrealizowane przez Komendę wydatki wyniosły 719 302,3 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2016 nastąpił wzrost wydatków o 32 145,5 tys. zł, tj. o 4,7%, przy czym decydujący wpływ na poziom tego wzrostu miały zwiększone wydatki w § 4050 *Uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy* – wyższe o 26 555,8 tys. zł¹¹.

Było to rezultatem podniesienia od 1 stycznia 2017 r. wielokrotności kwoty bazowej stanowiącej przeciętne uposażenie policjantów – z 3,01 na 3,19¹².

(dowód: akta kontroli str. 306-313, 320-324)

Główną pozycją w wydatkach ogółem były wydatki bieżące w wysokości 652 558,6 tys. zł (90,7% wydatków ogółem). Wydatki majątkowe wyniosły 39 210,3 tys. zł (5,5% wydatków ogółem), a świadczenia na rzecz osób fizycznych – 27 533,4 tys. zł (3,8% wydatków ogółem).

(dowód: akta kontroli str. 306-312)

Zaplanowane w budżecie środki na wydatki bieżące (rzeczowe) zostały zrealizowane, w tym m.in. na zakupy paliwa i części zamiennych do samochodów, sprzętu łączności

¹¹ W ramach rezerwy celowej poz. 69 otrzymano i wykorzystano w tym paragrafie 4 173,5 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie przedsięwzięcia pod nazwą *Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy*.

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2017 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie policjantów (Dz. U. z 2017 r. poz. 154).

i informatyki, sprzętu techniki uzbrojenia i techniki specjalnej, materiałów administracyjno-biurowych i usług remontowych.

(dowód: akta kontroli str. 140-172)

Wynagrodzenia wg sprawozdań Rb-70 osiągnęły w 2017 r. poziom 515 219,4 tys. zł, tj. o 29 865,2 tys. zł wyższy (o 6,7%) niż w roku 2016. Skutkowało to wzrostem przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto z 4 333 zł do 4 623 zł, tj. o 6,7%, przy czym wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (status 01) wyniosło 2 958 zł (wzrost o 12,2%), członków korpusu służby cywilnej (status 03) – 3 610 zł (wzrost o 8,3%), a funkcjonariuszy, stanowiących 82,5% przeciętnego zatrudnienia (status 10) – 4 913 zł (wzrost o 6,2%). Plan w zakresie wynagrodzeń został zrealizowany na poziomie 99,5%. Przeciętne zatrudnienie w 2017 r. wyniosło 9 288 i było niższe w porównaniu do zatrudnienia w roku 2016 o 46 osób, tj. o 0,5%. Spadki nastąpiły wśród zatrudnionych o statusie 01 i 10, natomiast wzrost – wśród zatrudnionych o statusie 03. Zmniejszenia stanu zatrudnienia nie były wynikiem podejmowanych przez dysponenta działań w kierunku racjonalizacji zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 260-262, 318-319)

W 2017 r. w KWP nie dokonywano wydatków w § 409 *Honoraria*, natomiast wydatki w § 417 *Wynagrodzenia bezosobowe* wyniosły łącznie 2 107,4 tys. zł i były wyższe od takich wydatków w 2016 r. o 110,1 tys. zł (wzrost o 5,5%). Spośród trzech rozdziałów, w których wydatkowano środki w § 417 wzrost wydatków nastąpił w rozdziale 74505 – o 6,8%, a ich spadek w rozdziałach: 75401 – o 29,4% i 75404 – o 9,5%. Środki te wydatkowano m.in. na wynagrodzenia dla biegłych powoływanych do prowadzonych przez Policję postępowań przygotowawczych.

(dowód: akta kontroli str. 140-172, 306-312)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych były realizowane w trzech paragrafach: 3020 *Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń*, 3030 *Różne wydatki na rzecz osób fizycznych* oraz 3070 *Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom*. Wyniosły one 27 533,4 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach. Zrealizowano je głównie w § 3070 – w wysokości 27 092,8 tys. zł (98,4% świadczeń ogółem) – z przeznaczeniem na równoważniki pieniężne za brak lokalu mieszkalnego (10 552,3 tys. zł), dopłaty do wypoczynku (8 844,5 tys. zł), pomoc mieszkaniową (2 397,5 tys. zł), równoważniki pieniężne za remont lokalu mieszkalnego (1 810,2 tys. zł), równoważniki pieniężne za niewykorzystany przejazd na koszt MSWiA (1 572,8 tys. zł), zasiłki na zagospodarowanie, zasiłki osiedleniowe oraz ryczałt z tytułu przeniesienia (1 219,8 tys. zł), pozostałe należności funkcjonariuszy, w tym w szczególności przejazdu do szkół oraz zwrot kwot pokrywających koszty nauki w instytucjach spoza MSWiA (311,8 tys. zł), ryczałty za pranie odzieży ochronnej roboczej i specjalnej oraz za czyszczenie i naprawę wyposażenia specjalnego (200,5 tys. zł), a także na odprawy pośmiertne i zasiłki pogrzebowe (183,4 tys. zł). Wszystkie należne świadczenia zostały wypłacone.

(dowód: akta kontroli str. 311-313)

Wydatki majątkowe zrealizowano na poziomie 39 210,3 tys. zł (99,7% planu po zmianach). W okresie od 31 października 2017 r. w planie wydatków dokonano 12 zmian – 7 zwiększających wydatki majątkowe o 13 453,9 tys. zł oraz 5 zmniejszających – o 2 723,5 tys. zł. W przypadku jednego zadania inwestycyjnego – *Budowa siedziby Oddziału Prewencji Policji w Krakowie przy ul. Łokietka 205* – w dniu 20 listopada 2017 r. nastąpiło najpierw zwiększenie planu o 2 400,0 tys. zł ze środków pochodzących z rezerwy celowej, a następnie 6 grudnia 2017 r. jego zmniejszenie o 2 700,0 tys. zł (2 400,0 tys. zł + 300,0 tys. zł). W odniesieniu do powyższego zmniejszenia planu o 2 400,0 tys. zł zastępca naczelnika Wydziału Inwestycji i Remontów Komendy wyjaśnił, że przesunięcie to nie nastąpiło na wniosek KWP. Z przedłożonego pisma zastępcy dyrektora Biura Logistyki Komendy Głównej Policji wynika¹³, że zmniejszenie limitu o 2 400,0 tys. zł (środki budżetowe – rozdział 75404 § 6050) wynika z faktu przyznania dla KWP w Krakowie przez

¹³ Pismo znak Cnz 6137/17 z 28 listopada 2017 r.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji środków finansowych w wysokości 2 400 000 zł pochodzących z Komendy Głównej Straży Granicznej.

(dowód: akta kontroli str. 239-248, 306-312, 321, 368-393)

Wydatki na zakupy inwestycyjne (§§ 6060 i 6069) wyniosły w 2017 r. 7 858,7 tys. zł (98,8% planu po zmianach) i służyły do sfinansowania (współfinansowania) zakupów m.in. sprzętu łączności, transportowego (samochody, łodzie), warsztatowego do stacji kontroli pojazdów, uzbrojenia oraz techniki specjalnej.

Wydatki inwestycyjne (§§ 6050 i 6059) wyniosły w 2017 r. 31 351,6 tys. zł (100,0% planu po zmianach) w ramach realizacji trzech zadań:

- *Budowa siedziby OPP w Krakowie przy ul. Łokietka 205* – 30 858,0 tys. zł;
- *Zakup nieruchomości na potrzeby Komendy Powiatowej Policji w Dąbrowie Tarnowskiej* – 353,8 tys. zł (+150,0 tys. zł z Funduszu Wsparcia Policji);
- *Modernizacja instalacji centralnego ogrzewania w budynku Komendy Powiatowej Policji w Myślenicach* – 139,8 tys. zł (+225,5 tys. zł środki UE).

(dowód: akta kontroli str. 140-172, 306-312, 394-436)

Uzyskane efekty rzeczowe to odebrane 28 listopada 2017 r. nowe obiekty siedziby OPP w Krakowie: budynek sztabowo-koszarowy, budynek hali sportowej, budynek magazynu centralnego, budynek magazynu pododdziałów, budynek garażowo-warsztatowy, budynek biura przepustek oraz wiaty garażowe i na kontenery, a także zakupiona 17 listopada 2017 r. działka na potrzeby KPP w Dąbrowie Tarnowskiej oraz zmodernizowana instalacja c.o. w budynku Komendy Powiatowej Policji w Myślenicach (protokoły odbioru końcowego z 6 października 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 394-436)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w łącznej wysokości 52 761,1 tys. zł, tj. 7,3% wydatków ogółem. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym oraz w sposób celowy. Próba wylosowana metodą monetarną¹⁴ objęła 140 dowodów księgowych potwierdzających wydatki w łącznej wysokości 47 013,2 tys. zł¹⁵, w tym wydatki majątkowe w wysokości 33 849,4 tys. zł (27 dowodów księgowych). Próba wydatków dobranych w sposób celowy wyniosła 5 747,9 tys. zł¹⁶ (59 dowodów księgowych). Realizacja wydatków była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w art. 44 ust. 3 upr – zostały one poniesione w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Stwierdzono m.in., że:

- wszystkie badane wydatki zostały ujęte w planie wydatków na 2017 r.; wydatki majątkowe zostały poniesione legalnie, gospodarnie i celowo; nie wystąpiły nieterminowe płatności skutkujące zapłatą odsetek i kar umownych;
- zadania zrealizowane zostały w zleconym zakresie; za opóźnienie realizacji dostaw materiałów i usług wystawiono noty obciążeniowe oraz naliczono kary umowne, a potrącone płatności z faktur odprowadzono na rachunek dochodów budżetowych;
- do każdej faktury zakupu załączono dowody wskazujące na zrealizowanie wydatku, m.in. protokoły odbioru lub protokoły techniczne wykonania prac; w przypadku zakupów inwestycyjnych zakupiony sprzęt wprowadzono na stan środków trwałych za pomocą prawidłowych dokumentów OT (brak dowodów OT wystąpił w przypadku zakupu samochodów dla innych komend wojewódzkich Policji – sprzęt przekazywano protokołami zdawczo-odbiorczymi; ponadto nie wystawiono dowodu OT w odniesieniu do podnośnika dwukolumnowego /19 803 zł/ – urządzenie oczekuje w magazynie na montaż w pomieszczeniu Laboratorium Kryminalistycznego Komendy, a jego dokumentacja techniczno-ruchowa została wydana na potrzeby prac projektowych);

¹⁴ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

¹⁵ 35,7% zrealizowanych wydatków pozapłacowych (tj. wydatków pomniejszonych o wydatki w §§ 401-408, 411-414, 418, 420 i 444), wynoszących 131 793,4 tys. zł.

¹⁶ 4,4% zrealizowanych wydatków pozapłacowych.

- na wszystkich badanych fakturach zamieszczone były m.in. opisy z podpisami osób potwierdzających, że wydatek był zgodny z planem finansowym, zamówieniem (umową), sprawdzony pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, został zaksięgowany i ujęty w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 325-350)

W odniesieniu do szczegółowo badanej próby wydatków w łącznej wysokości 50 123,4 tys. zł¹⁷, stanowiącej 6,97% wydatków KWP ogółem, dokonano ich badania pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych, prawidłowości zastosowania *uproszczonej procedury* udzielania zamówień publicznych oraz prawidłowości wyłączenia stosowania upzp. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w tym zakresie.

Szczegółowemu badaniu poddano dziewięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonych w KWP. Łączna wysokość środków budżetowych wydatkowanych w 2017 r. w związku z ww. postępowaniami wyniosła 5 861,9 tys. zł, co stanowiło 0,81% wydatków KWP ogółem oraz 2,87% wydatków innych niż wynagrodzenia¹⁸. Kontrolą objęto cztery przetargi nieograniczone¹⁹, dwa postępowania na tzw. *usługi społeczne*²⁰, oraz trzy postępowania przeprowadzone na podstawie art. 4 pkt 8 upzp²¹. Kontrolę ww. postępowań przeprowadzono pod kątem prawidłowości przygotowania i przeprowadzenia postępowania, udzielenia zamówienia, a także prawidłowości realizacji umów zawartych w wyniku tych postępowań²². Nie stwierdzono nieprawidłowości polegających na tym, aby wybory wykonawców/dostawców zostały przeprowadzone w sposób naruszający zasady konkurencyjności.

Zamówienia te służyły realizacji zadań KWP.

(dowód: akta kontroli str. 441-543, 570-573, 595-603)

W Komendzie sporządzono plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych KWP na 2017 r. i opublikowano go na stronie internetowej 2 marca 2017 r., tj. terminowo (plan finansowy KWP zatwierdzono 31 stycznia 2017 r.). Plan zawierał informacje wymagane art. 13a ust. 2 upzp. Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2017 r. zamówieniach zostało sporządzone i przekazane Prezesowi UZP 28 lutego 2018 r., tj. terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 441-444)

Zobowiązania na koniec 2017 r. wyniosły 42 403,3 tys. zł, w tym w rozdziale 75401 – 625,5 tys. zł, w rozdziale 75402 – 0,9 tys. zł, w rozdziale 75404 – 9 032,3 tys. zł i w rozdziale 75405 – 32 744,6 tys. zł. Największe kwoty zobowiązań dotyczyły paragrafów placowych (w § 407 *Dodatkowe uposażenie roczne dla żołnierzy zawodowych oraz nagrody roczne dla funkcjonariuszy* – 32 689,9 tys. zł, tj. 77,1% zobowiązań ogółem).

Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 239-248)

W 2017 r. na koncie 751-01 *Odsetki za zwłokę od zobowiązań* zaewidencjonowano kwotę 533,08 zł. Było to efektem wyroku Sadu Rejonowego dla Krakowa-Nowej Huty z 14 września 2017 r., zasądającego od Komendy na rzecz powódki kwotę 9 083,82 zł

¹⁷ Wynikających z wylosowanej próby.

¹⁸ Wydatki ogółem pomniejszone o wydatki wykazane w sprawozdaniach Rb-70 za 2017 r.

¹⁹ Dostawa 20 szt. pojazdu osobowego segmentu C napędem hybrydowym, kategorii M1 przystosowanego do przewozu 5 osób (postępowanie nr ZP.53.2017), dostawa 6 szt. pojazdów specjalnych tzw. „ambulansów pirotechnicznych” typu furgon z napędem na wszystkie koła, kategorii N₂ przystosowanych do przewozu 3 osób oraz ładunku, o dopuszczalnej masie całkowitej (DMC) 5000 kg (postępowanie nr ZP.54.2017), dostawa zestawu GC-FTIR dla pracowni chemii LK KWP w Krakowie (postępowanie nr ZP.93.2017), modernizacja instalacji centralnego ogrzewania w budynku Komendy Powiatowej Policji w Myślenicach, ul. Jagiellońska 1 (postępowanie nr ZP.18.2017).

²⁰ Obsługa prawna jednostek Policji woj. małopolskiego (postępowanie nr ZP-4/2017), świadczenie usług w zakresie obowiązkowego żywienia zbiorowego dla osób zatrzymanych w Pomieszczeniach dla Osób Zatrzymanych i Policijnej Izbie Dziecka oraz żywienia uprawnionych pracowników cywilnych KWP (nr sprawy ZP.83.2017).

²¹ Dostawa sprzętu fotograficznego (postępowania nr: ZPU.77.2017, ZPU.140.2017 i 2017/GMT/41).

²² Pod względem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawcy.

wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od dnia 14 stycznia 2017 r. do dnia zapłaty (tj. 15 listopada 2017 r.) tytułem odszkodowania za niezgodne z przepisami wypowiedzenie warunków pracy.

(dowód: akta kontroli str. 241-304)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W opisie przedmiotu zamówienia na roboty budowlane – modernizację instalacji centralnego ogrzewania w budynku Komendy Powiatowej w Myślenicach, ul. Jagiellońska 1 wraz z robotami towarzyszącymi, nie określono wymogu zatrudnienia przez wykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia. Wykonywanie czynności w zakresie realizacji zamówienia polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy²³ (wykonywanie pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę), a tym samym – zgodnie z art. 29 ust. 3a upzp – konieczne było określenie przez zamawiającego ww. wymogu w opisie przedmiotu zamówienia. Wskutek nieokreślenia przez zamawiającego przedmiotowego wymogu, brak jest możliwości stwierdzenia, czy roboty budowlane były wykonywane przez osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę.

(dowód: akta kontroli str. 599-631)

W wyjaśnieniach Zastępca Naczelnika Wydziału Inwestycji i Remontów KWP (osoba sporządzająca specyfikację istotnych warunków zamówienia – dalej: siwz) podał, m.in. że *zamawiający na etapie przygotowania specyfikacji zamówienia dokonał szczegółowej analizy przedmiotu zamówienia i w ocenie analizujących żadna z czynności nie wymagała umowy o pracę. W trakcie przeprowadzonej analizy został wzięty pod uwagę fakt, iż realizacja zadania była w obiekcie czynnym (nie był do wyłącznej dyspozycji wykonawcy), charakter prac nie miał elementu ciągłości, oraz krótki okres realizacji zadania. Zamawiający uznał w szczególności, że zakres czynności składający się na realizację przedmiotu zamówienia był różnorodny i wymagał wielorakich kwalifikacji, a przy tym czas wykonania konkretnych zadań przez osoby z danymi kwalifikacjami był stosunkowo krótki, tak że wystarczające było ich okresowe przebywanie w miejscu wykonywania umowy.*

(dowód: akta kontroli str. 604-605)

Zgodnie z art. 22 § 1 kp przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem (brak jest w przepisie wymogu świadczenia pracy w sposób stały i ciągły). Wszystkie ww. elementy były w przedmiotowym przypadku zachowane, bo realizacja zamówienia polegała na wykonywaniu robót budowlanych (modernizacja instalacji c.o.) przez osoby fizyczne zatrudnione przez wykonawcę, pod jego kierownictwem, w czasie i miejscu przez niego wyznaczonym, oraz za wynagrodzeniem.

Do oceny, czy wykonywanie robót związanych z realizacją przedmiotowego zamówienia jest wykonywaniem pracy w rozumieniu kp, istotną wskazówką jest treść przedmiaru robót i kosztorysu inwestorskiego, zgodnie z którymi na zakres robót przewidzianych do wykonania składały się roboty demontażowe instalacji c.o. (demontaż grzejników), roboty montażowe – instalacyjne (rurociągi, montaż grzejników) oraz roboty budowlane (przebijanie otworów w ścianach, naprawa posadzek, zamurowanie otworów, wykucie bruzd itp.).

2. W zatwierdzonym egzemplarzu papierowym siwz na dostawę 6 szt. pojazdów specjalnych tzw. *ambulansów pirotechnicznych* typu furgon z napędem na wszystkie koła, kategorii N₂ przystosowanych do przewozu 3 osób oraz ładunku, o dopuszczalnej masie całkowitej (DMC) 5000 kg nie określono terminów (dat dziennych) składania i otwarcia ofert, które są wymagane przez art. 36 ust. 1 pkt 11 upzp. Powyższe nastąpiło wskutek stosowania w kontrolowanej jednostce praktyki przedkładania Komendantowi do

²³ Dz. U. z 2018, poz. 108, ze zm., dalej: kp.

zatwierdzenia egzemplarza siwz, w którym podane są jedynie: miesiąc i rok, w których mają upłynąć ww. terminy, a data dzienna pozostaje do uzupełnienia.

Naczelnik Wydziału ds. Zamówień Publicznych i Funduszy Pomocowych KWP wyjaśniła m.in., że *Po otrzymaniu zatwierdzonej przez pana Komendanta SIWZ, przewodniczący komisji przetargowej [...] uzupełnił w wersji elektronicznej SIWZ daty składania i otwarcia ofert [...]* Zmiana nie została jedynie wpisana na papierowym dokumencie.

(dowód: akta kontroli str. 577-590)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2017 r. wydatki budżetu środków europejskich zaplanowano w Komendzie w wysokości 11 286,0 tys. zł. Środki te przeznaczone były na realizację projektu *Nowoczesna Policja dla Małopolski* w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego 2014-2020. Projekt zakładał rozwój usług świadczony drogą online i rozwój cyfryzacji procedur wewnątrzadministracyjnych małopolskiego garnizonu Policji. Pismem z 9 lutego 2017 r.

Komenda zwróciła się do dyrektora Biura Finansów Komendy Głównej Policji z wnioskiem o dokonanie zmian planu wydatków w ramach projektów finansowanych i współfinansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej i innych źródeł, w tym dotyczących ww. projektu. Wskazano w nim m.in., że *z uwagi na konieczność zachowania trwałości zrealizowanego uprzednio projektu pn. „Małopolska Platforma Elektronicznej Komunikacji Policji” rozpoczęcie rzeczowej części projektu według harmonogramu przyjęto na rok 2019. Środki ujęte w części budżetowej oraz w rezerwie celowej nie będą wydatkowane w zaplanowanych limitach.* W wyniku korekt planu kwota 11 286,0 tys. zł zaplanowana w § 6067 została 17 maja 2017 r. zmniejszona o 41,8 tys. zł (przesunięcie do § 4007), a następnie do 0 (31 maja 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 64-102, 320)

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 277,4 tys. zł, co stanowiło 73,3% planu po zmianach (378,6 tys. zł). Środki wydatkowane w ramach dwóch projektów: (1) *Poprawa bezpieczeństwa ekologicznego oraz zasobów środowiska poprzez modernizację obiektów małopolskiej Policji* w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 – 225,5 tys. zł na zadanie *Modernizacja instalacji centralnego ogrzewania w budynku KPP w Myślenicach* oraz (2) *Międzynarodowa współpraca Policji dla dobra młodzieży* w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020 – nawiązanie współpracy międzynarodowej oraz trzy wizyty studyjne w Republice Czeskiej (po 7 policjantów realizujących zadania w obszarze problematyki nieletnich oraz profilaktyki społecznej) w celu zapoznania się z programami oraz projektami profilaktycznymi realizowanymi przez czeskich policjantów zajmujących się profilaktyką społeczną) – 51,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 103-131, 140-172, 320)

Zaplanowane (po zmianach) przedsięwzięcia finansowane m.in. z budżetu środków europejskich zostały zrealizowane. Wydatkowanie środków następowało do wysokości kwot ujętych w planie finansowym, wydatki były zgodne z kategoriami wydatków wynikającymi z postanowień umów o dofinansowanie projektu i dokonane w okresie kwalifikowalności. Wydatków dokonano w trybie upzp (modernizacja instalacji c.o.), zostały należycie udokumentowane, a wnioski o płatność były przekazywane w terminach umożliwiających terminowe regulowanie zobowiązań.

Efekty rzeczowe osiągnięte w wyniku wydatkowania środków to zmodernizowana instalacja c.o. w budynku KPP w Myślenicach. Projekt *Międzynarodowa współpraca Policji dla dobra młodzieży* jest kontynuowany w 2018 r. (kolejne dwie wizyty studyjne).

(dowód: akta kontroli str. 103-131, 320)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3. Sprawozdawczość

Badaniem objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań rocznych Komendy:

- 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-28UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

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

Sprawozdania te zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych oraz sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym. Przekazują one prawdziwy obraz dochodów, wydatków, należności oraz wybranych aktywów finansowych i zobowiązań wg tytułów dłużnych w 2017 r. Do sprawozdań Rb-BZ1, Rb-27 i Rb-28 sporządzono korekty wynikające z wpływu dokumentów po sporządzeniu sprawozdań rocznych. Wszystkie korekty były uzasadnione.

(dowód: akta kontroli str. 173-263)

Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań, a założowy plan kont umożliwiał sporządzanie sprawozdań w wymaganej szczegółowości. W lutym 2017 r. sporządzono rejestr ryzyk dla Wydziału Finansów, plan postępowania z ryzykiem dla Wydziału Finansów oraz arkusz analizy ryzyka dla Wydziału Finansów. Ustanowione mechanizmy kontroli stanowią dostateczną odpowiedź na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 264-265)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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 Kontroli, wnosi o wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w celu zapewnienia prawidłowego sporządzania specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

Kraków, dnia 29 marca 2018 r.

Kontroler

Piotr Smyrak
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor