



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.001.02.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

ul. Krakowska 28, 45-075 Opole

T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44

lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji w Opolu ¹ , ul. Wojciecha Korfanteo 2, 45-077 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Kaleta, Komendant Wojewódzki Policji w Opolu ² , od dnia 24 maja 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 7, 296-297)
Podstawa prawna	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Rafał Marynowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/8/2018 z dnia 9 stycznia 2018 r. 2. Miron Rokujżo, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/9/2018 z dnia 9 stycznia 2018 r. 3. Krzysztof Rajczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/13/2018 z dnia 17 stycznia 2018 r. 4. Jarosław Pałęga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/20/2018 z dnia 1 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6, 26-27)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2017 r. Komendy Wojewódzkiej Policji w Opolu, 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 ubiegłego.

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

- dokonanie analizy wykonania planu dochodów,

¹ Dalej: KWP lub Komenda.

² Dalej: Komendant.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524., dalej: ustawa o NIK.

- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw celowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta trzeciego stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań oraz stosowanych przez KWP procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

W ramach części 42 *Sprawy wewnętrzne* Komendant jest dysponentem trzeciego stopnia, do którego zadań – zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁴ – należy m.in.: ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra; ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania; a także inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi. Do zadań Komendy należy również prowadzenie działań kontrterrorystycznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych⁵, wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, a także kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych.

W 2017 r. kwota zrealizowanych przez KWP dochodów budżetowych wyniosła 809,5 tys. zł i była wyższa od kwoty planowanej (wynoszącej 407 tys. zł) o 98,9%. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w kwocie 234 628,7 tys. zł, co stanowiło 99,7% planu po zmianach (wynoszącego 235 221,4 tys. zł), a wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 482,4 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach.
(dowód: akta kontroli str. 64-66)

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁶ wykonanie planu finansowego na 2017 r. Komendy Wojewódzkiej Policji w Opolu.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych stwierdzono, że za wyjątkiem wymienionych poniżej nieprawidłowości wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, w sposób celowy i gospodarny, a sprawozdania prawidłowo sporządzone i terminowo przekazane. Ustalone nieprawidłowości polegające w szczególności na udzieleniu zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2067, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 452.

⁶ 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.

pomimo niewystąpienia okoliczności uzasadniających jego zastosowanie, a także na oszacowaniu wartości zamówienia na dostawy materiałów eksploatacyjnych do drukarek z pominięciem stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁷ oraz ujęcie wydatku w nieprawidłowej podziale klasyfikacji budżetowej, z uwagi na ich skalę i jednostkowy charakter nie miały wpływu na ocenę realizacji planu finansowego jednostki oraz rzetelności sprawozdań budżetowych.

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 wynikami roku ubiegłego.

Zrealizowane przez KWP dochody wyniosły 809,5 tys. zł i były wyższe od planowanych o 402,5 tys. zł, tj. o 98,9 %, co wynikało głównie z:

- otrzymania od towarzystwa ubezpieczeń kwoty 325,7 tys. zł, stanowiącej część dochodzonego odszkodowania z tytułu zniszczenia mienia Skarbu Państwa (w wyniku pożaru budynku Komendy Powiatowej Policji w Nysie), przy przewidzianej w planie kwocie 160 tys. zł⁸;
- wyższych o 62,6 tys. zł wpływów z komend powiatowych Policji, w związku z poprawą skuteczności egzekucji opłat za pobyt w jednostce Policji osób zatrzymanych do wytrzeźwienia;
- wyższych o 52 tys. zł wpływów z różnych opłat, w związku ze zwiększeniem się liczby osób zobowiązanych do uiszczania opłaty z tytułu depozytu broni.

Dochody wykonane w 2017 r. były o 177,7 tys. zł (28,1%⁹) wyższe w porównaniu do roku poprzedniego, co spowodowane było przede wszystkim uzyskaniem ww. odszkodowania za zniszczenie mienia.

(dowód: akta kontroli, str. 568-578)

Na koniec 2017 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, należności pozostałe do zapłaty wynosiły 1 962,9 tys. zł i w porównaniu do roku poprzedniego zmniejszyły się o 44,6 tys. zł, tj. o 2,2%. Dotyczyły one głównie zaległości (1 898,2 tys. zł) ujętych w rozdziale 75404 *Komendy wojewódzkie Policji* z tytułu opłat za deponowanie broni (187,8 tys. zł)¹⁰, kar umownych (119,6 tys. zł)¹¹, roszczeń zwrotnych i szkód (157,2 tys. zł)¹² oraz w rozdziale 75405 *Komendy powiatowe Policji* (1 351,9 tys. zł) z tytułu opłat za pobyt osób zatrzymanych w celu wytrzeźwienia¹³.

(dowód: akta kontroli, str. 569-574, 579-581)

Ustalone nieprawidłowości

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

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.; dalej: ustawa *Pzp*.

⁸ § 097 *Wpływy z różnych dochodów*.

⁹ Kwota dochodów zrealizowanych w 2016 r. wyniosła 631,8 tys. zł.

¹⁰ § 069 *Wpływy z różnych opłat*.

¹¹ 095 *Wpływy z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy*.

¹² § 097 *Wpływy z różnych dochodów*.

¹³ § 069 *Wpływy z różnych opłat*.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa zostały zrealizowane przez KWP w kwocie 234 628,7 tys. zł, co stanowiło 99,7% planu po zmianach (235 221,4 tys. zł).

Plan wydatków KWP na 2017 r. z pierwotnie planowanej kwoty 198 778 tys. zł został w trakcie roku budżetowego zwiększony o 36 443,4 tys. zł, w tym środkami pochodzącymi z rezerw celowych w kwocie 15 159 tys. zł.

(dowód akta kontroli str. 64-69)

Zrealizowane wydatki KWP (wynoszące 234 628,7 tys. zł) były wyższe o 16 759,8 tys. zł (tj. o 7,7%) od wydatków roku poprzedniego (które wyniosły 217 868,9 tys. zł), co wynikało w szczególności z realizacji *Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020*¹⁴.

(dowód akta kontroli str. 64-66)

Zobowiązania na koniec 2017 r. wyniosły 13 005,9 tys. zł i były niższe od stanu zobowiązań na koniec roku poprzedniego (13 312,6 tys. zł) o 306,7 tys. zł. Główną pozycję zobowiązań wg stanu na koniec 2017 r. stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i nagród rocznych dla funkcjonariuszy wraz z pochodnymi (12 164,8 tys. zł, tj. 93,53%). Na koniec roku budżetowego nie występowały zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 153-155, 175-181, 198-202, 239-244)

Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów konta 130 *Rachunek bieżący jednostki* wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej¹⁵ 165 zapisów/dowodów księgowych na kwotę 15 630,2 tys. zł. Niezależnie, badaniu poddano także 92 zapisy/dowody na kwotę 7 278,7 tys. zł dobrane do kontroli w sposób celowy. Badaniem objęto wydatki majątkowe w kwocie 11 067,1 tys. zł¹⁶, wydatki bieżące jednostek budżetowych w kwocie 10 554,9 tys. zł¹⁷ i świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 1 286,9 tys. zł¹⁸, tj. łącznie wydatki w kwocie 22 908,9 tys. zł, które stanowiły 9,8% zrealizowanych przez KWP wydatków budżetu państwa. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności ich dokonywania.

(dowód: akta kontroli str. 27, 232-236)

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki potwierdzone 247 dowodami (z 257 zbadanych) dokonywane były z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 i pkt 2 oraz w art. 162 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*¹⁹, tj. zgodnie z planem finansowym i obowiązującymi przepisami, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady

¹⁴ Na podstawie ustawy z 15 grudnia 2016 r. o *ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020”* (Dz. U. poz. 2140 ze zm.). Dalej: Program Modernizacji.

¹⁵ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

¹⁶ Badaniem objęto 15 wydatków majątkowych w kwocie 6 665,6 tys. zł dobranych metodą MUS oraz 58 takich wydatków w kwocie 4 401,5 tys. zł dobranych do badania w sposób celowy.

¹⁷ Badaniem objęto 106 wydatków bieżących jednostek budżetowych w kwocie 8 183,6 tys. zł dobranych metodą MUS oraz 25 takich wydatków w kwocie 2 371,3 tys. zł dobranych do badania w sposób celowy.

¹⁸ Badaniem objęto 44 wydatki na takie świadczenia w kwocie 781 tys. zł dobranych metodą MUS oraz dziewięć w kwocie 505,9 tys. zł dobranych do badania w sposób celowy.

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Środki przeznaczano na bieżące zakupy towarów i usług służących zapewnieniu funkcjonowania KWP i jednostek podległych oraz na stworzenie właściwych warunków pracy funkcjonariuszy i pracowników, w tym na sfinansowanie m.in. remontów budynków i budowli, zakupu paliw silnikowych, energii cieplnej i elektrycznej, wyposażenia niezaliczanego do środków trwałych (m.in. radiotelefonów), materiałów biurowych, opon i części samochodowych. Zakup pojazdów służbowych²⁰, analizatorów do identyfikacji narkotyków i substancji chemicznych, chromatografu gazowego, analizatora spalin z dymomierzem, linii diagnostycznej, testera diagnostycznego, zestawów optycznych oraz urządzenia do badania dokumentów prawidłowo ujęto w ewidencji środków trwałych i zaliczono do właściwej kategorii, zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie *Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)*²¹, a nakłady na realizację zadania pn. *Przebudowa i rozbudowa KPP w Brzegu przy ul. Robotniczej 10* zaewidencjonowano na koncie 080 *Środki trwałe w budowie (inwestycje)*. Ponadto ustalono, że na podstawie przepisów ustawy o *Policji* dokonywano wypłaty świadczeń należnych funkcjonariuszom, w tym: równoważników za brak mieszkania, dopłat do wypoczynku, równoważników za remont mieszkania, pomocy finansowej na zakup lokalu, zwrotu kosztów biletów PKP i zasiłków na zagospodarowanie.

(dowód: akta kontroli str. 232-236)

Wszystkie objęte badaniem wydatki (257 dowodów) zrealizowano w terminach wynikających z treści zawartych umów i innych równoważnych dokumentów lub w terminach zaakceptowanych przez wykonawców, bez konieczności ponoszenia wydatków z tytułu odsetek lub kar.

(dowód: akta kontroli str. 232-236)

Prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie *Pzp* zbadano²² na łącznej próbie 257 wydatków o wartości 22 908,9 tys. zł, z których 133 na kwotę 19 048,4 tys. zł poniesiono na podstawie zamówień udzielonych w trybie określonym w ustawie *Pzp*. Pozostałe 124 wydatki na kwotę 3 860,5 tys. zł poniesiono bez zastosowania przepisów tej ustawy, w szczególności na podstawie tzw. zamówień podprogowych²³. Szczegółowym badaniem objęto pięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na łączną kwotę poniesionych w 2017 r. wydatków wynoszących 4 371,6 tys. zł²⁴. W wyniku przeprowadzonego badania, za wyjątkiem nieprawidłowości opisanych w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*, nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie tych zamówień.

(dowód: akta kontroli str. 509-535, 582-606, 1098-1120)

²⁰ Część zakupionych pojazdów służbowych KWP przekazała do Komend Wojewódzkich Policji w Poznaniu i Wrocławiu.

²¹ Dz. U. poz. 1864.

²² Badania przeprowadzono pod kątem prawidłowości uprzedniego wyłączenia zastosowania ustawy *Pzp*, udzielania zamówień oraz wyboru trybu udzielenia zamówień publicznych.

²³ W związku z wartością zamówienia nieprzekraczającą 30 tys. euro na zakup m.in. tonerów do drukarek, parkowania i holowania pojazdów, usług doradczych oraz opinii biegłych, remontów lokali i obiektów, pojazdów służbowych.

²⁴ Zamówienia pn.: 1/ *Zakup i dostawa sprzętu informatycznego dla KWP w Opolu i jednostek podległych*, 2/ *Termomodernizacja kompleksu budynków administracyjno-diagnostycznych KWP w Opolu, ul. Oleska 93-95 – budynek administracyjno-diagnostyczny WT*, 3/ *Zakup policyjnego pojazdu nieoznakowanego segment C dla KWP w Opolu* w trybie przetargu nieograniczonego, 4/ *Remont dachu budynku wraz z poddaszem, stropu nad II piętrem i masztu antenowego w segmencie B wraz z robotami towarzyszącymi niezbędnymi do funkcjonowania Komendy Powiatowej Policji w Nysie przy ul. Armii Krajowej 11-13 – usunięcie skutków pożaru* w trybie z wolnej ręki oraz 5/ *Dostawa materiałów kancelaryjno-biurowych i papieru kserograficznego* w trybie zapytania o cenę.

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

1. W 2017 r. KWP zrealizowała wydatki w kwocie 1 685,7 tys. zł na roboty budowlane objęte zamówieniem *Remont dachu budynku wraz z poddaszem, stropu nad II piętrem i masztu antenowego w segmencie B wraz z robotami towarzyszącymi niezbędnymi do funkcjonowania Komendy Powiatowej Policji w Nysie przy ul. Armii Krajowej 11-13 – usunięcie skutków pożaru*. Powyższe zamówienie zostało udzielone w trybie z wolnej ręki, pomimo niewystąpienia okoliczności uzasadniających jego zastosowanie, określonych w art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp.

Stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy Pzp podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony. Zastosowanie innych trybów jest dopuszczalne tylko w przypadkach określonych w ustawie.

W art. 67 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy określono, iż tryb z wolnej ręki może być zastosowany, gdy ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia. Natychmiastowe wykonanie zamówienia ze względu na wyjątkową sytuację oznacza konieczność ochrony określonego interesu (ochrona zdrowia, życia lub mienia, a także zapobieganie wystąpieniu straty w majątku), którego naruszenie jest zagrożone wystąpieniem wyjątkowej sytuacji. Do takich interesów zalicza się ochronę zdrowia i życia, bezpieczeństwo, zapobieganie szkodzie w majątku, czy ochronę środowiska. W orzecznictwie konsekwentnie jest podnoszone, iż istotną cechą charakteryzującą zamówienia udzielone w oparciu o przesłankę wskazaną w art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp jest natychmiastowość wykonania, szybka reakcja i krótki okres trwania zamówienia, mający na celu jedynie usunięcie absolutnie niezbędnych skutków zdarzenia niemożliwego do przewidzenia²⁵. Udzielenie zamówienia w ww. trybie, co do zasady powinno ograniczyć się tylko do zakresu koniecznego do zapobieżenia negatywnym skutkom nieprzewidzianego zdarzenia zabezpieczenia najpilniejszych, bieżących potrzeb zamawiającego w czasie niezbędnym do przeprowadzenia procedury udzielania zamówień publicznych w warunkach uczciwej konkurencji²⁶.

Wnioskiem Naczelnika Wydziału Zaopatrzenia KWP z dnia 30 listopada 2016 r. zatwierdzonym przez Zastępcę Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu Zbigniewa Białostockiego, wszczęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. *Remont dachu budynku wraz z poddaszem, stropu nad II piętrem i masztu antenowego w segmencie B wraz z robotami towarzyszącymi niezbędnymi do funkcjonowania Komendy Powiatowej Policji w Nysie przy ul. Armii Krajowej 11-13 – usunięcie skutków pożaru*. Postępowanie zostało wszczęte w związku z pożarem budynku komendy mającym miejsce w dniu 9 listopada 2016 r. W wyniku przeprowadzonych negocjacji z jednym wykonawcą, w dniu 9 grudnia 2016 r. udzielono zamówienia na kwotę 1 697 524,65 zł. Termin zakończenia robót określono na dzień 30 kwietnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 690-696, 749-751)

Przed udzieleniem ww. zamówienia, w związku z pożarem dachu KPP w Nysie, udzielono dwóch zamówień, tj. umową z dnia 10 listopada 2016 r. zlecono

²⁵ Uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z 13 sierpnia 2009 r., sygn. KIO/KD 21/09, uchwała KIO z dnia 6 stycznia 2015 r., sygn. KIO/KD 115/14, uchwała KIO z dnia 14 lipca 2017 r., sygn. KIO/KD 29/17.

²⁶ Uchwała KIO z dnia 15 marca 2012 r., sygn. KIO/KD 28/12.

wykonanie prac porządkowych, rozbiórkowych i zabezpieczających na dachu segmentu B, a umową z dnia 24 listopada 2016 r. zlecono rozbiórkę części kominów oraz wykonanie zadaszenia klatki schodowej.

(dowód: akta kontroli str. 665-684)

Pracownicy Komendy podjęli działania zmierzające do uzyskania odszkodowania w związku z ww. pożarem, w ramach których sporządzono kosztorys ofertowy odtworzeniowy uszkodzeń na łączną kwotę 835 012,19 zł. Na dzień kontroli NIK zaakceptowana i wypłacona przez Towarzystwo Ubezpieczeń kwota odszkodowania wynosiła 326 212,30 zł.

(dowód: akta kontroli str. 755-823)

Z dokumentacji postępowania o udzielenie przedmiotowego zamówienia publicznego wynika, iż jego zakres wykraczał poza zabezpieczenie budynku, czy też „odtworzenie spalonych i zalanych w dniu 9 listopada 2016 r. elementów budynku”. Ponadto z danych pozyskanych z KWP wynikało, iż z wydatkowanej kwoty 1 685,7 tys. zł, 39,2% (tj. 661,7 tys. zł) stanowiła wartość robót budowlanych wykonanych w szerszym zakresie niż roboty odtworzeniowe, a w tym kwota 150,9 tys. zł obejmowała zakres robót budowlanych związanych z przebudową części poddasza w celu jego adaptacji na nowopowstałe pomieszczenie dla techników kryminalistyki o powierzchni 44,5 m². Zakres przedmiotowy zamówienia istotnie wykraczał więc ponad zabezpieczenie budynku, czy też doprowadzenie budynku do stanu takiego jak bezpośrednio przed pożarem. Ponadto charakter tych prac wskazuje, że nie miały one na celu ograniczenia lub zapobieżenia skutkom pożaru, co potwierdza również długi termin ich realizacji. Przymiot natychmiastowości miały bowiem bezsprzecznie prace porządkowe, rozbiórkowe i zabezpieczające na dachu segmentu B oraz rozbiórka części kominów i wykonanie zadaszenia klatki schodowej, które to prace zlecono odpowiednio w dniach 10 i 24 listopada 2016 r. Dlatego też nie było wymagane natychmiastowe wykonanie zamówienia w zakresie wynikającym z umowy zawartej w dniu 10 grudnia 2016 r. Tym samym nie można było zastosować do udzielenia tego zamówienia trybu, o którym mowa w art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp (tj. zamówienia z wolnej ręki), gdyż w trybie tym możliwe było udzielenie zamówienia obejmującego roboty niezbędne do usunięcia skutków nieprzewidzianego zdarzenia losowego. Zamawiający w sposób nieuprawniony udzielił zamówienia w trybie z wolnej ręki w części wykraczającej poza zabezpieczenie budynku i usunięcie skutków pożaru.

(dowód: akta kontroli str. 813-982)

Były Naczelnik Wydziału Zaopatrzenia wyjaśnił m.in., iż zastosowanie trybu z wolnej ręki wynikało z uwagi na konieczność szybkiego uruchomienia prawidłowego funkcjonowania systemów teletransmisyjnych z dostępem do policyjnych baz danych, węzła telefonii alarmowej OST 112 oraz siecią telefoniczną, a także pomieszczenia dyżurnych a co za tym idzie pomieszczenia PdOZ, magazynu broni, serwerowni i instalacji teletechnicznych związanych m.in. z systemem sygnalizacji pożaru, co wiązało się bezpośrednio z koniecznością pilnego zapewnienia nie tylko bezpiecznego użytkowania budynku i tym samym życia i zdrowia pracowników komendy i interesantów, ale miało także wpływ na prawidłowe funkcjonowanie komendy i wywiązywanie się z powierzonych zadań w zakresie bezpieczeństwa porządku publicznego oraz na koszty związane z koniecznością przewozu i pilnowania zatrzymanych w KP w Głucholazach. Zdaniem Naczelnika Wydziału Zaopatrzenia samo zabezpieczenie tylko dachu budynku po pożarze powodowałoby dalsze niszczenie budynku związane z zawilgoceniem ścian i stropów, a ponadto uniemożliwiałoby prawidłowe funkcjonowanie komendy i zdecydowanie obniżyłoby poziom bezpieczeństwa mieszkańców Nysy i powiatu nyskiego.

(dowód: akta kontroli str. 742-745)

Były Zastępca Komendanta Wojewódzkiego wyjaśnił m.in., że *nie analizował możliwości zastosowania innych trybów udzielenia zamówienia przewidzianych w ustawie uznając, iż Naczelnik Wydziału Zaopatrzenia zaproponował odpowiedni tryb. W ocenie byłego Zastępcy Komendanta zachodziły przesłanki do pilnego kontynuowania prac rozpoczętych i nie skończonych przez poprzedniego wykonawcę, którego pracownicy de facto byli winni spowodowania pożaru, również z uwagi na wstępną zgodę KGP na zaciągnięcie zobowiązania na te prace.*

(dowód: akta kontroli str. 749-751)

W ocenie Komendanta Wojewódzkiego, przesłanki określone w art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp zostały spełnione. Jak bowiem wyjaśnił: *W wyniku akcji gaśniczej zalaniu i uszkodzeniu uległy wszystkie kondygnacje budynku w seg. B wraz z instalacjami elektrycznymi i teletechnicznymi. Brak podjęcia tych działań mógł doprowadzić do strat w mieniu i w majątku oraz zagrażałby życiu i zdrowiu ludzi, powstałych na skutek nagłych, niespodziewanych i mocnych opadów śniegu, deszczu lub wiatru, na co budynek nie był przygotowany. Prowizoryczne zabezpieczenie dachu wykonane w pierwszych dniach po pożarze nie zapewniało takiego bezpieczeństwa i takiej ochrony. Wystąpienie anomalii pogodowych w okresie jesienno-zimowym jest zjawiskiem bardzo powszechnym. (...) Ponadto, nie można było zachować terminów określonych dla innych trybów udzielania zamówienia, gdyż należało udzielić zamówienia bez zbędnej zwłoki, a samo zamówienie powinno było zostać zrealizowane natychmiastowo. Procedura zamówienia z wolnej ręki w naszym przypadku (tj. od dnia otrzymania promesy do dnia podpisania umowy) wyniosła 9 dni. Z informacji opublikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych wynika, że średni czas trwania postępowania w roku 2016 wyniósł 36 dni. Zważywszy, że był to okres jesienno-zimowy, wybór zamówienia z wolnej ręki wydawał się najbardziej słuszny.*

(dowód: akta kontroli str. 993-994)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w powyższych wyjaśnieniach. Jedynie w przypadku umów z dnia 10 i z dnia 24 listopada 2016 r. spełnione zostały przesłanki koniecznego zapobieżenia negatywnym skutkom nieprzewidzianego zdarzenia jakim był pożar poddasza oraz zabezpieczenia najpilniejszych potrzeb zamawiającego. Tylko w stosunku do tych umów (zwłaszcza pierwszej podpisanej następnego dnia po pożarze) można mówić o konieczności natychmiastowego wykonania zamówienia. Zdarzenie losowe nie może być natomiast wykorzystywane jako pretekst do wykonania całego szeregu prac związanych z remontem czy też modernizacją budynku. Tryb zamówienia z wolnej ręki jest trybem szczególnym, niekonkurencyjnym, dlatego może być stosowany tylko w wyjątkowych sytuacjach, a przesłanki jego stosowania muszą być interpretowane w sposób ścisły. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, iż przesłanka pilnej potrzeby udzielenia zamówienia niewynikającej z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której wcześniej nie można było przewidzieć oraz nie można zachować terminów określonych dla przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem, jest przesłanką zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp. Dodatkowo w piśmie z dnia 15 listopada 2016 r. skierowanym do Komendanta Głównego Policji potwierdzono, iż KWP była w tym dniu przygotowana do natychmiastowego przystąpienia do realizacji robót, a oszacowana na podstawie kosztorysów inwestorskich wartość tych robót wynosiła 1 800 tys. zł, co zdaniem NIK pozwalało na zastosowanie ww. trybu negocjacji bez ogłoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 685-687)

2. Pomimo oszacowania wartości zamówienia na dostawę materiałów eksploatacyjnych do drukarek w 2017 r. na kwotę 121,9 tys. zł netto, tj. kwotę odpowiadającą pierwotnie planowanej na takie zakupy w § 421 *Zakup materiałów*²⁷ faktyczna wartość tych dostaw w 2017 r. wyniosła 217,9 tys. zł netto (w tym udzielonych na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy *Pzp*: 193,8 tys. zł netto) i była zbliżona do wartości analogicznych zamówień udzielonych w roku poprzednim (wynoszącej 210,8 tys. zł netto). Tym samym ustalając wartość zamówienia na dostawy ww. materiałów nie zachowano wymaganej art. 32 ust. 1 ww. ustawy należytej staranności, która to staranność – zdaniem NIK – wymagała, aby ustalając wartość ww. dostaw posilkować się przykładowo wytycznymi wynikającymi z art. 34 ust. 1 ustawy *Pzp*, a dotyczącymi wartości zamówień tego samego rodzaju udzielonych w poprzednim roku budżetowym.

Skutkiem przyjęcia takiego sposobu ustalania wartości zamówień na dostawy materiałów eksploatacyjnych do drukarek, od którego odstąpiono dopiero w 2018 r. w związku z realizacją wniosków z kontroli *Dokonywanie zakupów do 30 tys. euro przez wybrane jednostki sektora finansów publicznych (P/17/063)*²⁸ przeprowadzonej przez NIK w 2017 r., było udzielenie na podstawie art. 4 pkt 8 ww. ustawy 18 odrębnych zamówień.

(dowód: akta kontroli str. 504-508, 536-567, 582-606, 1054-1083, 1087-1089)

Naczelnik Wydziału Łączności i Informatyki wyjaśnił: *Planowanie zakupów materiałów eksploatacyjnych do drukarek na roku 2017 r., a co za tym idzie szacowanie planowanych wydatków w tym zakresie dokonane zostało w oparciu o zdiagnozowane potrzeby z uwzględnieniem wysokości limitów środków przyznanych przez Wydział Finansów KWP (...) na maksymalnie 150 tys. zł brutto. (...) Na etapie planowania realizacji budżetu nie przewidywaliśmy zwiększenia wysokości środków przeznaczonych na ten cel. Przeprowadzona w lipcu 2017 r. analiza wykonania budżetu za pierwsze półrocze, analiza wydanych z magazynu tonerów, zgłaszanych potrzeb w tym zakresie oraz informacje o problemach generowanych przez tonery zamienniki do kilku modeli drukarek spowodowała podjęcie decyzji o zwiększeniu kwoty środków przeznaczonych na zakup tonerów o 25 tys. zł brutto. Przekroczenie progu zakupów możliwych do realizacji w ramach art. 4 pkt 8 *Pzp* spowodowało, że ten zakup tonerów zrealizowany został w ramach postępowania przetargowego. W dniu 20 listopada 2017 r. Wydział Finansów zwrócił się mailowo, z prośbą o wskazanie potrzeb, które nie znajdują pokrycia w aktualnych planach finansowych przy założeniu, że środki finansowe dostępne będą 27 listopada 2017 r. Po wnikliwej analizie potrzeb, a przede wszystkim możliwości ich realizacji i wydatkowania otrzymanych środków do końca roku budżetowego podjęta została decyzja o ewentualnej realizacji nie planowanego wcześniej zakupu tonerów. Wskazane zostały potrzeby w wysokości 45 tys. zł w rozdziale KWP oraz 95 tys. zł w rozdziale KPP. Kolejnym pismem z dnia 14 grudnia 2017 r. Wydział Finansów KWP poinformował nas o zwiększeniu planu finansowego w rozdziale KPP o 75,1 tys. zł - zakup zrealizowano na podstawie wniosku z dnia 11 grudnia 2017 r. (ze względu na terminy, procedura zakupowa została rozpoczęta na podstawie telefonicznej informacji o zmianie planu). Rozwiązanie powyższe w naszej ocenie było decyzją racjonalną i przemyślaną, a środki publiczne wydane zostały w sposób celowy i uzasadniony. Zakupione w grudniu 2017 r. tonery wydawane są systematycznie do eksploatacji do dnia dzisiejszego. Reasumując, jak wynika z przedstawionej powyżej chronologii zdarzeń*

²⁷ W poz. 421009 Materiały informatyki – kwota 151 000 zł (brutto).

²⁸ KWP zrealizowała też wnioski pokontrolne NIK sformułowane w ramach kontroli P/16/037 *Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych* oraz R/17/001 *Użytkowanie samochodów służbowych przez funkcjonariuszy Policji*.

i historii podejmowanych decyzji, nie dokonaliśmy celowego i zamierzonego podziału zamówień na części w celu uniknięcia stosowania zapisów Pzp, a wydatkowanie środków realizowane było w sposób planowy i przemyślany. Opracowując w styczniu 2017 r. plan zakupów nie posiadaliśmy wiedzy o uruchomieniu w październiku rezerwy celowej 1263 oraz niespodziewanym zasileniu finansowym otrzymanym w grudniu 2017 r. Należy także nadmienić, że po ubiegłorocznej kontroli NIK, zmienione zostało podejście do szacowania wartości zamówienia na zakup materiałów eksploatacyjnych do drukarek na rok 2018. Wartość szacunkowa zakupów tych materiałów określona została na kwotę 201,5 tys. zł brutto, bez względu na wysokość środków przyznanych w planie finansowym, a zakupy realizowane będą w formie postępowań przetargowych (wartość pierwszego zakupu 99,8 tys. zł brutto).

(dowód: akta kontroli str. 1085-1086)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w powyższych wyjaśnieniach. O nierzetelnym szacowaniu wartości zamówienia na materiały eksploatacyjne do drukarek świadczy m.in. fakt, iż już w lipcu 2017 r. wystąpiła potrzeba zwiększenia wydatków na zakup tonerów i tuszy. Zaznaczyć przy tym należy, iż kwota wydatków na zakup tych materiałów w 2017 r. (217,9 tys. zł netto) była zbliżona do kwoty wydatków poniesionych na ten cel w 2016 r. (210,8 tys. zł netto).

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich zostały zrealizowane przez KWP w kwocie 482,4 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. W 2016 r. KWP nie ponosiła takich wydatków. Wydatek poniesiony w 2017 r. wynikał z realizacji przez KWP projektu o nazwie *Termomodernizacja kompleksu budynków administracyjnych KWP w Opolu przy ulicy Oleskiej*²⁹, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Wydatku dokonano do wysokości kwoty ujętej w planie finansowym i poniesiono na realizację celu określonego w projekcie.

(dowód: akta kontroli str. 165-174, 237-238)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W układzie zadaniowym KWP realizowała w 2017 r. trzy zadania o nazwie: *Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości*³⁰, *Zarządzanie kryzysowe oraz przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych*³¹ oraz *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa*³². Na realizację zadania *Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości* wydatkowano 233 733,3 tys. zł, tj. 99,8% wydatków KWP w 2017 r. Ustalony miernik dla tego zadania tj. *średnioroczny wskaźnik zagrożenia*³³ planowany na poziomie mniejszym niż 194, został wykonany na poziomie 168,4.

(dowód: akta kontroli str. 210-221)

²⁹ Dalej: *Projekt Termomodernizacja*.

³⁰ Zadanie nr 2.1.W, w ramach funkcji: *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny*. Główne podzadania: 2.1.3. *Działanie służby prewencji* i 2.1.6. *Działania służb kryminalnej i śledczej*.

³¹ Zadanie nr 2.2.W, w ramach funkcji: *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny*, podzadanie 2.4.3.W *System powiadamiania ratunkowego*.

³² Zadanie nr 11.4, w ramach funkcji: *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic*.

³³ *Średnia (w danym okresie) liczba przestępstw na 100 tys. ludności*.

W wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych m.in.: zapewniano bieżące wykonywanie zadań jednostek Policji, prowadzono przebudowę i rozbudowę Komendy Powiatowej Policji w Brzegu, remonty budynków na terenie Kluczborka, Nysy, Opola, Strzelec Opolskich i Zdzeszowic, uzupełniono wyposażenie laboratorium kryminalistycznego i innych jednostek organizacyjnych, w tym w sprzęt diagnostyczny i pojazdy służbowe.

(dowód: akta kontroli str. 232-235)

Efektem rzeczowym zadań finansowanych z budżetu środków europejskich było³⁴ prowadzenie prac budowlanych w ramach *Projektu Termomodernizacja* oraz zakupione w ramach projektu *Drugstop – transgraniczna współpraca jednostek Policji w zakresie walki z przestępczością narkotykową* m.in. materiały i usługi do realizacji kampanii prewencyjnej (filmy o nowych substancjach psychoaktywnych, szkolenia), a także wyposażenie operacyjne dla Policji, w tym chromatograf gazowy z detektorem masowym, zestawy optyczne³⁵, analizatory wykorzystujące technikę spektroskopii. Badanie dwóch umów o dofinansowanie uzasadnia stwierdzenie, że ustalone terminy realizacji projektów i wykonania wskaźników produktu nie były zagrożone.

(dowód: akta kontroli str. 300-503)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności i uzyskano zakładane efekty rzeczowe.

Ustalone w tym obszarze nieprawidłowości, z uwagi na ich skalę i jednostkowy charakter, nie miały wpływu na ocenę realizacji planu finansowego jednostki.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań jednostkowych za 2017 r. przez KWP:

- 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,

³⁴ Badaniami szczegółowymi objęto: 1/ umowę nr POIS.01.03.01-00-0174/16-00 o dofinansowanie *Projektu Termomodernizacja* w ramach poddziałania 1.3.1 oś priorytetowa: *Zmniejszenie emisyjności gospodarki* Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 oraz umowę dotyczącą *Projektu Drugstop – transgraniczna współpraca jednostek Policji w zakresie walki z przestępczością narkotykową* nr CZ.11.4.120/0.0/0.0/15_001/0000004 w ramach Programu Interreg V-A Republika Czeska – Polska, ośi priorytetowej 4, priorytetu inwestycyjnego: *Wzmocnienie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej poprzez wspieranie współpracy prawnej i administracyjnej i współpracy między obywatelami i instytucjami*. Umowa zawarta pomiędzy Komendą Wojewódzką Policji we Wrocławiu, jako beneficjentem dofinansowania, a Republiką Czeską – Ministerstwem Rozwoju Regionalnego. KWP była partnerem ww. Projektu.

³⁵ Mikroskop cyfrowy, komputer oraz drukarka.

- 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) 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).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) 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, za wyjątkiem nieprawidłowości opisanej w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 156-224)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wydatek majątkowy w szacunkowej kwocie 150 880,14 zł na ulepszenie środka trwałego, tj. przebudowę części poddasza Komendy Powiatowej Policji w Nysie zaplanowano, a następnie zrealizowano jako wydatek bieżący (§ 427 *Zakup usług remontowych*). Powyższe skutkowało zawyżeniem w sprawozdaniach miesięcznych Rb-28 za okres od lutego do grudnia 2017 r. oraz w sprawozdaniu rocznym Rb-28 za 2017 r. kwoty wydatków na zakup usług remontowych (§ 427) oraz zaniżeniem w ww. sprawozdaniach kwoty wydatków inwestycyjnych jednostek budżetowych (§ 605).

Dokonanie w 2017 r. wydatków w łącznej kwocie 150 880,14 zł na cel i w wysokości nieujętych w planie finansowym na 2017 r. (w § 427) stanowiło naruszenie przepisów art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 124 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 ustawy o *finansach publicznych*.

Ujmowanie zdarzeń gospodarczych w niewłaściwej podziałce klasyfikacji budżetowej było niezgodne z treścią załącznika nr 4 rozporządzenia w *sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych* i miało wpływ na sporządzone przez jednostkę sprawozdania miesięczne Rb-28 od lutego do grudnia 2017 r. oraz na roczne Rb-28 za 2017 r., o których mowa w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w *sprawie sprawozdawczości budżetowej*³⁶.

Księgowanie zdarzeń, w tym operacji gospodarczych niezgodnie z ich treścią ekonomiczną naruszało także przepis art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowości*³⁷, gdyż powyższą operację zaewidencjonowano jako koszt rodzajowy na koncie 402 (402-1-75405-7-4270-01-100-0000-000-3100) zamiast prawidłowo, jako zwiększenie wartości istniejącego środka trwałego (budynku Komendy Powiatowej Policji w Nysie) ujętego na koncie 011-1-6-01-3100 o wartości początkowej 2 441 874,48 zł. Wartość księgowa tego środka trwałego na dzień 1 stycznia 2017 r. wynosiła 366 281,07 zł, a na dzień 31 grudnia 2017 r. 305 234,21 zł.

³⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.

³⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 395.

Całość wydatków związanych z zamówieniem publicznym pn. *Remont dachu budynku wraz z poddaszem, stropu nad II piętrem i masztu antenowego w segmencie B wraz z robotami towarzyszącymi niezbędnymi do funkcjonowania Komendy Powiatowej Policji w Nysie przy ul. Armii Krajowej 11-13 – usunięcie skutków pożaru* w kwocie 1 685 683,33 zł ujęto w planie finansowym KWP w § 427 klasyfikacji paragrafów wydatków i środków, stanowiącej załącznik nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³⁸, pomimo iż zamówienie to - oprócz wykonania w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego - obejmowało również przebudowę części wcześniej nieużytkowanego poddasza na pomieszczenia użytkowe. Zgodnie tymczasem z objaśnieniem do § 427 obejmuje on wydatki na zakup usług remontowych, a w szczególności usługi budowlano-montażowe w zakresie remontów i konserwacji pomieszczeń i budynków. Natomiast wydatki na przebudowę (tj. zgodnie z definicją określoną w art. 3 pkt 7a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*³⁹ – wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego) stanowią wydatki inwestycyjne, klasyfikowane w § 605.

W związku z pożarem części budynku KPP w Nysie, mającym miejsce w dniu 9 listopada 2016 r., KWP wystąpiła do KGP o przyznanie środków w kwocie 1 800 000 zł celem przystąpienia do robót budowlanych związanych z odtworzeniem spalonych lub zalanych, w wyniku akcji gaśniczej, części budynku oraz instalacji elektrycznych i teletechnicznych. Ww. kwota obejmowała oszacowaną wartość prac związanych z usunięciem skutków pożaru, a także uwzględniała przebudowę części poddasza, w ramach której zmieniono sposób jego użytkowania poprzez utworzenie pomieszczeń dla techników kryminalistyki oraz pomieszczeń dla potrzeb łączności, które to pomieszczenia zostały wydzielone z istniejącej powierzchni dotychczas nieużytkowanej⁴⁰.

Wnioskując do KGP o przyznanie promesy w wysokości 1 800 000 zł jednostka kontrolowana nie wskazała jednak, że obejmuje ona również (oprócz wydatków związanych z odtworzeniem stanu pierwotnego klasyfikowanych w § 427) wydatki na przebudowę (klasyfikowane w § 605) wskutek czego również i plan finansowy KWP na 2017 r. nie uwzględniał wydatków w tej klasyfikacji budżetowej.

Komenda otrzymała w związku z zadaniem pn. *Remont dachu budynku wraz z poddaszem, stropu nad II piętrem i masztu antenowego w segmencie B wraz z robotami towarzyszącymi niezbędnymi do funkcjonowania Komendy Powiatowej Policji w Nysie przy ul. Armii Krajowej 11-13 – usunięcie skutków pożaru* pięć faktur VAT (o numerach 02/2017 z 20 lutego 2017 r., 04/2017 z 30 marca 2017 r., 08/2017 z 15 maja 2017 r., 14/2017 z 7 czerwca 2017 r. i 1/2017 z 27 czerwca 2017 r.) w łącznej kwocie 1 685 683,33 zł, których zapłatę ujęto w całości na koncie 130-2-75405-7-4270-01-100-0000-000-3100, właściwym dla § 4270 zakup usług remontowych. Powyższe operacje gospodarcze zostały ujęte w księgach rachunkowych jako koszt prosty na koncie 402-1-75405-7-4270-01-100-0000-000-3100. Zobowiązanie wynikające z zawartej umowy i otrzymywanych faktur VAT księgowane było na koncie 202-75405-7-4270-01-100-0000-000-3100.

(dowód: akta kontroli str. 8-25, 685-713, 719-741, 749-751, 813-988, 1193-1194)

³⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm.

³⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.

⁴⁰ Powyższa zmiana sposobu użytkowania części poddasza KPP w Nysie wynikała z opracowanej w 2015 r. dokumentacji przebudowy tej jednostki.

Komendant Wojewódzki Policji w Opolu wyjaśnił, że przy wykonywaniu robót budowlanych w budynkach policyjnych zobligowani jesteśmy do stosowania Wytycznych Nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 lipca 2013 r. pn. Standardy techniczne, funkcjonalne i użytkowe obowiązujące w obiektach służbowych Policji. Konieczność stosowania powyższych wytycznych wymusza w szczególnych przypadkach do wykonania robót mających znamiona nie tyle przebudowy co zmiany sposobu użytkowania części obiektu, adaptacji lub modernizacji. Powierzchnia pomieszczeń na poddaszu w KPP w Nysie, w których nastąpiła zmiana sposobu użytkowania wyniosła 44,51 m² co stanowiło 18,8% powierzchni całego poddasza użytkowego. Powstały w ten sposób nowe pomieszczenia dla techników kryminalistyki (umywalnia, szatnia, pokój oględzinowy z suszarnią, magazyn śladów) oraz dla potrzeb łączności (pom. łączności i ochronników), które zostały wydzielone z istniejących pomieszczeń magazynowych. Wyraził też pogląd, że ustawodawca klasyfikując wydatki na przebudowę jako wydatki inwestycyjne na pewno miał w intencji taką przebudowę, która dotyczy całego budynku a nie jego niewielkiej części. W przypadku braku takiego rozgraniczenia każda, nawet najmniejsza przebudowa musiałaby być zaklasyfikowana jako wydatek inwestycyjny.

(dowód: akta kontroli str. 989-995)

NIK zwraca uwagę, że paragraf 605 obejmuje wydatki, w wyniku których następuje ulepszenie środka trwałego, prowadzące do zwiększenia jego wartości użytkowej. Stosownie do treści orzeczenia NSA z dnia 27 listopada 2003 r. (sygn. I SA/Wr 1741/01) ulepszeniem środka trwałego jest unowocześnienie (modernizacja) środka trwałego, które podnosi jego wartość techniczną i użytkową, przystosowanie składnika majątkowego do wykorzystania go w innym celu, albo nadanie temu składnikowi innych cech użytkowych. W opisanym przypadku – jak przyznał Komendant KWP – miała miejsce przebudowa, która skutkowałą zmianą sposobu użytkowania części obiektu (poddasza budynku KPP w Nysie).

Były Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu ds. logistyki wyjaśnił, że odtwarzanie zniszczonych elementów budynku nastąpiło z uwzględnieniem aktualnie obowiązujących dla tego typu obiektów standardów Policji oraz planowanym zakresem remontów tej komendy określonym w dokumentacji projektowej z lat 2014-2015. Zakres niezbędnych prac ustalili inspektorzy nadzoru z Wydziału Zaopatrzenia bezpośrednio po pożarze i wstępnie określili ich wartość na kwotę ok. 1 800 tys. zł. Po uzyskaniu zapewnienia KGP o przyznaniu środków finansowych na remont, inspektorzy nadzoru sporządzili szczegółowe kosztorysy niezbędnych prac remontowych mieszczących się w przyznanym limicie.

(dowód: akta kontroli str. 749-751)

Były Główny Księgowy Komendy wyjaśnił, że zadania z zakresu kontroli merytorycznej oraz opisywania dokumentów do ujęcia w księgach rachunkowych zgodnie z obowiązującą klasyfikacją zostały przypisane do poszczególnych wydziałów KWP, odpowiedzialnych za realizację poszczególnych wydatków, których pracownicy posiadają znacznie szerszą wiedzę specjalistyczną na temat realizowanych przez siebie zadań niż pracownicy wydziału finansów czy główny księgowy, co pozwala na dokładniejsze określenie z jakiej podziałki klasyfikacji budżetowej dany wydatek ma zostać zrealizowany, a kierownik danej komórki dysponuje najświeższymi informacjami na temat wysokości środków w zakresie powierzonego mu do realizacji planu finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 1050-1052)

Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu ds. logistyki wyjaśnił, że zlecając wykonanie robót odtworzeniowych zobligowani byliśmy do wykonania tych robót zgodnie z obowiązującymi przepisami i warunkami technicznymi na podstawie opracowanej w 2015 r. dokumentacji projektowej, a więc w stanie ulepszonym. Dodał też, że przebudową była objęta ta część poddasza, w wyniku której zostały zaprojektowane nowe pomieszczenia o nowych funkcjach, niezbędnych dla potrzeb Komendy, których nie było w stanie pierwotnym.

(dowód: akta kontroli str. 983-988)

Z treści przytoczonych ustaleń i wyjaśnień wynika, że część wydatków (150 880,14 zł) na realizację zadania pn. *Remont dachu budynku wraz z poddaszem, stropu nad II piętrem i masztu antenowego w segmencie B wraz z robotami towarzyszącymi niezbędnymi do funkcjonowania Komendy Powiatowej Policji w Nysie przy ul. Armii Krajowej 11 13 – usunięcie skutków pożaru*, stanowiła przebudowę poddasza, w wyniku której zostały zaprojektowane nowe pomieszczenia o nowych funkcjach, których nie było w stanie pierwotnym (powierzchnia tych pomieszczeń wynosi 44,51 m²).

W związku z powyższym wydatek w kwocie 150 880,14 zł został poniesiony na ulepszenie posiadanego środka trwałego i zwiększył jego użyteczność.

Stosownie zaś do zapisów zasad (polityki) rachunkowości oraz Zakładowego Planu Kont poniesione koszty ulepszenia środka trwałego (przebudowa, rozbudowa, rekonstrukcja, adaptacja lub modernizacja), które powodują zwiększenie wartości użytkowej środka trwałego ujmuje się na koncie 080 i 011 (zwiększenie dotychczasowej wartości początkowej ulepszonego środka trwałego w momencie rozliczenia kosztów jego ulepszenia).

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, w tym zostały zatwierdzone przez upoważnione osoby oraz przekazane do właściwego odbiorcy. Stwierdzona nieprawidłowość, z uwagi na jej skalę i jednostkowy charakter, nie miała wpływu na ocenę sporządzenia sprawozdań budżetowych.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Podjęcie działań organizacyjnych w celu zapewnienia stosowania przepisów ustawy Pzp, w tym przy wyborze trybu zamówienia.
2. Podjęcie działań w celu planowania a następnie realizacji wydatków w prawidłowej podziale klasyfikacji budżetowej.

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 Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu.

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 wykorzystania wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Opole, dnia 26 marca 2018 r.

Kontroler
Miron Rokujzo
Starszy inspektor kontroli państwowej


.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor


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