



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Delegatura w Poznaniu

P/12/088  
LPO-4100-04-01/2012

Poznań, dnia 6 kwietnia 2012 r.

**Pan**  
**Inspektor Krzysztof Jarosz**  
**Wielkopolski Komendant Wojewódzki**  
**Policji**

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu skontrolowała Komendę Wojewódzką Policji w Poznaniu w zakresie wykonania w 2011 r. planu finansowego

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Komendantowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie w 2011 r. planu finansowego w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Poznaniu.

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowe ustalanie i ewidencjonowanie dochodów budżetowych oraz terminowe ich odprowadzanie na rachunek budżetu państwa, wydatkowanie środków z budżetu państwa i budżetu środków europejskich w granicach kwot określonych w planach finansowych, zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z uwzględnieniem przepisów i procedur postępowania w sprawach o udzielanie zamówień publicznych oraz prawidłowe sporządzenie rocznych sprawozdań finansowych.

Zastrzeżenia dotyczą prowadzonej windykacji zaległości budżetowych z tytułu opłat za pobyt osób przyjętych do wytrzeźwienia w obiektach komend miejskich i powiatowych, stosowania zasad rachunkowości niespełniających niektórych wymogów ustawy o rachunkowości, nieterminowej realizacji obowiązku rejestracji radioodbiorników podlegających opłacie abonamentowej, ujmowania wartości licencji i oprogramowania komputerowego do środków trwałych oraz przekazania dysponentowi drugiego stopnia sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28 UE) z dwudniowym opóźnieniem.

**1.** Dochody budżetowe w kwocie 3.042,1 tys. zł, zaplanowane do realizacji w Wojewódzkiej Komendzie Policji w Poznaniu (KWP) w 2011 r. wykonane zostały w kwocie 2.883 tys. zł, co stanowiło 94,8%. Niezrealizowane dochody dotyczyły wpływów z tytułu wykonywanych usług, opłat za wydane licencje detektywa i pracownika ochrony oraz wpływów z kar pieniężnych i kar umownych, tj. dochodów trudnych do precyzyjnego oszacowania na etapie planowania.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 82

Badanie prawidłowości wymierzania należności z tytułu dochodów, którym objęto losowo wybraną próbę przypisów należności w kwocie 218,4 tys. zł (7,7% ogółu), wykazało, że zostały one ustalone w prawidłowej wysokości oraz naliczane były odsetki za zwłokę w przypadku opóźnień w zapłacie. Dochody, objęte badaniem, zostały terminowo przekazano na rachunek budżetu państwa.

Zaległości w realizacji należnych dochodów wzrosły w KWP w 2011 r. w porównaniu do 2010 r. o 567,6 tys. zł, tj. o 14,8%. Było to wynikiem przede wszystkim wzrostu stanu zaległości z tytułu nieuregulowanych opłat przez osoby przyjęte do wytrzeźwienia w pomieszczeniach przy komendach miejskich i powiatowych. Na koniec 2011 r. zaległości te wynosiły 3.666 tys. zł i stanowiły 88% zaległości ogółem w rozdziale 75405, a w stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 586,1 tys. zł, tj. o 16%. Zaległości te charakteryzował znaczny stopień prawdopodobieństwa nieściągalności, w większości z powodu niskiego statusu materialnego licznej grupy zobowiązanych. Badanie działań windykacyjnych podjętych przez KWP w odniesieniu do grupy losowo wybranych 25 dłużników wykazało, że prowadzono je w trybie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>2</sup>. W ocenie NIK, poprawie windykacji tych należności nie sprzyjały jednak stwierdzone opóźnienia (od 54 do 212 dni) w wystawianiu przez KWP upomnień oraz opóźnienia (od 50 do 153 dni) w wystawianiu tytułów wykonawczych, spowodowane m. in. dużą ilością spraw windykacyjnych realizowanych przez pracowników Wydziału Finansów. W grudniu 2011 r. Komenda nabyła moduł informatyczny systemu finansowo-księgowego pn. *Policyjna Izba Zatrzymań*, który według złożonych wyjaśnień, umożliwi przyspieszenie obiegu informacji oraz czynności związanych z przypisaniem i egzekucyjną ww. należności.

W 2011 r. Pan Komendant, a także Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w odniesieniu do należności publicznoprawnych, umorzyli należności w kwocie 9,2 tys. zł. Badanie losowo wybranych 10 decyzji w sprawie umorzenia należności w kwocie 8,1 tys. zł tych umorzeń (88% ogółu) wykazało, że postępowania w tym zakresie prowadzone było z zachowaniem obowiązujących przepisów. Prawidłowy był także sposób spisania należności umorzonych z ewidencji księgowej.

2. Zrealizowane w 2011 r. wydatki KWP w kwocie 578.580,9 tys. zł były wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 9,1% oraz wyższe od wydatków wykonanych w 2010 r. o 1,9%. Wydatkowanie środków budżetowych nastąpiło w granicach kwot określonych w planie finansowym, zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny. Zmiany w planie wydatków KWP, w tym zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa, dokonywane były na podstawie decyzji Komendanta Głównego Policji i służyły realizacji podstawowych zadań jednostki.

Dzięki m. in. funkcjonującemu w KWP systemowi monitoringu i analizy kosztów utrzymania obiektów Policji woj. wielkopolskiego, a także w wyniku działań podjętych w 2011 r. w celu racjonalizacji wydatków bieżących, zmniejszyły się w porównaniu z 2010 r. koszty zakupu energii poniesione przez KWP i komendy powiatowe Policji odpowiednio o 4,7% i 7%, koszty zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w sieci stacjonarnej (odpowiednio o 15,1 % i 54,8%) oraz koszty usług telefonii komórkowej (odpowiednio o 44,8% i 40,4%).

Objęte badaniem środki z rezerw celowych (1.727,6 tys. zł – 65,7%) wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem, określonym w decyzjach o ich przyznaniu, m.in. na zakup urządzeń teletransmisyjnych i budowę sieci teletransmisyjnej w ramach integracji służb ratowniczych i policji w ramach projektu OST 112 (330,5 tys. zł), budowę szerokopasmowej sieci teletransmisyjnej, dostawę sieciowego systemu rejestracji rozmów oraz dostawę Publicznych Punktów Dostępu do Internetu (1.012,3 tys. zł), termomodernizację budynków komend powiatowych w Szamotułach i Chodzieży (723.6 tys. zł).

Kontrola czterech postępowań przeprowadzonych w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>3</sup> („Pzp”) w kwocie 15.470,7 tys. zł wykazała, że zamówienia zrealizowano z zachowaniem trybów i procedur określonych w tej ustawie.

KWP w 2011 r. nie wywiązała się w pełni z obowiązku wynikającego z ustawy 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych<sup>4</sup>. Opłaty te uiszczone zostały jedynie za 92 stacjonarne odbiorniki radiofoniczne i 95 odbiorników telewizyjnych, używanych w KWP i jednostkach podległych. Komenda nie zarejestrowała w wymaganym terminie odbiorników radiofonicznych zainstalowanych m.in. w 543 samochodach służbowych,

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zm.

przyjętych do eksploatacji w latach 2008-2010, co naruszało postanowienia art. 5 ust. 1 tej ustawy. Obowiązku tego dokonano dopiero w trakcie kontroli NIK, a kwota nieuiszczonych opłat abonamentowych wyniosła 34.860,6 zł.

O nie w pełni racjonalnym zarządzaniu środkami na rachunku budżetowym świadczyła natomiast stosowana w KWP praktyka dokonywania płatności, bez analizy terminów wymagalnych, bezpośrednio po otrzymaniu dokumentów umożliwiających realizację płatności. Dotyczyło to 6 dowodów księgowych, spośród 53 zbadanych (11,3%), na podstawie których środki budżetowe wydatkowano z wyprzedzeniem wynoszącym od 17 do 31 dni w stosunku do obligatoryjnego terminu płatności. W przypadku 5 dowodów księgowych, które opłacono w grudniu 2011 r., a których termin płatności przypadał w styczniu 2012 r., podyktowane było to także unikaniem obowiązku zwrotu na centralny rachunek budżetu państwa środków, które nie zostały wydatkowane przed końcem roku. Dokonanie płatności przed upływem terminów umownych, w odniesieniu do 9 innych dowodów księgowych, wynikało z postanowień umów o dofinansowanie zadań środkami Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 oraz decyzji o wykorzystaniu środków rezerw celowych, przewidzianych do realizacji w 2011 r. NIK zwraca uwagę, że praktyce tej sprzyjały nierzetelnie sporządzone miesięczne zapotrzebowania na środki budżetowe, przekazywane Komendzie Głównej Policji (KGP). Stwierdzono bowiem, że począwszy od kwietnia 2011 r. zapotrzebowania na środki budżetowe w KWP zostały zawyżone. Zwroty niewykorzystanych środków na rachunek KGP wahały się od 101 tys. zł w maju (0,2% miesięcznego zapotrzebowania) do 3.175 tys. zł w grudniu (5,2% miesięcznego zapotrzebowania).

**3.** Realizacja wydatków z budżetu środków europejskich w 2011 r. w kwocie 11.811,7 tys. zł stanowiła 99,4% zaplanowanych. Środki te wykorzystano na opłacenie wydatków kwalifikowalnych dotyczących czterech projektów: realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki projektu „Wzmocnienie kompetencji językowych funkcjonariuszy służb publicznych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo EURO 2012” (557,1 tys. zł) oraz realizowanych w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 projektów pn. „Wzmocnienie potencjału rozwojowego Wielkopolski poprzez zastosowanie technologii informatycznych w działalności instytucji publicznych na rzecz budowania infrastruktury społecznej i gospodarczej regionu” (5.736,3 tys. zł), „Budowa systemu monitorowania zagrożeń środowiskowych i transportowych na odcinku autostrady A2 w oparciu o łączność radiową Policji” (268,1 tys. zł), „Termomodernizacja obiektów Wielkopolskiej Policji” (5.250,2 tys. zł). Płatności ze środków europejskich dotyczące trzech pierwszych z wymienionych projektów, dokonane zostały zgodnie z harmonogramem płatności, a w przypadku czwartego projektu płatności planowane do dnia 15 grudnia 2011 r. zrealizowano w dniu 30 grudnia 2011 r. (zlecenia płatności złożono w Banku Gospodarstwa Krajowego w dniu 23 grudnia 2011 r.). Opóźnienie to było spowodowane brakiem środków na sfinansowanie faktur w części obejmującej udział budżetu środków europejskich. Decyzja o uruchomieniu środków rezerwy celowej z przeznaczeniem na ten cel wydana została 23 grudnia 2011 r.

Dane zawarte w rocznym sprawozdaniu Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich były zgodne z wyodrębnioną w tym zakresie ewidencją księgową. Stwierdzono jednak, że sprawozdanie to sporządzono w dniu 1 lutego 2012 r. i przekazano do dysponenta drugiego stopnia w dniu 2 lutego 2012 r., tj. 2 dni po upływie terminu określonego w załączniku nr 43 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

**4.** W ocenie NIK księgi rachunkowe KWP prowadzone były rzetelnie, z zastrzeżeniem, o którym mowa niżej. Ocena ta jest wynikiem badania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej, funkcjonującego systemu księgowości komputerowej, wiarygodności ksiąg rachunkowych, próby dochodów i wydatków oraz inwentaryzacji.

Badanie poprawności sporządzenia i ewidencji dowodów księgowych oraz zasad prowadzenia ewidencji księgowej przeprowadzone zostało na próbie 147 dowodów i zapisów księgowych, potwierdzających operacje gospodarcze w kwocie 16.809.630,36 zł. Wykazało ono nieprawidłowe zaewidencjonowanie sześciu dowodów księgowych (faktur), potwierdzających operacje gospodarcze w kwocie 844.055,49 zł (5 % próby). Polegało to na ujęciu dowodów w księgach rachunkowych w dacie zapłaty, zamiast w dacie operacji gospodarczej. Nieprawidłowe zaewidencjonowanie dowodów skutkowało niewykazaniem zobowiązań w kwocie 844.055,49 zł w sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków KWP za miesiące: luty, marzec, czerwiec, październik i listopad 2011 r. Opisana praktyka ewidencjonowania faktur naruszała postanowienia art. 20 ust. 1 ustawy z dnia

29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>5</sup>, zgodnie z którymi do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Powstanie tej nieprawidłowości było wynikiem funkcjonującego w KWP system obiegu dowodów księgowych, który pozwalał na przekazywanie do Wydziału Finansów dowodów księgowych na 3 dni przed planowanym terminem płatności, a także nieokreślenia w obowiązującej w KWP polityce rachunkowości terminów granicznych księgowania dowodów księgowych do właściwych okresów sprawozdawczych.

Przeprowadzone badanie wykazało także błędy formalne w kolejnych sześciu zapisach księgowych, potwierdzających operacje gospodarcze w kwocie 886,3 tys. zł, w których wskazane daty operacji gospodarczych nie odpowiadały datom widniejącym na fakturach, co naruszało postanowienia art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o rachunkowości.

Stwierdzono ponadto nieprawidłowość o charakterze systematycznym, która dotyczyła wszystkich 91 dowodów księgowych KWP w rodzaju „3000”, potwierdzających operacje gospodarcze w kwocie 5.267,2 tys. zł. Sposób ewidencjonowania tych dowodów w księgach rachunkowych KWP polegał na nierzetelnym (niezgodnym z faktycznym) wykazaniu daty operacji gospodarczej, co naruszało postanowienia art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Inwentaryzację aktywów i pasywów KWP oraz podległych jednostek organizacyjnych według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. przeprowadzono w terminie i zakresie wymaganym w art. 26 ustawy o rachunkowości.

Nieprawidłowe było jednak zakwalifikowanie 22 zestawów specjalistycznego oprogramowania komputerowego o wartości 653,6 tys. zł do środków trwałych KWP, zamiast do wartości niematerialnych i prawnych, stosownie do postanowień art. 3 ust. 1 pkt 14 i 15 ustawy o rachunkowości. Nieprawidłowe klasyfikowanie środków trwałych do właściwych grup i rodzajów środków trwałych, określonych w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych<sup>6</sup> dotyczyło także m. in.: podręcznego alkomatu, zakwalifikowanego do grupy 6 *urządzenia techniczne* zamiast do grupy 8 (rodzaj 800–przyrządy, sprawdziany), elementów zestawu komputerowego (drukarka laserowa i zasilacz ups) zakwalifikowanych do rodzaju 808–pozostałe narzędzia, zamiast do rodzaju 491–zespoły komputerowe.

Inwentaryzacją w drodze weryfikacji sald objęto m.in. grunty otrzymane przez KWP w zarząd i użytkowanie. Stwierdzono jednak, że dla 48 działek o łącznej powierzchni 39,6774 ha, ujętych w ewidencji środków trwałych nie ustalono wartości, bowiem w KWP brak było dokumentacji pozwalającej na ustalenie tych wartości (nie ustalano opłaty za trwały zarząd lub nieaktualizowano jej od lat 70-tych). Dopiero w trakcie kontroli NIK Pan Komendant wystąpił do właściwych starostów o ustalenie wartości gruntów pozostających w trwałym zarządzie KWP.

**5.** W 2011 r. przeciętne miesięczne zatrudnienie uległo zmniejszeniu w stosunku do 2010 r. o 142 etaty (1,5%) i wynosiło ogółem 9.026 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2011 r. wyniosło 3.796,29 zł. Wydatki na wynagrodzenia wyniosły łącznie 411.639,8 tys. zł, tj. 99,1% planu po zmianach w tym: w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń zmniejszyły się o 592,6 tys. zł (2,3 %), w grupie członków korpusu służby cywilnej wzrosły o 582,5 tys. zł (2,3%), w grupie funkcjonariuszy zmniejszyły się o 3.072,4 tys. zł (0,8%). Stwierdzono przy tym że w 2011 r. nastąpił spadek przeciętnej zatrudnionej liczby pracowników w grupie członków korpusu służby cywilnej o 3,9 % przy wzroście wynagrodzeń o 5,8 %, co było spowodowane awansami na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, a ponadto nastąpił wzrost przeciętnej liczby zatrudnionych pracowników o statusie 10 (żołnierze i funkcjonariusze) o 16 osób (1,1 %) przy spadku wynagrodzeń o 1,3 %, co było spowodowane m.in. odejściem ze służby funkcjonariuszy klasyfikowanych do wysokiej kategorii zaszeręgowania i przyjęciem do służby funkcjonariuszy z niską kategorią zaszeręgowania.

**6.** Roczne sprawozdania z wykonania planu dochodów (Rb-27), wydatków (Rb-28), o stanie środków na rachunkach bankowych (Rb-23) oraz kwartalne sprawozdania Rb-N i Rb-Z o stanie należności i zobowiązań na koniec IV kwartału zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2009 r., poz. 1223 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 242, poz. 1622

<sup>7</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 20, poz. 103

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) terminowe wysyłanie upomnień i tytułów wykonawczych wobec dłużników zalegających z należnymi wpłatami,
- 2) zapewnienie racjonalnego zarządzania środkami budżetowymi na rachunku KWP,
- 3) ujmowanie w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego, w postaci zapisu, każdego zdarzenia gospodarczego, które nastąpiło w tym okresie oraz zapewnienie rzetelnych danych o datach operacji gospodarczych ewidencjonowanych dowodów księgowych,
- 4) prawidłowe klasyfikowanie i ewidencjonowanie aktywów trwałych KWP,
- 5) terminowe przekazywanie dysponentowi drugiego stopnia sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Komendanta w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

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

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