



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.002.13.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Komenda Stołeczna Policji, ul. Nowolipie 2; 00-150 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Nadinspektor Paweł Dobrodziej, Komendant Stołeczny Policji od dnia 16 listopada 2017 r. Poprzednimi Komendantami Stołecznymi Policji w roku 2017 byli: - mł. insp. Andrzej Krajewski – p.o. Komendanta Stołecznego Policji w okresie od 25 października 2017 r. do 15 listopada 2017 r.; - insp. dr. Rafał Kubicki w okresie od 14 marca 2017 r. do 24 października 2017 r.; - insp. Robert Żebrowski w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 13 marca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Warszawie
<i>Kontrolerzy</i>	1. Rafał Sowa, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr LWA/20/2018 z dnia 12 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Janusz Zakrzewski, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr LWA/18/2018 z dnia 12 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str.3-4)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2017 r. Komendy Stołecznej Policji¹, 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 europejskich,
- 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.

¹ Dalej także KSP.

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:

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

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Komenda Stołeczna Policji w roku 2017 realizowała zadania związane z ochroną porządku publicznego oraz zwalczaniem przestępczości, zarządzaniem kryzysowym oraz przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, bezpieczeństwem zewnętrznym i nienaruszalnością granic.

Na rok 2017 wg ustawy budżetowej² KSP zaplanowała dochody w wysokości 4 534,0 tys. zł. Dochody wykonano w kwocie 4 902,6 tys. zł.

Zaplanowane na 2017 r. wydatki w wysokości 766 672,0 tys. zł wykonano w wysokości 902 519,2 tys. zł.

Wydatki z budżetu środków europejskich zaplanowano w wysokości 1 773,0 tys. zł, a wykonano w wysokości 100,9 tys. zł.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ wykonanie planu finansowego Komendy Stołecznej Policji na 2017 r.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości, które miałyby negatywny wpływ na wykonanie planu finansowego KSP.

Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości dotyczyły;

- nieterminowej realizacji świadczeń na rzecz funkcjonariuszy,
- niezakwalifikowania wszystkich wydatków do właściwych okresów sprawozdawczych.

² Z 16 grudnia 2016 r. Dz. U. z 2017 r. poz.108 ze zm.

³ 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.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane przez KSP w 2017 r. dochody budżetowe w kwocie 4 902,6 tys. zł stanowiły 108,1% planu na 2017 r. i 99,9% wykonania z 2016 r.

Największe dochody wystąpiły w § 0750 (dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych): 2 198,9 tys. zł, w § 0940 (wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych): 473,4 tys. zł i w § 0970 (wpływy z różnych dochodów): 424,9 tys. zł.

Wykonanie dochodów w poszczególnych paragrafach wyniosło od 28,3% planowanych dochodów (424,9 tys. zł w § 0970 wpływy z różnych dochodów) do 621,6% planowanych dochodów (198,9 tys. zł w § 0920 pozostałe odsetki).

Ponadto największe wykonanie dochodów budżetowych w 2017 r., w porównaniu do planu, uzyskano w § 0570 (grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych): 45,3 tys. zł, tj. 167,7% planu i w § 0580 (grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych): 8,0 tys. zł, tj. 160,0%. Natomiast najniższe dochody, w porównaniu do planu, uzyskano w § 0590 (wpływy z opłat za koncesje i licencje): 155,6 tys. zł, tj. 74,1% planu oraz w § 0830 (wpływy z usług): 143,3 tys. zł, tj. 79,6% planu.

W stosunku do roku 2016 największe wykonanie dochodów budżetowych w 2017 r. uzyskano w § 0920 (pozostałe odsetki): 198,9 tys. zł, tj. 530,4% oraz w § 0570 (grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych): 45,3 tys. zł, tj. 140,2%. Natomiast najniższe w § 0830 (wpływy z usług): 143,3 tys. zł, tj. 46,6% i w § 0690 (wpływy z różnych opłat) 390,6 tys. zł, tj. 66,0%.

Komendant Stołeczny Policji wyjaśnił m.in., że wyższe wykonanie dochodów budżetowych w 2017 r., w stosunku do planowanych oraz do roku 2016, wynikało przede wszystkim z większej ściągальności należności, natomiast niższe wpływy wynikały z dużo mniejszej niż planowano liczby wnoszonych opłat.

(dowód: akta kontroli str. 20-25)

Należności na koniec 2017 r. wyniosły 10 811,7 tys. zł i były niższe w stosunku do roku 2016 o 642,4 tys. zł, tj. o 5,6%, natomiast zaległości wyniosły 9 757,0 tys. zł i zwiększyły się o kwotę 3 117,6 tys. zł tj. o 47,0%.

Największy spadek zaległości nastąpił w § 0690 – wpływy z różnych opłat - o 618,6 tys. zł i wynikał przede wszystkim z wyśięgowania należności przedawnionych.

Wzrost zaległości nastąpił m.in. w § 0920 – wpływy z pozostałych odsetek – o 3 267,6 tys. zł i wynikał z naliczenia odsetek zgodnie z nakazem zapłaty jak również od należności, których termin zapłaty upłynął.

(dowód: akta kontroli str. 54-57, 443)

Spadek należności oraz wyższa kwota zaległości⁴ wymagalnych w 2017 r., w porównaniu do roku ubiegłego, były konsekwencją m.in. realizacji Programu naprawczego w KSP, w ramach którego prowadzono weryfikację należności i ich ewidencjonowanie w księgach rachunkowych. W ramach realizacji tego Programu:

1. Przeprowadzono inwentaryzację należności wg stanu na dzień 30 września 2017 r., w ramach której zostały uzgodnione dochodzone należności z ewidencją księgową. Wykazane różnice inwentaryzacyjne zostały zaktualizowane w ewidencji księgowej i uwzględnione w sprawozdaniu finansowym za 2017 r.

⁴ Wg. Rb-27

2. Wyksięgowano łącznie kwotę 722,7 tys. zł należności z tytułu opłat od osób zatrzymanych w jednostce Policji w celu wytrzeźwienia, zgodnie z art. 42² ust. 12 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁵, z uwagi na ich przedawnienie w 2017 r.
3. Wystawiono wszystkie zaległe tytuły wykonawcze; obecnie tytuły wykonawcze wystawiane są na bieżąco.

W 2017 r. nie przedawniły się żadne należności z tytułu kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁶.

W KSP wprowadzone zostały procedury regulujące:

- udzielanie ulg w spłacie niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym na wniosek zobowiązanego,
- windykację i udzielanie ulg w spłacie należności cywilnoprawnych, z tytułu pobranych świadczeń oraz uposażeń/wynagrodzeń przez funkcjonariuszy/pracowników komórek i jednostek organizacyjnych KSP,
- windykację niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym,
- zasady postępowania przy likwidacji szkód powstałych w mieniu KSP oraz jednostek organizacyjnych KSP.

(dowód: akta kontroli str. 26-51, 55-56)

W wyniku przeprowadzonego w połowie 2017 r. audytu wewnętrznego, dotyczącego ustalania i dochodzenia należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym oraz niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym⁷, stwierdzono m.in., że:

- wprowadzano do ewidencji księgowej dane na podstawie polecenia księgowania bez zatwierdzenia przez głównego księgowego,
- wystąpiły przypadki zaksięgowania należności oraz odsetek w kwocie innej niż wymagana,
- nie ujmowano w ewidencji księgowej kosztów: wystawionych upomnień, zastępstwa procesowego oraz postępowania egzekucyjnego.

W związku z ustaleniami ww. audytu wydano zalecenia dotyczące m.in.:

- wprowadzenia do regulacji wewnętrznych, w zakresie obsługi należności, mechanizmów kontrolnych umożliwiających ustalenie stanu faktycznego;
- zmodyfikowania sposobu monitorowania spraw prowadzonych przez komendy podległe, w tym określenia zakresu i terminów ich przekazywania do KSP,
- okresowego przysyłania do komórek organizacyjnych informacji przypominających o konieczności przekazywania dokumentów stanowiących podstawę ujęcia należności w księgach rachunkowych.

W opinii i zaleceniach zapisano m.in., że w badanym obszarze wykryto słabości w zakresie adekwatności, skuteczności lub efektywności funkcjonowania systemu kontroli zarządczej, które wymagają podjęcia działań zaradczych. W celu ograniczenia ryzyka konieczne jest wzmocnienie mechanizmów kontroli.

⁵ Dz.U. z 2016 r. poz.487, ze zm.

⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 2200, ze zm.

⁷ Przeprowadzonego w celu sprawdzenia realizacji Programu naprawczego. Sprawozdaniu z realizacji audytu z 4 sierpnia 2017 r.

W toku kontroli ustalono, że wydane przez audyt wewnętrzny zalecenia znajdowały się w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 33-51)

Komendant Stołeczny Policji wyjaśnił m.in., że nadal trwają prace nad regulacjami wewnętrznymi w zakresie aktualizacji „Instrukcji obiegu dokumentów” oraz „Polityki (zasad) rachunkowości KSP”.

(dowód: akta kontroli str. 56)

Ustalone
nieprawidłowości

Przytoczone wyżej nieprawidłowości zostały stwierdzone przez audyt wewnętrzny KSP. NIK w badanym zakresie⁸ nie stwierdziła nieprawidłowości.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

2.1.1 Wydatki budżetu KSP.

Wydatki KSP w 2017 r. wyniosły 902 519,2 tys. zł, co stanowiło 110,3% wydatków wykonanych w 2016 r. i 117,7% w stosunku do planu.

Zobowiązania wykazane w RB-28 wyniosły 54 903,3 tys. zł. Zobowiązania wymagalne nie występowały. Najwyższe zobowiązania wystąpiły: w § 4070 (nagrody roczne dla funkcjonariuszy): 43 075,5 tys. zł, w § 4040 (dodatkowe wynagrodzenie roczne): 5 285,6 tys. zł, w § 3070 (wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane funkcjonariuszom): 1 722,0 tys. zł i w § 4050 (uposażenie funkcjonariuszy): 656,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 12-17, 58-61)

Doboru próby wydatków do szczegółowego badania dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym KSP. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS) spośród 36 129 zapisów księgowych o łącznej wartości 145 503,6 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto wydatki w wysokości 24 921,2 tys. zł tj. 17,13%⁹ ww. kwoty. W badanej próbie 60,3% wydatków, tj. 15 029,0 tys. zł dotyczyło wydatków bieżących; 35,1% wydatków, tj. 8 746,6 tys. zł dotyczyło wydatków majątkowych, 4,1% wydatków tj. 1 026,9 tys. zł wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych, 0,4% wydatków tj. 100,9 tys. zł dotyczyło wydatków majątkowych finansowanych ze środków UE i 0,1% wydatków, tj. 17,8 tys. zł dotyczyło wydatków majątkowych budżetu państwa na współfinansowanie wydatków z UE.

W wyniku analizy 298 dowodów księgowych¹⁰ ustalono, że:

1. Wydatki związane z zakupem środków trwałych oraz inwestycyjne zostały zrealizowane zgodnie z zawartymi umowami. Faktury zostały opłacone po odebraniu przedmiotu umów.

2. Zakupów dokonano zgodnie z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych oraz Decyzją Komendanta Stołecznego Policji nr 422/15 z 10 października 2015 r. w sprawie planowania, przygotowania i udzielania zamówień publicznych w KSP.

⁸ Analiza porównawcza danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku poprzedniego.

⁹ W tym wylosowane MUS: 22 039,0 tys. zł (15,15%) i dobrane celowo 2 882,2 tys. zł (1,98%).

¹⁰ Do badania w wyniku losowania MUS przyjęto 60 zapisów księgowych (w części stanowiących zestawienia zbiorowe dowodów księgowych) na podstawie których zbadano 134 faktury za realizację usług, dostaw i robót budowlanych oraz dokumentów zbiorowych księgujących wypłaty świadczeń na rzecz funkcjonariuszy. W próbie dobranej celowo w 15 zapisach księgowych zbadano 164 faktury za dostawę, usługi i roboty budowlane.

3. W trzech przypadkach na fakturach¹¹ błędnie opisano tryb wyboru kontrahenta.

4. W trzech przypadkach¹² świadczenia na rzecz funkcjonariuszy tj. ryczałt za „przejazd raz w roku” zostały wypłacone po 30 dniowym terminie określonym w § 4 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27 maja 2002 r. w sprawie warunków korzystania przez policjantów oraz członków ich rodzin z prawa przejazdu raz w roku środkami publicznego transportu zbiorowego na koszt właściwego organu Policji oraz warunków przyznawania zryczałtowanego równoważnika pieniężnego w razie niewykorzystania przysługującego przejazdu¹³.

5. W dwóch przypadkach¹⁴, świadczenia z tytułu dopłaty do wypoczynku za rok 2016 zostały zaewidencjonowane w księgach rachunkowych roku 2017 (zaksięgowane jako wydatek za rok 2017, zbiorowym zestawieniem wydatków nr 398/17/68OS) i zapłacone w dniu 3 lutego 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 85-104)

2.1.2. Wydatki bieżące

Wydatki bieżące KSP w roku 2017 wykonano w wysokości 851 373,1 tys. zł, tj. 109% wydatków wykonanych w roku 2016 (778 941,0 tys. zł) i 122% planu na 2017 rok (698 486,0 tys. zł). Najwyższe wydatki poniesiono¹⁵ w § 4210 (zakup materiałów i wyposażenia) w wysokości 24 704,6 tys. zł, w § 4250 (zakup sprzętu i uzbrojenia) w wys. 15 531,4 tys. zł, w § 4270 (zakup usług remontowych) w wysokości 13 577,5 tys. zł i w § 4300 (zakup usług pozostałych) w wys. 9 204,4 tys. zł.

2.1.3 Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe w roku 2017 wykonano w wysokości 22 521,5 tys. zł, tj. 222% wydatków wykonanych w roku 2016 (10 125,6 tys. zł) i 2097% planu na rok 2017 (1 074,0 tys. zł). Najwyższe wydatki poniesiono w § 6060 (wydatki na zakupy inwestycyjne), w wysokości 15 346,7 tys. zł i w § 6050 (wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych) w wysokości 7 157,0 tys. zł.

Zwiększenia w planie wydatków, w porównaniu do planu pierwotnego na rok 2017 wynikały z realizacji Planu Modernizacji Policji i związanej z tym zmiany źródeł finansowania oraz zmiany koncepcji realizacji zakupów sprzętu transportowego przez Komendę Główną Policji¹⁶.

W roku 2017 w planie wydatków KSP dokonano 51 zmian, w tym 23 w paragrafach dotyczących wydatków majątkowych (605- i 606-). W 12 przypadkach zmiany dotyczyły zwiększeń o kwotę powyżej 100 tys. zł.

KSP występowała 3 razy do KGP, jako dysponenta II stopnia, o zgodę na zmianę planu wydatków powyżej 100 tys. zł¹⁷.

¹¹ Na fakturach: nr L000549/FVS/17 z 29.11.2017 wystawionej przez Z.P.U.P. Energozam Sp. z o.o. na kwotę 39,8 tys. zł; nr S3/17/000251 z 24.11.2017 r. na kwotę 42,0 tys. zł; nr S3/17/000294 z 01.12.2017 r. na kwotę 38,8 tys. zł wystawionych przez Wawrosz SJ błędnie wskazano tryb wyboru kontrahenta tj. zamiast przetargu nieograniczonego wskazano art. 4 ust. 8 prawa zamówień publicznych.

¹² Wnioski funkcjonariuszy z KRP Warszawa III nr: 212/17 – brak pieczętki z datą przyjęcia wniosku (data wniosku wypełniona przez składającego: 02.01.2017 r. - id policjanta 501426) na kwotę 184,0 zł; 218/17 data przy nr w rejestrze 25.01.2017 r. (data wniosku wypełniona przez składającego: 12.01.2017 r. (id policjanta 910304), na kwotę 241,96 zł; 222/17 data przy nr w rejestrze 25.01.2017 r. (data wniosku wypełniona przez składającego: 02.01.2017 r. (id policjanta 619273) na kwotę 299,92 zł.

¹³ Dz. U. Nr 74, poz. 683.

¹⁴ Wnioski funkcjonariuszy z KRP VI : z 28.12.2016 r. - wpłynął 13.01.2017 na kwotę 402 zł brutto (330 netto), z 27.12.2016 r. - wpłynął 13.01.2017 na kwotę 1206 zł brutto (989 zł netto).

¹⁵ Bez wydatków na wynagrodzenia i pochodne.

¹⁶ Dalej także KGP.

¹⁷ Przeniesienie 114,2 tys. zł z §4000 do § 6060 z dnia 14 lipca 2017 r.; zmniejszenie wydatków z rozdziału 75404 w § 6059 w wysokości 183,0 tys. zł i z § 6057 w wysokości 616,7 tys. zł w dniu 21 września 2017 r.;

(dowód: akta kontroli str. 10, 58-84, 175)

W zatwierdzonym Planie inwestycji KSP na 2017 r. (z 8 maja 2017 r.) przewidziano wydatki na realizację siedmiu zadań w wysokości 8 517,0 tys. zł w tym: z budżetu państwa 7 157,0 tys. zł, ze środków europejskich 1 093,0 tys. zł i 267,0 tys. zł środków z budżetu na dofinansowanie do projektów unijnych.

Ostatecznie plan wydatków został wykonany w wysokości 7 275,8 tys. zł tj. 85,4% planu, w tym: 7 157,0 tys. zł z budżetu państwa (100% planu), 100,9 tys. zł z budżetu UE (9,2% planu) i 17,8 tys. zł ze środków budżetowych na dofinansowanie programów UE tj. 6,6% planu. Realizowane były cztery zadania inwestycyjne:

- rozbudowa i nadbudowa KRP¹⁸ przy ul. Zakroczymskiej 3c (4 966,9 tys. zł);
- przebudowa KRP II przy ul. Malczewskiego 3/5/7 (86,2 tys. zł);
- budowa KP¹⁹ Raszyn 3,9 tys. zł;
- termomodernizacja budynków KSP 2 100,0 tys. zł.

Niepełne wykonanie planu wydatków majątkowych wynikało z opóźnień w realizacji projektu dofinansowywanego ze środków UE (termomodernizacja budynków KSP). Opóźnienie spowodowane było koniecznością wykonania dodatkowych ekspertyz stanu technicznego budynków przy ul. Jagiellońskiej 72 i ul. Karolkowej 46 i związaną z tym zmianą sposobu realizacji inwestycji i potrzebą opracowania programu funkcjonalno-użytkowego.

(dowód: akta kontroli str. 176-196,)

Niewykonanie planowanych wydatków na budowę KP w Raszynie wynikało z nierozstrzygnięcia ogłoszonych przetargów (złożone oferty opiewały na wyższe niż zaplanowane kwoty). Zmniejszenie kwoty wydatków na KRP II wynikało z mniejszych, niż planowane, kosztów wykonania przyłącza energetycznego.

Nie zrealizowano natomiast wydatków na:

- budowę nowej siedziby KP Mrozy, ponieważ nie uzyskano od Gminy Mrozy całości dokumentacji projektowej,
- rozbudowę KPP w Pruszkowie i modernizację OPP²⁰ w Piasecznie, ponieważ nie zakończono opracowania dokumentacji projektowych.

(dowód: akta kontroli str. 109-110, 133-160, 185-188)

2.1.4 Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2017 r. wykonano w wysokości 28 624,6 tys. zł, tj. 100% planu na rok 2017 i 100,2% wydatków wykonanych w roku 2016 (28 558,2 tys. zł). Najwyższe wydatki poniesiono w § 3070 (wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane funkcjonariuszom) w wysokości 28 476,4 tys. zł.

Z § 3020 finansowane były odprawy pośmiertne oraz ekwiwalenty i równoważniki pieniężne, m.in. za pranie odzieży (dokonano wypłat na podstawie 643 wniosków), z § 3030 wypłacane były wynagrodzenia dla osób przybranych do okazania oraz zwroty kosztów stawienia świadków (dokonano wypłat na podstawie 275 wniosków z 284 złożonych), a z § 3070 m.in. dopłaty do wypoczynku, zasiłki na

zmniejszenie wydatków z rozdziału 75404 w §6059 w wysokości 66,2 tys. zł i z § 6057 w wysokości 375,3 tys. zł w dniu 10 listopada 2017 r.

¹⁸ Skrót KRP oznacza Komendę Rejonową Policji.

¹⁹ Skrót KP oznacza Komisariat Policji.

²⁰ Dostosowanie budynków 9 i 10 w Oddziale Prewencji Policji do przepisów ppoż.

zagospodarowanie i osiedlenie, równoważniki pieniężne za remont i brak mieszkania, pomoc mieszkaniowa²¹.

(dowód: akta kontroli str. 58-84, 278-299)

2.1.5 Rezerwy celowe

W 2017 r. plan wydatków KSP został zwiększony o środki z ośmiu rezerw celowych budżetu państwa na łączną kwotę 54 980,5 tys. zł. Wydatki z otrzymanych rezerw wykonano w 94,1%. Środki z rezerw uruchamiane były na wniosek dysponenta II stopnia – Komendy Głównej Policji.

Szczegółowej analizie poddano wydatki w wysokości 11 002,1 tys. zł tj. 21,3% wykonanych wydatków z rezerw celowych, przeznaczonych na:

- realizację Programu modernizacji Policji (...) ²² tj. wzmocnienia motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy oraz zwiększenia konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych.

Stwierdzono, że wydatkowano 100% przyznanych środków²³ zgodnie z celami, na które zostały uruchomione;

- zapewnienie prawidłowej realizacji zadań policji i zabezpieczenie przysługujących funkcjonariuszom należności.

Stwierdzono, że wydatkowano 66,1% przyznanych środków, zgodnie z celami, na które zostały uruchomione. Niewykorzystana kwota 1 258,7 tys. zł została częściowo zablokowana²⁴ (w wysokości 1 208,2 tys. zł). Pozostała kwota została zwrócona. Z powyższych środków wypłacono m.in. 79 nagród jubileuszowych, 32 odprawy w związku ze zwolnieniem ze służby, 32 ekwiwalenty za niewykorzystany urlop, 41 odszkodowań.

Przyczyną niewykorzystania całości przyznanych środków była mniejsza od zakładanej liczba odchodzących ze służby funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 300-309, 311)

Komendant Stołeczny Policji w kwestii przyczyn uruchomienia środków z rezerw na wydatki bieżące, możliwe do przewidzenia przy planowaniu budżetu, wyjaśnił, że KSP jako dysponent III stopnia na etapie planowania budżetu dzieli środki na wydatki w poszczególnych paragrafach bazując na kwotach, które zostały przekazane przez dysponenta II stopnia. Przydzielone limity nie odzwierciedlają rzeczywistego zapotrzebowania na środki w danym roku budżetowym. W trakcie roku budżetowego KSP zgłasza więc zapotrzebowanie na dodatkowe środki. Ponadto wyjaśnił, że: *„źródło finansowania dodatkowych limitów nie pozostaje w gestii Komendy Stołecznej Policji”*.

(dowód: akta kontroli str. 83-84)

2.1.6 Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie ogółem w KSP zmniejszyło się w porównaniu do roku 2016 o 192 osoby tj. 1,7% i wynosiło na dzień 31 grudnia 2016 r.: 11 036 osób, w tym w grupie 10 (żołnierze i funkcjonariusze): 9 298 osób.

Liczba wakatów policyjnych w KSP na dzień 1 stycznia 2017 r. wynosiła 306 wakatów, a na dzień 31 grudnia 2017 r. 746 wakatów. Limit przyjęć do służby

²¹ Wydano 3726 decyzji przyznających równoważnik za remont, 432 decyzje przyznające równoważnik za brak lokalu, 152 decyzje przyznające pomoc finansową, wypłacono świadczenia z 8629 złożonych wniosków o dopłatę do wypoczynku, 8179 wniosków o zwrot kosztów przejazdu, 429 wniosków z tytułu zasiłku na zagospodarowanie oraz 652 wniosków o zwrot kosztów przejazdu do szkół.

²² Realizowanego od dnia 1 stycznia 2017 r. na podstawie ustawy z 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, SG, PSP i BOR w latach 2017-2010”.

²³ Niewykorzystana kwota 0,7 zł została zwrócona.

²⁴ Na wniosek KSP z 21 grudnia 2017 r. (pismo nr F-27266/2017).

w Policji dla KSP na rok 2017 wyniósł 742 osoby, przyjęto 404. Niewykonanie planu przyjęć wynikało z braku kandydatów spełniających wymagania do przyjęcia do służby w Policji.

Komendant Stołeczny Policji wyjaśnił, że przyczyną zwiększenia liczby wakatów były przeniesienia policjantów do dalszego pełnienia służby poza garnizon stołeczny, wzrost zwolnień policjantów ze służby oraz zwiększenie od 1 maja 2017 r. o 140 liczby etatów policyjnych²⁵.

(dowód: akta kontroli str.19, 82-83, 336-342, 35-346)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w roku 2017 wyniosły 1 943,9 tys. zł i wzrosły w porównaniu do roku 2015 o 19% (1 636,7 tys. zł). Wzrost wynikał m.in. ze zwiększonej liczby ekspertyz związanych z prowadzonymi postępowaniami przygotowawczymi²⁶.

Wydatki na wynagrodzenia wyniosły w 2017 roku 673 228,6 tys. zł i były wyższe o 5% od wydatków na wynagrodzenia w roku 2016. W 2017 r. nastąpił wzrost przeciętnego wynagrodzenia brutto na jednego pełnozatrudnionego w KSP w porównaniu do roku 2016 o 7,2%, tj. z 4,7 tys. zł do 5,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 58-84, 342-345)

2.1.7 Zamówienia publiczne

Analizie szczegółowej poddano trzy zamówienia publiczne o łącznej wartości, wg zawartych umów, 10 383,1 tys. zł. brutto. W roku 2017 KSP poniosła wydatki z tytułu zawartych umów w wysokości 2 882,2 tys. zł brutto. Zamówienia dotyczyły:

1. Zakupu materiałów eksploatacyjnych do faxów marki Panasonic. Zamówienie realizowane było w trybie zapytania o cenę o wartości wg umowy 662,6 tys. zł brutto.
2. „Całodobowego świadczenia usług w zakresie badań osób zatrzymanych, doprowadzonych w celu wytrzeźwienia przez Policję na terenie działania Komendanta Powiatowego Policji w Otwocku”. Postępowanie na usługi społeczne realizowane wg. art. 138o ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁷. Wartość wg umowy 300,0 tys. zł brutto.
3. „Termomodernizacji wraz z przebudową i remontem budynków Wydziału Transportu KSP w Warszawie przy ul. Jagiellońskiej 72 w systemie „zaprojektuj i wybuduj”. Przetarg nieograniczony (zamówienie współfinansowane ze środków UE) o wartości wg umowy 9 420,5 tys. zł brutto.

NIK nie zgłasza uwag co do wyboru trybu postępowania, oszacowania wartości oraz sposobu i terminu realizacji zbadanych postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 347-360, 369-376)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W wyniku szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych ustalono że:

²⁵ Zrządzeniem organizacyjnym nr 45/17 z dnia 9 maja 2017 r. Komendanta Głównego Policji zmieniającym zarządzenie organizacyjne w sprawie ustalenia liczby etatów Policji i pracowników Policji na obszarze pozostającym w terytorialnym zasięgu działania Komendanta Stołecznego Policji.

²⁶ W 2017 r. opłacono 9041 ekspertyz a w 2016 r. 8505 ekspertyz.

²⁷ Dz.U z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

1. Niezgodne z art. 6 ust 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁸ i zasadami określonymi w polityce rachunkowości KSP²⁹ zaksięgowano do wydatków roku 2017 wypłatę 1 608 zł dopłaty do wypoczynku za rok 2016³⁰. Oba wnioski dotyczyły roku 2016³¹, co zgodnie z przywołanym art. 6 ust 1 ustawy o rachunkowości, kwalifikowało je do ujęcia w księgach roku 2016.
2. Nieterminowo wypłacono świadczenia na rzecz osób fizycznych (ryczałt za przejazd w roku) dla 4 funkcjonariuszy, co było niezgodnie z § 4 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27 maja 2002 r. w sprawie warunków korzystania przez policjantów oraz członków ich rodzin z prawa przejazdu raz w roku środkami publicznego transportu zbiorowego na koszt właściwego organu Policji oraz warunków przyznawania zryczałtowanego równoważnika pieniężnego w razie niewykorzystania przysługującego przejazdu.

Komendant Stołeczny Policji wyjaśnił, że przyczyną zaksięgowania wydatków roku 2016 w roku 2017 było przekazanie dokumentów do Wydziału Finansów i Budżetu w styczniu 2017 r., a opóźnienia w wypłacie świadczeń dla funkcjonariuszy wynikały z luk w procedurze obiegu dokumentów finansowo księgowych, które zostaną poprawione w aktualizowanej procedurze obiegu dokumentów finansowo księgowych.

Ponadto Zastępca Naczelnika Wydziału Finansów i Budżetu KSP w dniu 16 marca 2018 r. poinformowała kierowników komórek i jednostek organizacyjnych KSP o obowiązku przekazywania wniosków i raportów funkcjonariuszy w ciągu pięciu dni od dnia złożenia do WFiB.

(dowód: akta kontroli str. 95-109, 446)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki z budżetu środków europejskich wykonano w wysokości 100,9 tys. zł tj. 5,8% planu na 2017 r. (1 733,0 tys. zł). Środki wydatkowano z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020³² na projekt „Termomodernizacja wybranych budynków użyteczności publicznej Komendy Stołecznej Policji”³³. Nie zrealizowano zaplanowanych wydatków w wysokości 640,0 tys. zł przeznaczonych na projekt „Profesjonalne kadry w Policji”³⁴ współfinansowany z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020.³⁵

(dowód: akta kontroli str. 18, 202)

Z zaplanowanych wydatków budżetu państwa na współfinansowanie powyższych projektów (wykazanych w Rb-28 Programy) w wysokości 368,9 tys. zł (w tym

²⁸ Dz. U. z 2018 r., poz.395., który stanowi, że w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

²⁹ Pkt. II załącznika nr 3 do Decyzji nr 513 z dnia 17.12.2015 r. Komendanta Stołecznego Policji (str.10) stanowiący że „zdarzenia istotne do oceny sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego jednostki dotyczące danego roku obrotowego ujmowane są w ewidencji księgowej tego okresu do 31 stycznia roku następnego”.

³⁰ Wniosek z 28 grudnia 2016 r. nr funkcjonariusza 914355, kwota 402 zł brutto i wniosek z 27 grudnia 2016 r. nr funkcjonariusza 900070, kwota 1 206 zł brutto.

³¹ Oba wnioski wpłynęły do KSP 13 stycznia 2017 r.

³² Dalej także POLiŚ.

³³ Dalej także „projekt termomodernizacja”

³⁴ Dalej także „projekt profesjonalne kadry”

³⁵ Dalej także RPO WM.

267,0 tys. zł z POLiŚ i 101,9 tys. zł z RPO WM) wydatkowano kwotę 17,8 tys. zł³⁶, tj. 5% łącznych planowanych wydatków i 7% planowanych wydatków w ramach POLiŚ.
(dowód: akta kontroli str. 203)

Komendant Stołeczny Policji wyjaśnił, że w przypadku projektu „Profesjonalne kadry” w roku 2017 nie rozpoczęły się nabory na szkolenia, z powodów niezależnych od KSP, z uwagi na uzgodnienia dotyczące tego projektu dokonywane przez Lidera Projektu³⁷ z Mazowiecką Jednostką Wdrażania Projektów Unijnych. Realizacja „projektu termomodernizacja” opóźniła się z powodu potrzeby opracowania dodatkowych ekspertyz stanu technicznego budynków planowanych do modernizacji i zmianą sposobu realizacji zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 207-209)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

KSP w 2017 r. realizowała dwa projekty dofinansowywane ze środków UE:

- „Termomodernizacja wybranych budynków³⁸ użyteczności publicznej KSP POIS.01.03.01-00-0073/16” - umowa z 3 marca 2017 r. nr POLiŚ.01.03.01-00-0073/16-00,
- „Profesjonalne kadry w Policji”³⁹.

W przypadku „projektu termomodernizacja”, w terminie określonym w umowie (lipiec 2017 r.) nie wykonano dokumentacji projektowej dla żadnego z objętych umową trzech budynków. Do końca roku 2017 nie rozstrzygnięto również zamówienia na wykonanie tej termomodernizacji. Dla jednego z ww. budynków. W przypadku dwóch pozostałych budynków zawarta umowa zakładała wykonanie prac:

- w dużej hali przy ul. Jagiellońskiej 72 do 14 grudnia 2018 r. tj. przed terminem wynikającym z umowy o dofinansowanie,
- małej hali przy ul. Jagiellońskiej 72, do 29 listopada 2019 r., tj. 11 miesięcy po terminie określonym w umowie o dofinansowanie.

W przypadku projektu „profesjonalne kadry” w roku 2017 nie rozpoczęły się nabory na szkolenia, z uwagi na opisane wyżej okoliczności.

(dowód: akta kontroli str. 447, 451-452)

Komendant Stołeczny Policji wyjaśnił, że KSP, w związku z opóźnieniami w realizacji „projektu termomodernizacja”, wystąpiła do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – Instytucji Wdrażającej, pismem I.dz. WIR-2042/2017 z dnia 26.05.2017 r. z prośbą o zmianę warunków powyższej umowy o dofinansowanie w zakresie zmiany terminu realizacji projektu z 31 grudnia 2018 r. na 31 grudnia 2019 r.⁴⁰ Aneks do umowy o dofinansowanie w zakresie zmiany terminu zakończenia realizacji projektu nie został jeszcze podpisany.

³⁶ POLiŚ 2014-2020 - FS na projekt „Termomodernizacja wybranych budynków użyteczności publicznej Komendy Stołecznej Policji,

³⁷ Agencję Rozwoju Mazowsza S.A. (ARM) zgodnie z umową o dofinansowanie z 11 maja 2017 r. nr RPMA.10.03.04-14-6658/16. Komenda Stołeczna Policji uczestniczy w projekcie na podstawie umowy partnerskiej zawartej z ARM w dniu 14 marca 2017 r.

³⁸ Tj. stacji obsługi pojazdów wraz z częścią biurową – duża i mała hala przy ul. Jagiellońskiej 72 (budynek A i B) i budynek warsztatowo-biurowy przy ul. Karolkowej 46 (bud. C).

³⁹ Umowa partnerstwa z 14 marca 2017 r. zawarta z Agencją Rozwoju Mazowsza S.A. na wspólną realizację ww. projektu na podstawie umowy nr RPMA.10.04.04-14-6658/16 z 11 maja 2017 r. „Liderem” i „Beneficjentem” umowy jest ARM S.A. a KSP „Partnerem” projektu”.

⁴⁰ Kolejne pisma w sprawie składano: 13.12.2017 r. (WIR -4966/2017), 02.03.2018 r. (WIR-1360/2018).

Zgodnie z informacjami otrzymywanymi od Instytucji Wdrażającej wniosek o aneksowanie został przesłany do Instytucji Pośredniczącej i oczekuje na akceptację.

Natomiast realizacja projektu pn. „Profesjonalne Kadry w Policji” nie jest zagrożona. Działania dotyczące realizacji szkoleń na rok 2017 r., zostały przesunięte na rok 2018 r. W roku 2017 podejmowano w projekcie inne, konieczne działania, polegające m.in. na rozpoczęciu rekrutacji na kursy: prawo jazdy kat. C, prawo jazdy kat. D, prawo jazdy kat. C+E, kurs kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz kurs języka migowego (PJM) a także przygotowywano dokumentację związaną z procedurą zakupów usług organizacji kursów.”

(dowód: akta kontroli str. 211-275)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie przez KSP wydatków z budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Wydatki były dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ustawy o finansach publicznych⁴¹.

1. Sprawozdawczość

3.1. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2017 r. przez Komendę Stołeczną Policji:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- 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 KSP były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i poprawnie pod względem formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 381-440)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

⁴¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

W związku z tym, że KSP nadal realizuje program naprawczy⁴² dotyczący ewidencjonowania, weryfikacji i windykacji należności oraz aktualizuje procedury z tego zakresu, pozytywna ocena sporządzonych przez KSP sprawozdań budżetowych nie obejmuje należności – sprawozdań Rb-27 i Rb-N.

VI. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli⁴³, wnosi o:

1. Ujmowanie dokumentów księgowych do właściwych okresów sprawozdawczych.
2. Terminową realizację zobowiązań wobec kontrahentów i wypłat świadczeń rzeczowych należnych funkcjonariuszom.

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 wykorzystania uwag i 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.

Warszawa, dnia marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontrolerzy
Rafał Sowa
Główny specjalista k. p.

Dyrektor

.....
Podpis

.....
podpis

Janusz Zakrzewski
Główny specjalista k. p.

⁴² Związany w realizacją wniosków pokontrolnych NIK z 12 grudnia 2016 r.⁴², jak też zaleceń audytu wewnętrznego z 2017 r.

⁴³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524

