



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.001.10.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@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 we Wrocławiu, ul. Podwale 31-33, 50-040 Wrocław (dalej: „Komenda Wojewódzka” lub „KWP we Wrocławiu”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Nadinspektor Tomasz Trawiński – Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu (dalej: „Komendant Wojewódzki”) od dnia 23 maja 2017 r. ¹ . (dowody: akta kontroli str. 1033)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ² (dalej: „ustawa o NIK”).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Ryszard Puchała – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/31/2018 z dnia 15 stycznia 2018 r. 2. Ksymena Kramarczyk-Rosiak – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/54/2017 z dnia 14 lutego 2017 r. 3. Paweł Potemski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/44/2018 z dnia 23 stycznia 2018 r. 4. Grzegorz Fikus – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/42/2017 z dnia 08 stycznia 2018 r. 5. Marcin Kaliński – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/5/2017 z dnia 3 stycznia 2017 r. (dowody: akta kontroli str. 1-4, 1042-1047)

II. Cel i zakres kontroli

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

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych;
- 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 lub prawidłowość i rzetelność 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.

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

- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,

¹ Do dnia 23 maja 2017 r. Komendantem Wojewódzkim Policji we Wrocławiu był inspektor Arkadiusz Golanowski.

² Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

- analiza realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia 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 Wojewódzka jest jednostką organizacyjną Policji obejmująca swoim zasięgiem terytorium województwa dolnośląskiego, podlegającą bezpośrednio Komendzie Głównej Policji. W ramach części 42 – *Sprawy wewnętrzne*, w przypadku której Komendant Wojewódzki jest dysponentem środków budżetu państwa III stopnia, finansowano zadania związane z ochroną bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W 2017 r. zrealizowane dochody wyniosły 1 781,6 tys. zł, a wydatki stanowiły kwotę 699 637,8 tys. zł. W badanym okresie Komenda Wojewódzka nie zrealizowała zaplanowanych projektów finansowanych z budżetu środków europejskich.

IV. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia³, że plan finansowy Komendy Wojewódzkiej na 2017 r., uwzględniony w budżecie państwa w części 42 – *Sprawy wewnętrzne*, został przez kontrolowaną jednostkę prawidłowo zrealizowany zarówno po stronie dochodów, jak i po stronie wydatków.

Powyższą ocenę uzasadnia m.in.:

- wydatkowanie środków budżetowych z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁴ (dalej: „u.f.p.”) i aktach wykonawczych (nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych);
- terminowe i prawidłowe identyfikowanie dochodów budżetu państwa;
- sporządzenie sprawozdań, które przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2017 r. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: *sprawozdawczości budżetowej*⁵, *sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*⁶, a także *sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym*⁷.

Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości w zakresie realizacji dochodów budżetowych polegały na opóźnieniach we wprowadzaniu do ewidencji księgowej

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna, a w przypadku gdy nie zostaną spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej stosowana będzie ocena opisowa.

⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 2077, ze zm.

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 101, ze zm.).

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1773).

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1766, ze zm.).

lh
A
GŁ

rozliczenia dochodów z tytułu szkód w mieniu jednostki, a także na ujmowaniu (pozostawianiu) w ewidencji księgowej trwale nieściągalnych należności budżetowych w kwocie 870,4 tys. zł w sytuacji, gdy zachodziły przesłanki do umorzenia tych należności.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2017 r.⁸ dochody budżetowe dla KWP we Wrocławiu⁹, zaplanowano w łącznej wysokości 1 759,0 tys. zł, z tego dla rozdziału 75404 – *Komendy Wojewódzkie Policji* – w kwocie 617,0 tys. zł¹⁰ oraz dla rozdziału 75405 – *Komendy Powiatowe Policji*, w kwocie 1 142,0 tys. zł¹¹.

(dowody: akta kontroli str. 204-205, 215, 573-583)

W 2017 r. KWP we Wrocławiu zrealizowała dochody w łącznej wysokości 1 781,6 tys. zł, tj. w kwocie wyższej od zaplanowanej o 1,3% (22,6 tys. zł). Natomiast w porównaniu do 2016 r. (1 908,7 tys. zł), wykonane dochody były niższe ogółem o 6,7% (127,1 tys. zł).

W rozdziale 75404 – *Komendy Wojewódzkie Policji* zrealizowano dochody w kwocie 678,4 tys. zł, co stanowiło 110% planu i 77,2% w stosunku do wykonania w 2016 r. (878,7 tys. zł) oraz w rozdziale 75405 – *Komendy Powiatowe Policji*, w kwocie 1 103,1 tys. zł, co stanowiło 97% planu i 107,1% w stosunku do wykonania w 2016 r. (1 030 tys. zł).

Najwyższe dochody w rozdziale 75404 – *Komendy Wojewódzkie Policji* zrealizowano, w § 0610 - *Wpływy z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów* – 114,1 tys. zł, w § 0970 – *Wpływy z różnych dochodów* 106,7 tys. zł, w § 0750 – *Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych* – 101,2 tys. zł. Natomiast w rozdziale 75405 – *Komendy Powiatowe Policji*, w § 0690 – *Wpływy z różnych opłat* – 477,0 tys. zł, w § 0970 – *Wpływy z różnych dochodów* – 395,7 tys. zł, w § 0750 – *Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych* – 143,8 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 573-583)

W sprawie rozbieżności w wykonaniu planu dochodów w rozdziale 75404 – *Komendy Wojewódzkie Policji*, Zastępca Głównego Księgowego KWP we Wrocławiu wskazała¹², że:

- ✓ w § 0590 – *Wpływy z opłat za koncesje i licencje*, realizacja na poziomie 60% wielkości planowanej (w kwocie 86,5 tys. zł przy planie w wysokości 145,0 tys. zł) wynikała ze spadku ilości wydanych licencji detektywa, co wynikało z mniejszej ilości złożonych w tym zakresie wniosków przez osoby zainteresowane;
- ✓ w § 0690 – *Wpływy z różnych opłat*, realizacja na poziomie 11% wielkości planowanej (w kwocie 20,5 tys. zł przy planie w kwocie 180,0 tys. zł) wynikała ze zmiany zasad klasyfikacji części planowanych w 2016 r. dochodów;
- ✓ w § 0830 – *Wpływy z różnych usług*, realizacja na poziomie 162% wielkości planowanej (w kwocie 45,4 tys. zł przy planie w wysokości 28,0 tys. zł) wynikała

⁸ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.) – opublikowana w dniu 17 stycznia 2017 r.

⁹ Realizowane w dziale 754 – *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*.

¹⁰ W tym najwyższe w § 0690 – *Wpływy z różnych opłat* – 180,0 tys. zł, w § 0590 – *Wpływy z opłat za koncesje i licencje* – 145,0 tys. zł, w § 0750 – *Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych* – 114,0 tys. zł.

¹¹ W tym w § 0690 – *Wpływy z różnych opłat* – 510,0 tys. zł, w § 0970 – *Wpływy z różnych dochodów* – 434,0 tys. zł, w § 0750 – *Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych* – 157,0 tys. zł.

¹² W zakresie istotnie rozbieżnym w stosunku do planowanych wielkości, tj. realizacji odbiegającej więcej niż 20% od wielkości planowanej i wartości bezwzględnej odchylenia większej niż 5,0 tys. zł.

z większej, niż to planowano, liczby świadczonych usług w zakresie transportu, zakwaterowania i parkowania pojazdów;

- ✓ w 0870 – *Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych*, realizacja na poziomie 62% wielkości planowanej (w kwocie 22,3 tys. zł przy planie w kwocie 36,0 tys. zł) wynikała z mniejszej, niż to planowano, ilości sprzedanych składników majątkowych, w tym sprzętu, materiałów itp.;
- ✓ w § 0920 – *Pozostałe odsetki*, realizacja na poziomie 74% wielkości planowanej (w kwocie 18,4 tys. zł przy planie w kwocie 25,0 tys. zł) wynikała z nieskutecznej egzekucji odsetek z tytułu szkód, regresów i kar umownych przeprowadzonej przez komorników sądowych.

Nieplanowane dochody w dziale 754 uzyskano w § 0610 - *Wpływy z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów* (114,1 tys. zł), § 0630 - *Wpływy z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego* (15,2 tys. zł), § 0940 - *Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych* (74,3 tys. zł), § 0950 - *Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów* (73,7 tys. zł). Wynikało to z dostosowania prowadzonej w KWP we Wrocławiu ewidencji dochodów budżetowych do zmiany stanu prawnego na skutek wydania przez Ministra Rozwoju i Finansów rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹³.

(dowody: akta kontroli str. 575-583)

Szczegółową kontrolę w zakresie prawidłowości i terminowości ustalenia należności z tytułu dochodów budżetowych oraz ich ewidencji przeprowadzono na próbie 45 pozycji zapisów księgowych i dowodów na kwotę 368,3 tys. zł, stanowiącą 32,45% wartości badanej populacji¹⁴. Wyniki badań wykazały, że:

- ✓ KWP we Wrocławiu każdorazowo prawidłowo zakwalifikowała rodzaj dochodu do kategorii dochodów przypisanych lub dochodów nieprzypisanych;
- ✓ należności z tytułu tych dochodów zaliczonych do kategorii przypisanych ujęte zostały w księgach rachunkowych na koncie 221 pod właściwą datą i we właściwym okresie sprawozdawczym;
- ✓ dochody zrealizowane bez uprzedniego przypisu ewidencjonowane były w sposób umożliwiający ich jednoznaczne wyodrębnienie i ustalenie ich wysokości, z wykorzystaniem ewidencji analitycznej do konta 130;
- ✓ należności z tytułu dochodów budżetowych wymierzone zostały w wysokości określonej w przepisach prawa, decyzji, umowie lub innym dokumencie określającym wysokość lub zasady jej ustalenia w odniesieniu do danego ich rodzaju;
- ✓ należności z tytułu dochodów budżetowych ustalone były terminowo, a w przypadku ich nieterminowej realizacji naliczano odsetki.

(dowody: akta kontroli str. 533-572)

Na koniec 2017 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w KWP we Wrocławiu (w dziale 754, rozdziałach 75404 i 75405), wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 9 227,1 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 9 170,8 tys. zł. Stan należności pozostałych do zapłaty na koniec 2017 r. był o 3,4% (323,7 tys. zł) niższy od stanu na dzień 31 grudnia 2016 r.

¹³ Dz. U. poz. 2294. Rozporządzenie weszło w życie w dniu 1 stycznia 2017 r.

¹⁴ Doboru próby dowodów/zapisów księgowych z populacji stanowiącej 592 pozycje na kwotę 1 134,8 tys. zł (z wyłączeniem zapisów księgowych dotyczących transakcji o wartości poniżej 500 zł) dokonano z zastosowaniem metody PPS (metodyka analogiczna jak dla metody statystycznej; parametry nie są dobierane statystycznie, a arbitralnie).

(9 550,8 tys. zł), w tym zaległości według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. były niższe o 2,9% (275,6 tys. zł) od zaległości na koniec 2016 r. (9 466,4 tys. zł).

(dowody: akta kontroli str. 582-583, 585-591)

Zaległości dotyczyły głównie:

- ✓ wpływów z różnych opłat, sklasyfikowanych w § 0690 w rozdziale 75405 – *Komendy Powiatowe Policji* i dotyczyły naliczonych i niewyegzekwowanych opłat za pobyt osób doprowadzonych celem wytrzeźwienia do policyjnych izb zatrzymań, realizowanych na podstawie art 40 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o *wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*¹⁵. Zaległości te, w kwocie 4 358,9 tys. zł, stanowiły 47,5% ogółu zaległości netto i w porównaniu do zaległości roku poprzedniego (4 848,7 tys. zł) zmniejszyły się o 10,1%, tj. o 489,7 tys. zł. Zmniejszenie stanu zaległości wynikało m.in. z sukcesywnego zdejmowania z ewidencji księgowej przedawnionych należności, w stosunku, do których egzekucja pozostała nieskuteczna;
- ✓ grzywien i kar pieniężnych nakładanych na osoby fizyczne, sklasyfikowanych w § 0570 w rozdziale 75405 – *Komendy Powiatowe Policji*, w kwocie 701,5 tys. zł, co stanowiło 7,6% kwoty zaległości ogółem. Kwota zaległości, o których mowa, uległa zmniejszeniu w stosunku do zaległości roku poprzedniego (819,4 tys. zł) o 117,9 tys. zł, tj. o 14,4%. Przedmiotowe zaległości dotyczyły przejętych księgowo od Wojewódzkiej Inspekcji Transportu Drogowego we Wrocławiu (głównie w 2005 r.) należności z tytułu kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *transporcie drogowym*¹⁶ (dalej: „*ustawa o transporcie drogowym*”). Stanowiły niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym, dla których organem decyzyjnym do dnia 28 kwietnia 2017 r. był dysponent części budżetowej, tj. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁷. Na spadek należności z tego tytułu wpływ miało m.in. ich umorzenie z powodu śmierci dłużnika.

Na koniec 2017 r. nieznacznie, bo o 82,6 tys. zł (4,2%) w stosunku do roku ubiegłego, wzrósł stan zaległości ogółem w rozdziale 75404 *Komendy Wojewódzkie Policji*, w tym o: (a) 6,4 tys. zł (6,1%) w § 690 *Wpływy z różnych opłat*, (b) 0,4 tys. zł (18,6%) w § 0910 *Wpływy z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat*, (c) 55,2 tys. zł (8,1%) w § 0920 *Wpływy z pozostałych odsetek*. Wynikało to z przypisów nowych zaległości z tytułu opłat za deponowanie broni w kwotach wyższych od realizowanych wpływów oraz przypisywania – co kwartał, kolejnych odsetek od odpowiednio zaległości za deponowanie broni oraz z tytułu szkód, regresów, kar umownych przy braku lub niewielkich wpłatach z tego tytułu. W tożsamym okresie stan zaległości w rozdziale 75405 *Komendy Powiatowe Policji* zmniejszył się ogółem o 378,2 tys. zł (5,1%). Natomiast zwiększeniu o 68,7 tys. zł (14,3%) uległy, ewidencjonowane w ww. dziale, zaległości w § 0920 *Wpływy z pozostałych odsetek*. Powyższe wynikało z przypisywania – co kwartał, kolejnych odsetek od należności z tytułu kar umownych, szkód, regresów, czynszów przy jednocześnie niewielkich wpłatach z tego tytułu.

(dowody: akta kontroli str. 582-583, 585-591)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. dłużnicy zalegali z zapłatą łącznie 27 569 szt. (pozycji ewidencyjnych) należności. Najwięcej zaległości dotyczyło opłat za pobyt osób do wytrzeźwienia w policyjnych izbach zatrzymań oraz wpływów

¹⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 487, ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 2200, ze zm.

¹⁷ Między innymi w zakresie ulg w spłacie tych zaległości oraz podejmowania decyzji o ich umorzeniu. Brak jest podstaw prawnych do „zdjęcia z ewidencji”, nieściągalnych zaległości ze względu na ich przedawnienie

z tytułu szkód powstałych w majątku jednostki, ewidencjonowanych w dziale 75405 *Komendy Powiatowej Policji* § 0690-2 (26 951 szt.) oraz § 0970-6 (264 szt.).

(dowody: akta kontroli str. 592-593)

KWP we Wrocławiu, jako wierzyciel należności Skarbu Państwa, prowadziła w 2017 r. kontrole terminowości ich zapłaty. Dotyczyły one należności nowych¹⁸ – w celu monitorowania momentu wymagalności i wszczęcia czynności windykacyjnych, oraz należności, których termin płatności odroczone lub objętych układem ratalnym - w celu wszczęcia (wznowienia) ich egzekucji w przypadku braku terminowej zapłaty. Wobec należności, których termin płatności minął prowadzona była egzekucja lub czynności zmierzające do jej wszczęcia.

Kontrole terminowości zapłat prowadzone były zarówno w oparciu o ewidencję księgową (w zakresie m.in. faktur i rachunków), jak i pomocniczą (w zakresie opłat za pobyt osób zatrzymanych do wytrzeźwienia w policyjnych pomieszczeniach dla osób zatrzymanych – dalej: „PDOZ”). Ewidencja pomocnicza uzgadniana była z ewidencją księgową, nie rzadziej niż na koniec każdego miesiąca. Proces kontroli terminowości zapłat nie był w KWP we Wrocławiu odrębnie dokumentowany¹⁹ oraz nie przyjęto wewnętrznych procedur w tym zakresie²⁰. Działania w obszarze kontroli terminowości zapłat i windykacji należności prowadzone były przez Zespół Windykacji Należności Budżetowych Wydziału Finansów (dalej: „Zespół Windykacji”), tj. komórkę organizacyjną odpowiedzialną również za prowadzenie ewidencji księgowej z zakresu dochodów budżetowych oraz sprawozdawczości. Program SWOP, w przypadku modułu FK umożliwiał kontrolę terminowości zapłat należności²¹, a w przypadku modułu SPRZEDAŻ pozwalał na wystawienie wezwań do zapłaty do wystawianych systemowo obciążeń. Do ewidencjonowania i windykacji należności z tytułu opłat za pobyt osób zatrzymanych do wytrzeźwienia w PDOZ wykorzystywano dodatkowo system komputerowy opracowany w 2010 r. przez Wydział Teleinformatyki KWP we Wrocławiu, który umożliwiał m.in. wystawianie tytułów wykonawczych.

W KWP we Wrocławiu nie wprowadzono odrębnych procedur wewnętrznych w zakresie prowadzenia i monitorowania procesu windykacji należności²². Działania te prowadzone były, co do zasady, w ramach procedur i uprawnień wierzyciela wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Zastępca Głównego Księgowego KWP we Wrocławiu wskazała, że brak specjalistycznego programu służącego windykacji, ciągłe niedobory kadrowe oraz duża ilość należności i dłużników, może powodować ryzyko nieterminowego dochodzenia należności. Natomiast usprawnieniu procesu prowadzenia i monitoringu działań windykacyjnych służyć miało m.in.: (a) przygotowywanie okresowych analiz podejmowanych czynności dla każdej należności cywilnoprawnej, kar pieniężnych za naruszenie *ustawy o transporcie drogowym* i opłat za przechowywanie broni; (b) wydzielenie w ramach Zespołu Windykacji grupy pracowników realizujących czynności windykacyjne wyłącznie z tytułu opłat za pobyt osób zatrzymanych w celu wytrzeźwienia w PDOZ; (c) zatrudnianie na umowę

¹⁸ Na bieżąco przypisywanych.

¹⁹ Czynności wszczynane po terminie płatności, np. wystawione wezwanie do zapłaty, stanowiły formą dokumentowania prowadzonego monitoringu w ww. zakresie.

²⁰ Kontrola terminowości zapłat dotyczy niewielkiej ilości należności, tj. nowo przypisywanych w celu terminowego wszczęcia egzekucji lub ewentualnie w stosunku do należności, którym prolongowano lub odroczone termin płatności oraz rozłożono płatność na raty.

²¹ W szczególności poprzez sortowanie należności po terminie zapłaty.

²² Za wyjątkiem zasad egzekucji oraz prowadzenia ewidencji należności z tytułu opłat za pobyt osób zatrzymanych do wytrzeźwienia w PDOZ, które określone zostały w załączniku nr 12.5 do obowiązującej w badanym okresie Polityki Rachunkowości KWP we Wrocławiu - Decyzji Komendanta Wojewódzkiego nr 30/2015 z dnia 2 lutego 2015r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w Komendzie Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu ze zm.

zlecenia osób dla wykonywania części prac związanych z przygotowaniem dokumentów dotyczących należności przedawnionych.

(dowody: akta kontroli str. 501-519)

Komenda Wojewódzka zidentyfikowała systemowe przyczyny powstawania zaległości, w tym odnośnie 100 najstarszych i największych nierozliczonych według stanu na koniec 2017 r. zaległości²³, wskazując na:

- ✓ nieskuteczność egzekucji prowadzonej przez organy egzekucyjne, która wynika z umarzania prowadzonych przez komorników sądowych i naczelników urzędów skarbowych postępowań egzekucyjnych w związku z brakiem majątku dłużników mogącego podlegać egzekucji lub możliwości ustalenia miejsca pobytu dłużnika;
- ✓ ograniczenia możliwości ponownego wszczęcie egzekucji należności o charakterze publicznoprawnym²⁴ wynikające z przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o *postępowaniu egzekucyjnym w administracji*²⁵. Zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie *postępowania wierzycieli należności pieniężnych*²⁶, bez wskazania ujawnionych składników majątkowych lub źródła dochodu zobowiązanego nie jest możliwe ponowne skierowanie tytułów wykonawczych do urzędu skarbowego;
- ✓ nieobjęcie instytucją przedawnienia należności publicznoprawnych, co uniemożliwia zdjęcie z ewidencji KWP we Wrocławiu trwale nieściągalnych zaległości z tytułu opłaty za deponowanie broni oraz kar pieniężnych nałożonych na podstawie *ustawy o transporcie drogowym*.

(dowody: akta kontroli str. 501-519, 682-718, 1082-1090)

Szczegółową kontrolę w zakresie adekwatności i skuteczności czynności podejmowanych przez Komendę Wojewódzką w celu dochodzenia należności Skarbu Państwa przeprowadzono na próbie 20 tytułów (spraw) zaległości o łącznej wartości 1 133,4 tys. zł²⁷ (12,4% wartości należności nierozliczonych na dzień 31 grudnia 2017 r.).

W odniesieniu do dziewięciu badanych należności o charakterze cywilnoprawnym (1 023,7 tys. zł) stwierdzono m.in., że:

- ✓ bez zbędnej zwłoki podjęte zostały działania zmierzające do wniesienia powództwa do sądu o ich zapłatę i wystąpiono z wnioskiem do komornika o wszczęcie egzekucji;
- ✓ czynności egzekucyjne podejmowane przez komornika były na bieżąco monitorowane;
- ✓ w trzech sprawach przeprowadzone zostały działania na rzecz wyjawienia majątku dłużnika w postępowaniu sądowym (na podstawie art. 913 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego*²⁸, dalej: „k.p.c.”) lub komorniczym (na podstawie art. 801 ww. ustawy);

²³ Z tytułu kar pieniężnych nałożonych na podstawie *ustawy o transporcie drogowym*, opłaty za deponowanie broni, szkód w mieniu Skarbu Państwa, regresów, najmu i kar umownych.

²⁴ Tj. w przypadku opłat za deponowanie broni oraz kar pieniężnych nałożonych na podstawie *ustawy o transporcie drogowym*.

²⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483.

²⁷ W tym 10 należności o największej wartości i 10 najstarszych należności, które pozostały nierozliczone na dzień 31 grudnia 2017 r. Doboru poszczególnych spraw do kontroli dokonano w oparciu o sporządzoną przez Komendę Wojewódzką analizę czynności podejmowanych w 100 sprawach.

²⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 155, ze zm.

- ✓ w jednej sprawie wystąpiono o zapłatę należności od osób trzecich – prezesa zarządu spółki prawa handlowego²⁹;
- ✓ działania podejmowane na rzecz dochodzenia należności i ich efekty były dokumentowane³⁰;
- ✓ w siedmiu sprawach należności pozostawały w egzekucji komorniczej, w jednej sprawie wyrok o zasądzenie na rzecz Komedy Wojewódzkiej należności w kwocie 16,7 tys. zł zapadł w lutym 2018 r., w jednej sprawie postępowanie komornicze zostało umorzone w grudniu 2016 r.;
- ✓ Komenda Wojewódzka sukcesywnie podejmowała kolejne działania w sprawach, adekwatne do wielkości należności oraz stanu faktycznego i zaistniałych okoliczności. Celowość prowadzenia dalszej egzekucji w stosunku do należności w kwocie 848,5 tys. zł nie znajdowała uzasadnienia w ustalonym stanie faktycznym tej sprawy;
- ✓ brak lub niska skuteczność prowadzonej egzekucji wynikała z ograniczonej zdolności płatniczych dłużników i konieczności spłaty przez nich zobowiązań z różnych tytułów w znacznych kwotach, nieuznania przez kontrahenta zobowiązania z tytułu kary umownej oraz braku ustalenia adresu zameldowania (pobytu) dłużnika.

W odniesieniu do jedenastu badanych należności o charakterze publicznoprawnym (109,7 tys. zł) stwierdzono m.in., że:

- ✓ bez zbędnej zwłoki podjęto działania zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych, tj. przesłano dłużnikowi upomnienie i wystawiono tytuł wykonawczy w celu wszczęcia postępowania przez urząd skarbowy;
- ✓ obciążono dłużników kosztami upomnienia;
- ✓ w trzech sprawach zobowiązano dłużników do sądowego wyjawienia majątku;
- ✓ działania podejmowane na rzecz dochodzenia należności i ich efekty były dokumentowane³¹;
- ✓ według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. w ośmiu sprawach postępowanie egzekucyjne pozostawało w toku, trzy postępowania zostały umorzone z uwagi na bezskuteczność egzekucji (art. 59 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji);
- ✓ Komenda Wojewódzka sukcesywnie podejmowała działania w sprawach dotyczących należności, adekwatne do wielkości należności oraz stanu faktycznego i zaistniałych okoliczności. Przy czym celowość prowadzenia dalszej egzekucji w stosunku do dwóch należności nie znajdowała pełnego uzasadnienia w stanie faktycznym sprawy.

(dowody: akta kontroli str. 682-937, 1082-1090)

Ponadto, na podstawie analizy przebiegu dochodzenia 100 należności³² nierozliczonych na dzień 31 grudnia 2017 r., stwierdzono m.in., że:

- ✓ w 35 sprawach dotyczących należności publicznoprawnych (z ogółem 62), tj. w 56,5% przypadkach, postępowanie egzekucyjne zostało umorzone przez urząd skarbowy. W 37 przypadkach (w niektórych sprawach wielokrotnie) działania podejmowane przez Komendę Wojewódzką doprowadziły do wznowienia postępowania egzekucyjnego, w tym w 2017 r. w jednej sprawie;

²⁹ W trybie art. 299 ustawy z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych* (Dz. U. z 2017 r., poz. 1577).

³⁰ W aktach spraw znajduje się korespondencja, notatki służbowe i opisy chronologicznie podejmowanych działań w poszczególnych sprawach, opinie radców prawnych, karty windykcje zawierające informacje o wielości wpłat.

³¹ W aktach spraw znajduje się korespondencja, notatki służbowe i opisy chronologicznie podejmowanych działań w poszczególnych sprawach, opinie radców prawnych, karty windykcje zawierające informacje o wielości wpłat.

³² W tym po 50 największych i najstarszych.

lh
N
Jef

- ✓ w 23 sprawach dotyczących należności cywilnoprawnych (z ogółem 38), tj. w 60,5% przypadkach, postępowanie egzekucyjne zostało umorzone przez komornika sądowego. W 22 przypadkach (niekiedy wielokrotnie) działania podjęte przez Komendę Wojewódzką doprowadziły do wznowienia postępowania egzekucyjnego, w tym w 2017 r. w dziewięciu sprawach.

Komenda Wojewódzka podejmowała działania mające na celu wznowienie umorzonych postępowań egzekucyjnych takie jak m.in.: (a) występowanie do Centrum Personalizacji Dokumentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: „MSWiA”) o ustalenie aktualnego adresu dłużnika, (b) kierowanie do Komendantów Policji prośby o pomoc w ustaleniu czy dłużnik przebywa pod znanym KWP we Wrocławiu adresem i jaki jest jego stan majątkowy, (c) występowanie z wnioskiem o sądowe wyjawienie majątku dłużnika.

(dowody: akta kontroli str. 501-520, 682-718)

Odnosnie terminowości wystawienia tytułów wykonawczych stwierdzono, że w miesiącu grudniu 2017 r. wystawiono 480 tytułów wykonawczych, w tym 435 dotyczących należności, których terminem płatności przypadał na listopad i grudzień 2017 r. Pozostałe 45 tytułów dotyczyło należności z innych okresów - wystawionych ponownie (po zwrotach z urzędu skarbowego) na nowy adres dłużnika³³.

(dowody: akta kontroli str. 501-519, 968)

W Komendzie Wojewódzkiej nie zostały opracowane procedury wewnętrzne w formie odrębnej decyzji dotyczącej umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności. W tym zakresie stosowane były procedury wynikające z przepisów *u.f.p.* Zgodnie z art. 58 ust. 1 pkt 2 *u.f.p.* Komendant Wojewódzki - jako kierownik państwowej jednostki budżetowej, uprawniony był do umarzania, odraczania terminów lub rozkładania na raty spłat należności o charakterze cywilnoprawnym w odniesieniu do należności, których wartość należności głównej nie przekracza kwoty 40,0 tys. zł.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 *u.f.p.*, w brzmieniu obowiązującym do dnia 27 kwietnia 2017 r., kierownik państwowej jednostki budżetowej nie posiadał uprawnień do wydawania decyzji w przedmiocie niepodatkowych należności o charakterze publicznoprawnym³⁴. Dopiero zmiana przepisów art. 61 i 64 *u.f.p.*, która weszła w życie z dniem 28 kwietnia 2017 r., pozwoliła na podejmowanie przez KWP we Wrocławiu kroków zmierzających do urealnienia stanu należności poprzez umarzanie niepodatkowych należności o charakterze publicznoprawnym w określonych w ustawie przypadkach, w tym również w sytuacji całkowitej bezskuteczności egzekucji.

(dowody: akta kontroli str. 1114-1121, 1129-1133)

Ogółem w 2017 r. z ewidencji księgowej KWP we Wrocławiu spisano nieściągalne należności w kwocie łącznej 1 140,9 tys. zł, z czego kwotę 1 111,1 tys. zł stanowiły należności o charakterze publicznoprawnym (łącznie 8 068 przypadków), a kwotę 29,8 tys. zł należności o charakterze cywilnoprawnym (łącznie osiem przypadków). Największą grupę spisanych należności publicznoprawnych stanowiły opłaty za

³³ Po przeprowadzonej w KWP we Wrocławiu kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., sformułowano wniosek o „Dokonanie pogłębionej analizy możliwości dochodzenia zaległości budżetowych, z występowaniem do dysponenta części o ich umorzenie, włącznie”. W kontroli tej stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku bieżącego wystawiania tytułów wykonawczych. Czynności te wykonywano przeciętnie po upływie 254 dni od terminu wymagalności zobowiązania, a do wystawienia, według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r., pozostało 4 860 tytułów wykonawczych.

³⁴ Powyższe skutkowało tym, że nie było podstaw prawnych do ich umarzania z uwagi na trwałą nieściągalność nawet w przypadku gdy prowadzone postępowania egzekucyjne okazały się nieskuteczne.

pobyt do wytrzeźwienia w PDOZ - w łącznej wysokości 992,6 tys. zł³⁵, oraz kary pieniężne nałożone na podstawie *ustawy o transporcie drogowym* - w łącznej wysokości 112,0 tys. zł³⁶. Wśród należności cywilnoprawnych przeważały szkody, spisane w 2017 r. w łącznej kwocie 29,1 tys. zł³⁷.

(dowody: akta kontroli str. 1114-1121, 1150-1152)

Wyniki szczegółowego badania, przeprowadzonego na próbie trzech umorzonych w 2017 r. należności o charakterze publicznoprawnym o łącznej wartości 112,2 tys. zł³⁸, potwierdziły prawidłowość działań KWP we Wrocławiu w ww. zakresie. Stwierdzono m.in., że: (a) właściwie ustalony został stan faktyczny i wyjaśniono okoliczności badanych spraw; (b) zachodziły przesłanki umorzenia określone odpowiednio w art. 56 ust. 1 pkt 1 lub 3 *u.f.p.*; (c) Komendant Wojewódzki działał w ramach kompetencji wynikających z art. 61 ust. 1 pkt 1 *u.f.p.* i w trybie wynikającym z art. 64 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ww. ustawy; (d) umorzenia zostały ujęte w ewidencji księgowej zgodnie z zasadami określonymi w obowiązującej w Komendzie Wojewódzkiej Polityce Rachunkowości.

(dowody: akta kontroli str. 1114-1121, 1134-1154, 1175-1181)

W 2017 r. Komenda Wojewódzka podejmowała również działania na rzecz zmiany terminu zapłaty należności, w tym w pięciu przypadkach rozłożono na raty należności w łącznej kwocie 20,8 tys. zł (z czego cztery przypadki dotyczyły należności cywilnoprawnych, a jeden publicznoprawnych) i w trzech przypadkach odroczone termin zapłaty należności w łącznej kwocie 1,3 tys. zł (wszystkie odroczenia dotyczyły należności cywilnoprawnych).

Wyniki szczegółowego badania, przeprowadzonego na próbie sześciu spraw dotyczących rozłożenia na raty i odroczenia należności³⁹, potwierdziły prawidłowość działań KWP we Wrocławiu w ww. zakresie. Stwierdzono m.in., że: (a) ulgi w spłacie udzielone zostały na wniosek dłużników; (b) zachodziły przesłanki do ich udzielenia określone odpowiednio w art. 64 ust. 1 pkt 2 lit. b lub art. 57 pkt 2 *u.f.p.*; (c) Komendant Wojewódzki działał w ramach kompetencji wynikających odpowiednio z art. 61 ust. 1 pkt 1 lub z art. 58 ust. 1 pkt 2 *u.f.p.*; (d) ulgi zostały ujęte w ewidencji księgowej zgodnie z zasadami określonymi w obowiązującej w Komendzie Wojewódzkiej Polityce Rachunkowości⁴⁰.

(dowody: akta kontroli str. 1114-1121, 1149, 1165-1166, 1175-1191)

Komenda Wojewódzka zwróciła się w 2016 r. do MSWiA z wnioskiem o umorzenie - na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 2 i 3 *u.f.p.*, należności pieniężnej o charakterze cywilnoprawnym w kwocie 215,3 tys. zł wraz z odsetkami. Wniosek ten został rozpatrzony negatywnie, gdyż w październiku 2017 r. organ zajął stanowisko, że dokonanie umorzenia przedmiotowej należności z urzędu należy uznać za przedwczesne.

(dowody: akta kontroli str. 1114-1128)

Mające miejsce w 2017 r. przedawnienia należności w KWP we Wrocławiu dotyczyły *opłat za pobyt osób zatrzymanych w celu wytrzeźwienia* w PDOZ, tj. należności o charakterze publicznoprawnym w łącznej kwocie 852,5 tys. zł (7 199 przypadków), oraz jednej należności z tytułu kary porządkowej. Obowiązująca w Komendzie

³⁵ W 8 046 przypadkach.

³⁶ W ośmiu przypadkach.

³⁷ W sześciu przypadkach.

³⁸ Dwie o największej i jedna o najmniejszej wartości.

³⁹ Trzech decyzji ratalnych o największej wartości (dotyczących dwóch należności cywilnoprawnych i jednej publicznoprawnej) i trzech (wszystkich wydanych w 2017 r.) decyzji odroczeniu terminu zapłaty należności cywilnoprawnych.

⁴⁰ Należności rozłożone na raty i o odroczonym terminie spłaty zaewidencjonowane były na koncie 221, jako należności niewymagalne (niebędące zaległościami).

Wojewódzkiej procedura aktualizacji ewidencji księgowej należności, które uległy przedawnieniu - opracowana w kolejnych wersjach z dnia 23 września 2015 r., 24 kwietnia 2017 r. i 23 maja 2017 r., zaopiniowana została pod względem prawnym przez radcę prawnego i zatwierdzona przez Komendanta Wojewódzkiego. Określała ona sposób analizy i przygotowywania dokumentów dotyczących podejmowanych kroków windykacyjnych tych należności, opisanych w załącznikach do wniosków o zdjęcie z ewidencji księgowej należności w związku z przedawnieniem. Nie wystąpiły przypadki przedawnienia innych niepodatkowych należności publicznoprawnych i należności o charakterze cywilnoprawnym.

(dowody: akta kontroli str. 1114-1121, 1167-1174)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) W księgach rachunkowych Komendy Wojewódzkiej, według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., ewidencjonowane były należności Skarbu Państwa, nieobjęte postępowaniem egzekucyjnym, w łącznej kwocie 870,4 tys. zł, w stosunku do których postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne, co stanowiło przesłankę do ich umorzenia w świetle art. 56 ust. 1 pkt 3 *u.f.p.* Dotyczyło to:

A) Dwóch przypadków należności z tytułu kar pieniężnych nałożonych na przewoźników za naruszenie przepisów *ustawy o transporcie drogowym*, tj. należności w kwocie 14,0 tys. zł, oraz należności w kwocie 8,0 tys. zł, wobec których postępowania egzekucyjne były wszczynane dwukrotnie, w tym po raz pierwszy w 2005 r.⁴¹, i dwukrotnie zostały umorzone na podstawie art. 59 § 2 *ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (tj. z uwagi na bezskuteczność egzekucji), w tym po raz drugi odpowiednio 5 sierpnia 2011 r. i 19 października 2016 r. W odniesieniu do należności w kwocie 8,0 tys. zł kolejny tytuł wykonawczy KWP we Wrocławiu został zwrócony w styczniu 2014 r. z uwagi na brak wskazania przez wierzyciela ujawnionego majątku lub źródła dochodu podlegającego egzekucji. Analiza pozyskanych przez Wydział Windykacji do końca 2017 r. informacji o dłużnikach, nie wskazywała na możliwość skutecznej egzekucji tych należności w 2017 r. (i odpowiednio wcześniej).

(dowody: akta kontroli str. 682-718, 911-928)

Zastępca Głównego Księgowego Komendy Wojewódzkiej wyjaśniła, że w związku ze zmianą przepisów *u.f.p.* - w zakresie uzyskania przez Komendanta Wojewódzkiego uprawnień do umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminu płatności należności publicznoprawnych, Wydział Finansowy Komendy przystąpił do rozpatrywania spraw należności publicznoprawnych pod kątem możliwości ich umarzania w myśl art. 64 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 3 *u.f.p.*. Wskazała również, że: (a) działania w powyższym zakresie wymagają czasu⁴²; (b) dodatkowe obciążenie stanowi konieczność wykonywania przez pracowników księgowości nowych zadań, w tym również określenia procedur i prowadzenia postępowań w sprawie rozkładania na raty i odraczania terminu płatności należności publicznoprawnych; (c) w Zespole Windykacji w 2017 r. występowały niedobory kadrowe; (d) Komenda Wojewódzka kontynuuje sukcesywną weryfikację i spisywanie z ewidencji księgowej należności publicznoprawnych z uwagi na nieskuteczność ich egzekucji.

(dowody: akta kontroli str. 961-967)

⁴¹ Tj. na podstawie tytułów egzekucyjnych wystawionych odpowiednio w listopadzie 2005 r. i kwietniu 2005 r.

⁴² Z uwagi m.in. na duże kwoty należności, dużą ilość dokumentów, konieczność dogłębnej ich analizy oraz konsultacji spraw z radcami prawnymi.

B) Sprawy należności z tytułu kary umownej w wysokości 848,4 tys. zł, dochodzonej od 2014 r. od prezesa zarządu spółki prawa handlowego, wobec którego wszczęto - na wniosek KWP we Wrocławiu - postępowania komornicze i w sprawie sądowego wyjawienia majątku dłużnika, zostały umorzone odpowiednio w grudniu 2016 r.⁴³ i w grudniu 2017 r. w związku z zaniechaniem podania aktualnego adresu zamieszkania dłużnika⁴⁴. Natomiast analiza pozyskanych przez Wydział Windykacji do końca 2017 r. informacji o dłużniku, nie wskazywała na możliwość skutecznej egzekucji tej należności w 2017 r. (i odpowiednio wcześniej).

(dowody: akta kontroli str. 682-718, 791- 877, 961-967)

Wyjaśniając przyczyny niedoprowadzenia do umorzenia należności z ww. tytułu, zgodnie z kompetencjami wynikającymi z art. 58 ust. 1 pkt 2 i 4 *u.f.p.*, Zastępca Głównego Księgowego KWP we Wrocławiu opisała działania podjęte przez Komendę Wojewódzką na rzecz dochodzenia przedmiotowej należności. Ich zakres wskazywał na rzetelność, ale także nieskuteczność, działań prowadzonych przez wierzyciela w przedmiotowej sprawie, a zwłaszcza dla uzyskania informacji o miejscu pobytu dłużnika. W przedmiotowych wyjaśnieniach zwrócono również uwagę na następujące okoliczności:

- ✓ wierzyciel – KWP we Wrocławiu wykorzystał wszystkie możliwości prowadzenia egzekucji, w przedmiotowej sprawie, tj. dochodzenie należności trwało od 2014 r. i zakończyło się ostatecznie jako bezskuteczne w dniu 8 lutego 2018 r., kiedy wierzyciel uzyskał prawomocne postanowienie sądu o umorzeniu postępowania o wyjawienie majątku dłużnika, poprzedzone umorzeniem komorniczym z dnia 16 grudnia 2016 r.;
- ✓ do końca 2017 r. Komendant Wojewódzki nie mógł skorzystać z kompetencji określonej w art. 58 ust. 1 pkt 2 i 4 *u.f.p.*, gdyż czynności egzekucyjne w niniejszej sprawie prowadzone były przez inne organy, tj. sąd oraz komornika sądowego;
- ✓ ze względu na charakter oraz wielkość roszczenia, wystąpienie z wnioskiem o zastosowanie instytucji umorzenia należności Skarbu Państwa do MSWiA, poprzedzone musi być wykonaniem wszystkich czynności egzekucyjnych z potwierdzeniem, że egzekucja pozostaje całkowicie bezskuteczna⁴⁵;
- ✓ przed podjęciem decyzji o ostatecznym odstąpieniu od dochodzenia należności, Wydział Finansów winien jest uzyskać opinię prawną, że wyczerpane zostały wszystkie prawnie dopuszczalne sposoby egzekucji, a uzyskanie takiej opinii możliwe jest, gdy podjęte w sprawie działania zakończone zostaną w sposób formalny.

(dowody: akta kontroli str. 961-967)

Natomiast w opinii prawnej z sierpnia 2017 r., dotyczącej umorzenia przedmiotowego postępowania, radca prawny KWP we Wrocławiu wskazał, że *w ocenie opiniującej to mocodawca podejmuje decyzję o dalszym prowadzeniu sprawy po ocenie jakie są realne szanse na ustalenie adresu dłużnika i wyjawienie przez niego majątku i zaspokojenie wierzyciela*. W opinii tej zawarto również informację, że zgodnie z dyspozycją art. 182 § 1 k.p.c., umorzenie postępowania sądowego o wyjawienie majątku dłużnika w tej sprawie nastąpi w przypadku braku ustalenia adresu zamieszkania dłużnika do dnia 7 października 2017 r. lub w przypadku cofnięcia wniosku – co jest możliwe w każdym momencie.

⁴³ Na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c.

⁴⁴ Tj. na podstawie art. 182 § 1 zd. pierwsze k.p.c. w zw. z art. 177 § 1 pkt 5 i 6 ww. ustawy.

⁴⁵ Na co wskazywała dotychczasowa praktyka Komendy Wojewódzkiej w tym zakresie.

W ocenie NIK opinia ta wskazywała na możliwość szybszego zakończenia postępowania sądowego w ww. sprawie, a tym samym podjęcia przez Komendę Wojewódzką działań na rzecz umorzenia przedmiotowej należności.

(dowody: akta kontroli str. 876-877, 961-967)

Zaznaczyć również należy, że kwota należności jw. (wraz z należnymi odsetkami) na dzień 31 grudnia 2017 r. wyniosła 1 423,8 tys. zł⁴⁶.

(dowody: akta kontroli str. 944-950)

2) Do ksiąg rachunkowych KWP we Wrocławiu z opóźnieniem wprowadzono rozliczenie dochodów budżetowych uzyskanych z tytułu odszkodowania za dwie szkody komunikacyjne w mieniu policyjnym w łącznej kwocie 17,2 tys. zł⁴⁷.

Decyzja Komendanta Wojewódzkiego z dnia 13 czerwca 2017 r. o rozliczeniu szkody na kwotę 10,2 tys. zł wprowadzona została do ewidencji księgowej w lipcu 2017 r. (do okresu sprawozdawczego miesiąca lipca), niemniej kontroli NIK nie okazano dokumentu świadczącego o dacie wpływu dokumentacji sprawy do Wydziału Finansów. Z kolei decyzja Komendanta Miejskiego Policji w Jeleniej Górze z dnia 22 czerwca 2017 r. o rozliczeniu szkody na kwotę 7,0 tys. zł wprowadzona została do ewidencji księgowej w sierpniu 2017 r. (i zaliczona do okresu sprawozdawczego tego miesiąca) w sytuacji, gdy dokumentacja rozliczenia tej szkody wpłynęła do Wydziału Finansów Komendy Wojewódzkiej w lipcu 2017 r.

Powyższe nie miało wpływu na wysokość należności, dochodów wykonanych i nadpłat wykazanych w sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w 2017 r.

(dowody: akta kontroli str. 533-534, 567-572, 582-583)

Zastępca Głównego Księgowego Komendy Wojewódzkiej wyjaśniła, że w ww. przypadkach, po podjęciu decyzji w sprawie sposobu załatwienia szkody konieczne było przekazanie sprawy do Naczelnika Wydziału Transportu w celu ostatecznego zakończenia postępowania, a następnie za zbiorczym zestawieniem sprawy przekazane zostały do Wydziału Finansów. Duża ilość tych postępowań, a także niedobory kadrowe w obu wydziałach mogły spowodować, że dokumentacja została przekazana i ujęta w kolejnym okresie sprawozdawczym.

(dowody: akta kontroli str. 938-943)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1) Stosowany w Komendzie Wojewódzkiej sposób ujmowania należności z tytułu dochodów budżetowych na koncie 221 - Należności z tytułu dochodów budżetowych i koncie 226 - Długoterminowe należności budżetowe, nie był w pełni zgodny z określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. *w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa [...]*⁴⁸. Konto 221 w KWP we Wrocławiu przeznaczone było do ewidencji należności jednostki budżetowej z tytułu dochodów budżetowych, których pierwotny termin płatności przypada na dany rok budżetowy (także tych należności, które zostały rozłożone na raty)⁴⁹. Na koncie 226 Długoterminowe należności budżetowe (strona Wn w korespondencji z kontem 840) ujmowane były natomiast należności z tytułu dochodów budżetowych, których pierwotny termin płatności nie przypada na dany rok budżetowy. Rozwiązanie takie zostało przyjęte w obowiązującej w badanym

⁴⁶ Tj. 848 447,94 zł + 575 340,37 zł.

⁴⁷ Nieprawidłowość stwierdzono w ramach badanej próby 45 zapisów księgowych dotyczących należności w łącznej kwocie 368 298,29 zł.

⁴⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 760.

⁴⁹ Przypisy należności z tytułu dochodów budżetowych, których pierwotny termin płatności przypada na dany rok budżetowy ujmowane były na stronie Wn konta 221 w korespondencji z kontem 760 Pozostałe przychody operacyjne.

okresie Polityce Rachunkowości KWP we Wrocławiu⁵⁰, która została opracowana na podstawie Wzorcowej Polityki Rachunkowości Komendy Głównej Policji z 2014 r. Zgodnie z opisem zawartym w „Planie kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych” – określonym w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia, na stronie Ma konta 226 ujmuje się w szczególności przeniesienie należności długoterminowych do krótkoterminowych w wysokości raty należnej na dany rok (w korespondencji z kontem 221), tj. bez wskazania na pierwotną datę wymagalności należności.

Z uwagi na przyjęty w Policji algorytm generowania sprawozdań budżetowych z sytemu FK, powyższe nie miało wpływu na prawidłowość prezentacji danych o należnościach w sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w 2017 r.

(dowody: akta kontroli str. 521-532, 582-584, 665-681)

2) Wysoki stan należności wątpliwych, które na koniec 2017 r. oszacowane zostały przez Komendę Wojewódzką i wykazane na koncie 290 Odpisy aktualizujące należności w kwocie 4 212,0 tys. zł, co stanowiło 45,9% wartości zaległości w dochodach Skarbu Państwa ogółem wykazanych w sprawozdaniu Rb-27 za 2017 r. Zwłaszcza, że wartość należności wątpliwych na koniec 2015 r. wynosiła 587,1 tys. zł, a na koniec 2016 r. 2 772,5 tys. zł.

Zastępca Głównego Księgowego Komendy Wojewódzkiej wyjaśniła, że stan należności wątpliwych warunkowany jest corocznym przypisem należności powstałych w latach poprzednich, w stosunku, do których postępowanie egzekucyjne było wielokrotnie wszczynane i pozostawały nieskuteczne. Wskazała również, że aktualny stan prawny (tj. obowiązujący od kwietnia 2017 r.) pozwoli na skuteczne spisanie należności wobec, których egzekucja jest nieskuteczna, a tym samym na rozwiązanie odpisu aktualizującego stan należności. Odnośnie wykorzystania uzyskanych kompetencji do umarzania należności publicznoprawnych dla urealnienia wartości należności Skarbu Państwa wykazywanych w sprawozdaniu budżetowym Rb-27 Komendy Wojewódzkiej, Zastępca Głównego Księgowego wyjaśniła, że w 2018 r., tj. m.in. po uzupełnieniu braków etatowych i ostatecznym uzgodnieniu procedur, sukcesywnie dokonywana będzie weryfikacja prowadzonych spraw pod kątem zakwalifikowania ich do umorzenia.

(dowody: akta kontroli str. 938-960)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że plan finansowy na 2017 r. został prawidłowo zrealizowany przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów. Niemniej w toku kontroli NIK ujawniono nieprawidłowości w zakresie księgowej ewidencji należności budżetowych. Polegały one na opóźnieniach we wprowadzaniu do ewidencji księgowej rozliczeń dochodów z tytułu szkód w mieniu jednostki na kwotę 17,2 tys. zł, a także na pozostawianiu w tej ewidencji trwale nieściągalnych należności budżetowych w kwocie 870,4 tys. zł w sytuacji, gdy zachodziły przesłanki do umorzenia tych należności.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Planowanie wydatków

Opis stanu faktycznego

2.1.1. Pismem z dnia 26 stycznia 2017 r.⁵¹ Biuro Finansów Komendy Głównej Policji (dalej: „BF KGP”) poinformowało KWP we Wrocławiu o kwotach dochodów i wydatków jednostek Policji na 2017 r., zgodnie z kwotami przyjętymi w ustawie

⁵⁰ Zatwierdzonej Decyzją nr 30/2015 Komendanta Wojewódzkiego z dnia 02 lutego 2015 r.

⁵¹ Znak: L.dz. FB-452/2017.

budżetowej na 2017 r. Limit wydatków dla Komendy Wojewódzkiej określono w łącznej wysokości 620 002,0 tys. zł.

Wydatki zaplanowano w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów w następujący sposób⁵²:

- rozdział 75404 – *Komendy Wojewódzkie Policji* – 143 741,0 tys. zł,
- rozdział 75405 – *Komendy Powiatowe Policji* – 467 282,0 tys. zł,
- Rozdział 75401 – *Centralne Biuro Śledcze* – 8 750,00 tys. zł.

W 2017 r. KWP we Wrocławiu miała do zrealizowania, w ramach budżetu zadaniowego, dwie funkcje, trzy zadania, sześć podzadań i 11 działań. I tak m.in.: funkcję 2 – Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny, wraz z dwoma zadaniami: 2.1. – Ochrona porządku publicznego oraz zwalczania przestępczości i 2.4. – Zarządzanie kryzysowe oraz przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych; funkcję 11 – Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic, z jednym zadaniem 11.4. – Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa.

Do monitorowania stopnia osiągnięcia celu realizowanego na poziomie zadania, używane były mierniki, jak: dla zadania 2.1. – średniookresowy wskaźnik zagrożeń. Dla wszystkich ww. zadań, przypisano cele, podzadania i działania z identyfikującymi je miernikami, w tym bazowymi i docelowymi. Cele i mierniki realizacji działań, podzadań i zadań zostały określone na szczelbu Komendy Głównej Policji (dalej: „KGP”), nadzorującej realizację zadań.

Sposób rozliczania kosztów poszczególnych działań realizowanych w ramach budżetu zadaniowego KWP we Wrocławiu regulowała procedura, wprowadzona decyzją Komendanta Wojewódzkiego z dnia 21 marca 2016 r.⁵³. Ewidencja operacji dotyczących wykonania budżetu w układzie zadaniowym była prowadzona z wykorzystaniem konta pozabilansowego 990 *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*, oraz 991 *Zobowiązania w układzie zadaniowym*, pozwalających na wykonanie obowiązków sprawozdawczych zarówno w układzie tradycyjnym, jak i zadaniowym.

(dowody: akta kontroli str. 204-216, 217-220, 243-249)

2.1.2. W ciągu roku budżetowego plan wydatków KWP we Wrocławiu został zwiększony do wysokości 702 402,0 tys. zł (wzrost w stosunku do ustawy budżetowej per saldo o 82 000,0 tys. zł, tj. o 13,2%). Zmiany dokonane przez KGP w budżecie KWP we Wrocławiu zamykały się kwotą per-saldo +46 531,9 tys. zł (zmniejszenia ogółem 3 040,7 tys. zł), w tym: (a) świadczenia - zmniejszenie o 2 843,6 tys. zł, (b) wynagrodzenia i pochodne - zwiększenie 42 616,7 tys. zł, (c) wydatki rzeczowe - zwiększenie 3 506,5 tys. zł, (d) wydatki majątkowe - zwiększenie 3 252,4 tys. zł.

W ciągu 2017 r. pierwotny plan wydatków KWP we Wrocławiu został zwiększony środkami z rezerwy celowej w łącznej kwocie 34 755,2 tys. zł, tj. o 5,6%⁵⁴. Środki

⁵² Rozdziałami realizowanymi przez KWP we Wrocławiu w ramach działu 754 były także: rozdział 75401 – *Centralne Biuro Śledcze Policji* – którego plan wydatków w kwocie 9 693,0 tys. zł stanowił 1,4% planu wydatków działu, 75402 – *Komenda Główna Policji*, którego plan wydatków w kwocie 204,0 tys. zł stanowił 0,03% planu wydatków działu oraz rozdział 75495 – *Pozostała działalność*, którego plan wydatków w kwocie 321,0 tys. zł stanowił 0,05% planu wydatków działu. Pozostałe wydatki, realizowane w dziale 752 *Obrona narodowa*, w kwocie 3 843,0 tys. zł stanowiły 0,55% wydatków ogółem.

⁵³ Nr 158 w sprawie przyjęcia zasad prowadzenia ewidencji księgowej wykonania budżetu i sprawozdawczości oraz kwalifikacji w układzie zadaniowym w KWP we Wrocławiu.

⁵⁴ Wartość przyznanych rezerw celowych w poszczególnych grupach ekonomicznych, tj. na świadczenia, wynagrodzenia i pochodne, wydatki rzeczowe oraz na wydatki majątkowe stanowiły odpowiednio 16,42%, 3,34%, 27,19% oraz 39,9% kwot zaplanowanych pierwotnie na ten cel.

z rezerw wydatkowane zostały wysokości 34 508,3 tys. zł (tj. 92,3% planu) i zgodnie z ich przeznaczeniem, w tym na sfinansowanie świadczeń w wysokości 3 674 tys. zł, wynagrodzeń i pochodnych w wysokości 15 691,5 tys. zł, wydatków rzeczowych w wysokości 13 702,5 tys. zł i wydatków majątkowych w wysokości 34 508,3 tys. zł.

Na brak wydatkowania środków z rezerwy celowej w łącznej kwocie 246,9 tys. zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne (kwota 208,8 tys. zł), na wydatki rzeczowe (kwota 37,4 tys. zł) i na wydatki majątkowe (kwota 0,6 tys. zł), wpływ miały, odpowiednio:

- niższa od planowanej wartość świadczeń pieniężnych wypłaconych przez okres roku funkcjonariuszom zwolnionym ze służby oraz liczba odejść ze służby;
- niższe od planowanych wydatki poniesione na badania biegłych w postępowaniu przygotowawczym, naprawy samochodów służbowych, opłaty za parkowanie pojazdów przetrzymywanych w celach dochodzeniowo-śledczych;
- oszczędności przetargowe przy zakupie sprzętu remontowo-budowlanego.

W 2017 r. nie wystąpiły zwiększenia planu wydatków KWP we Wrocławiu o środki przeniesione z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

Wydatki zaplanowano rzetelnie oraz w sposób celowy i gospodarny. Zmiany w planie w ciągu roku budżetowego były dokonywane zgodnie z obowiązującymi przepisami i upoważnieniami.

(dowody: akta kontroli str. 217, 597)

2.2. Wykonanie wydatków

2.2.1. Wykonane wydatki KWP we Wrocławiu, w łącznej kwocie 699 638,0 tys. zł, stanowiły 99,7% planu po zmianach oraz 107,9% wydatków roku 2016 (648 521 tys. zł). W ujęciu rozdziałowym klasyfikacji budżetowej wydatki zostały wykonane⁵⁵:

- rozdział 75404 – *Komendy Wojewódzkie Policji* – w kwocie 161 719,0 tys. zł, co stanowiło 23,1% wydatków ogółem, 99,4% planu po zmianach, oraz 108,9% wydatków 2016 r.,
- rozdział 75405 – *Komendy Powiatowe Policji* – w kwocie 523 752,0 tys. zł, co stanowiło 74,9% wydatków ogółem, 99,7% planu po zmianach, oraz 107,0% wydatków 2016 r.

(dowody: akta kontroli str. 217-220)

2.2.2. Według grup ekonomicznych w strukturze wydatków w rozdziale 75404 dominujące były wydatki bieżące - 95,4% (499 651,2 tys. zł), następnie świadczenia na rzecz osób fizycznych - 3,6% (18 858,0 tys. zł), wydatki majątkowe - 0,8% (4 270,3 tys. zł) i współfinansowanie projektów z udziałem środków UE - 0,2% (972,6 tys. zł). W rozdziale 75405 dominowały wydatki bieżące - 73,2% (234,6 tys. zł), a następnie wydatki majątkowe - 26,80% (85,9 tys. zł). Stopień realizacji wydatków w grupach ekonomicznych w rozdziale 75404 wynosił ogółem 99,4%, z tego świadczenia na rzecz osób fizycznych zrealizowano w 100,0%, wydatki bieżące w 99,97%, a wydatki majątkowe w 99,98%, współfinansowanie projektów z udziałem środków UE (0,02% w strukturze) wykonano na poziomie 40,12%. W rozdziale 75405 stopień wykonania wydatków wynosił 99,99% w przypadku wydatków bieżących i 100,0% w przypadku wydatków majątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 240)

⁵⁵ W rozdziałach: 75401 – *Centralne Biuro Śledcze* (8 969,4 tys. zł), 75402 – *Komenda Główna Policji* (226,7 tys. zł), 75495 – *Pozostała działalność* (1 343,2 tys. zł) oraz w dziale 752 – *Obrona narodowa* (187,8 tys. zł).

2.2.3. Łączna kwota zobowiązań na koniec okresu sprawozdawczego, tj. na dzień 31 grudnia 2017 r., w części 42 *Sprawy wewnętrzne*, dział 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, rozdział 75404 *Komendy Wojewódzkie Policji* (Komenda we Wrocławiu) wyniosła 43 874,4 tys. zł, w tym 9 588,1 tys. zł w rozdziale 75404 *Komendy Wojewódzkie Policji* oraz 33 696,5 tys. zł w rozdziale 75405 *Komendy Powiatowe Policji*, w których to rozdziałach dominowały, zamykające się kwotą ogółem 37 277,9 tys. zł, zobowiązania niewymagalne z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2017 r., z terminem wypłaty do dnia 31 marca 2018 r. Pozostałe zobowiązania wynikały z ujęcia w księgach rachunkowych zdarzeń dotyczących grudnia 2017 r. z terminem płatności w styczniu 2018 r. W 2017 r. w KWP we Wrocławiu nie wystąpiły zobowiązania wymagalne i nie były naliczane odsetki od nieterminowych płatności.

(dowody: akta kontroli str. 243-259)

2.2.4. Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych zostały wypłacone w 2017 r. w 100,0% i zamknęły się kwotą 23 739,3 tys. zł, z tego: 4 586,9 tys. zł w rozdziale 75404 – *Komendy Wojewódzkie Policji* i 18 858,0 tys. zł i w rozdziale 75405 – *Komendy Powiatowe Policji*. W porównaniu do wysokości świadczeń zrealizowanych w roku 2016 były wyższe o 5,71%, tj. o 1 281,7 tys. zł. Dominującą pozycją wydatków w obszarze świadczeń, o których mowa były wypłacane funkcjonariuszom równoważniki pieniężne za brak lokalu mieszkalnego oraz dopłaty do wypoczynku dla funkcjonariuszy i ich rodzin. Wydatki na ten cel wyniosły 4 515,7 tys. zł w rozdziale 75404 i 18 858,0 tys. zł w rozdziale 75405.

(dowody: akta kontroli str. 241, 242)

2.2.5. Niewykorzystane środki w kwocie 2 764,0 tys. zł zostały przekazane do dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który podejmował decyzje o blokowaniu planowanych wydatków. Blokadą objęto kwotę 2 614,1 tys. zł, pozostałość po tej blokadzie wyniosła 149,9 tys. zł. Na rachunku bankowym według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. pozostało 229,9 tys. zł. Różnica w wysokości 80,0 tys. zł wynikała ze zmiany planu finansowego, dokonanej w dniu 29 grudnia 2017 r.⁵⁶.

(dowody: akta kontroli str. 480-483)

2.2.6. Przeciętne zatrudnienie w KWP we Wrocławiu, zmniejszyło się z 9 232,26 etatu w 2016 r. do 9 151,26 etatu w 2017 r., tj. o 0,9%, z tego w przypadku: statusu zatrudnienia (01) – *Osoby nieobjęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń* nastąpiło zwiększenie z 841,12 etatu do 842,17 etatu, statusu zatrudnienia (03) – *Członkowie korpusu służby cywilnej* nastąpiło zwiększenie z 771,57 etatu do 774,08 etatu, statusu zatrudnienia (10) – *Żołnierze i funkcjonariusze* nastąpiło zmniejszenie o 89,05 etatu, tj. o 1,1% z poziomu 7 619,57 etatu do poziomu 7 534,48 etatu. Naczelnik Wydziału Kadr KWP we Wrocławiu wskazała, że przyczyną zmniejszenia zatrudnienia w grupie funkcjonariuszy były dobrowolne zwolnienia ze służby w Policji także związane z nabyciem praw emerytalnych. Trudności z uzupełnieniem kadry upatrywano w małym zainteresowaniu pracą w policji, w charakterze funkcjonariusza, ze względu na małą atrakcyjność wynagrodzenia. W 2017 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego: w statusie zatrudnienia (01) zwiększyło się z 2,93 tys. zł do 3,50 tys. zł (wzrost o 19,2%), w statusie zatrudnienia (03) zwiększyło się

⁵⁶ Końcowe zasilenie finansowe KWP we Wrocławiu było planowane i zrealizowane przez KGP w dniu 28 grudnia 2017 r., natomiast w dniu 29 grudnia 2017 r. KGP dokonała zmiany planu finansowego KWP we Wrocławiu, polegającej na jego zmniejszeniu o 80,0 tys. zł. W związku z powyższym na konto KWP we Wrocławiu w dniu 29 grudnia 2017 r. znajdowało się o 80,0 tys. zł więcej środków w stosunku do zmienionego planu finansowego.

z 3,67 tys. zł do 4,00 tys. zł (wzrost o 9,1%), w statusie zatrudnienia (10) zwiększyło się z 5,37 tys. zł do 5,68 tys. zł (wzrost o 5,66%). W 2017 r. KWP we Wrocławiu nie przekroczyła kwoty wydatków na wynagrodzenia określonej w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 5, 1039-1040)

W 2017 r. w związku z funkcjonowaniem i obsługą Komendy Wojewódzkiej i komend powiatowych zawarto łącznie 37 umów zlecenia i umów o dzieło. W KWP we Wrocławiu zawarto 16 umów zlecenia i cztery o dzieło, a w komendach powiatowych 17 umów zlecenia.

W związku z realizacją umów wydatkowano w 2017 r. (poz. 417001) łącznie 234,7 tys. zł, z tego:

- w rozdziale 75404 (komendy wojewódzkie) 99,7 tys. zł,
- w rozdziale 75405 (komendy powiatowe) 135,0 tys. zł.

Przedmiotem zleceń były przede wszystkim czynności biurowo-administracyjne oraz z zakresu obsługi obiektów Policji Dolnośląskiej, m.in. przygotowanie dokumentów do archiwizacji, pełnienie funkcji inspektora nadzoru, usługi szkoleniowe, sezonowe usługi palaczy CO, przenoszenie paliwa do ogrzewania komisariatu wodnego we Wrocławiu i tym podobne prace⁵⁷.

(dowód: akta kontroli str. 9-90)

Weryfikacji poddano pięć umów zlecenia (w tym dwie zawarte z funkcjonariuszami), na podstawie których wydatkowano ogółem 80,4 tys. zł, co stanowiło 34,2% wszystkich wydatków poniesionych w związku z realizacją w sumie 37 umów zlecenia. Weryfikowane umowy dotyczyły:

- a) w dwóch przypadkach prac w zakresie przeładunku oleju opałowego (2,0 tys. zł);
- b) w jednym przypadku zadań remontowo-budowlanych (45,5 tys. zł)⁵⁸, tj. m.in. przygotowania specyfikacji robót budowlanych wraz z kosztorysem inwestorskim oraz przygotowania materiałów niezbędnych do przeprowadzenia procedury udzielenia zamówienia publicznego, a także nadzoru i rozliczenia robót budowlanych w budynkach KPP Oleśnica, KPP Lwówek Śląski, KP Syców, SPPP Legnica, KP Sobótka, PP Miękinia, KPP w Bolesławcu. Stwierdzono, że w każdym przypadku zlecenie prac było uzasadnione okolicznościami zaistniałymi w KWP we Wrocławiu i miało charakter tymczasowy;
- c) w dwóch przypadkach prac księgowych (32,8 tys. zł), tj. przygotowania dokumentacji do archiwizacji oraz uzgadniania sald ksiąg rachunkowych. W szczególności prace te polegały na skompletowaniu dokumentów dotyczących przedawnionych należności z tytułu opłat za pobyt w PDOZ w celu wytrzeźwienia od poszczególnych dłużników (wraz ze sporządzeniem zestawień dotyczących przedawnionych należności) w ilości nie mniejszej niż 450 kompletów takiej dokumentacji miesięcznie, tj. ogółem 4 050 kompletów dokumentacji w okresie trwania umowy, wraz ze szczegółowym opisem podejmowanych czynności egzekucyjnych. Potrzebę zawarcia tych umów uzasadniano koniecznością przyspieszenia przygotowania dokumentów dotyczących należności przedawnionych, zakwalifikowanych do zdjęcia z ewidencji księgowej. Zgodę na zawarcie przedmiotowych umów wyraził właściwy Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji.

We wszystkich badanych przypadkach potwierdzono wykonanie zadań bez zastrzeżeń. Zadania zostały wykonane przez zleceniobiorców prawidłowo i w ilościach przewidzianych lub większych, niż zostało to określone w umowach. Nadzór nad realizacją powyższych umów zleceń polegał m.in. na sporządzeniu

⁵⁷ Do budynku komisariatu nie możliwości dowozu paliwa samochodem.

⁵⁸ Umowy dotyczące archiwizacji dokumentów oraz prac remontowo budowlanych zawarto z osobami niezwiązanymi umowami o pracę i podobnymi z KWP we Wrocławiu.

szczegółowych zestawień zarówno ilości skompletowanych dokumentów, jak i przygotowywanych tomów archiwizacyjnych.

W sprawie zawarcia dwóch umów zlecenia na prace księgowe Naczelnik Wydziału Finansów KWP we Wrocławiu wskazała, że przyczyną dla których zatrudnia się dodatkowe osoby na podstawie umów cywilnoprawnych jest z jednej strony konieczność wykonania zadań, z drugiej zaś występujące w Wydziale Finansów, i w całej Policji Dolnośląskiej, braki kadrowe. Próby pozyskania pracowników do Wydziału Finansów nie przyniosły efektu ze względu na małą atrakcyjność finansową ofert pracy. Naczelnik Wydziału Finansów wskazała również, że w lutym 2018 r. przeprowadzono dwa nabory, w przypadku których nie było zainteresowania ofertą pracy.

(dowód: akta kontroli str. 5-37, 65-69, 90, 98, 202-203)

2.2.7. Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 10 579,4 tys. zł, stanowiących 14,1% pozapłacowych wydatków zrealizowanych przez KWP we Wrocławiu. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia.

Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS) spośród 14 599 zapisów księgowych o łącznej wartości 75 026,1 tys. zł. Badaniem objęto 88 zapisów księgowych na kwotę ogółem 10 579,4 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych 10 zapisów o wartości ogółem 3 341,3 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 77 zapisów na kwotę 7 238,1 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonego badania próby wydatków stwierdzono, że: (1) wydatki służyły realizacji celu zadania/podzadania, któremu został przyporządkowane w układzie budżetu zadaniowego; (2) zostały rzetelnie skalkulowane; (3) zostały dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym jednostki; (4) prawidłowo stosowano przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych* (dalej: „upzp”)⁵⁹; (5) we wszystkich przypadkach zobowiązania wynikające z faktur zostały uregulowane terminowo, (6) w analizowanej próbie 88 dokumentów, wynikające z nich zobowiązania w 15 przypadkach, stanowiących 39,4% próby, uregulowano ze znaczącym bo ponad 14-dniowym wyprzedzeniem w stosunku do wynikających z umów terminów płatności. W przeważającej części, tj. w 13 przypadkach, przedterminowe płatności dotyczyły zobowiązań z terminem zapadalności przypadającym na styczeń 2018 r., a uregulowanych w grudniu 2017 r. W wyniku analizy treści wylosowanych dokumentów księgowych, ich porównania z zapisami ewidencji księgowej, zawartymi przez KWP we Wrocławiu umowami oraz źródłową dokumentacją rozliczeń (m.in.: protokoły odbioru, zestawienia wypłat należności pozapłacowych świadczeń na rzecz osób fizycznych), nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji, dokumentowaniu i zaewidencjonowaniu poniesionych wydatków. Dowody księgowe sporządzane były rzetelnie, tj. zgodnie z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentowały. Były także poddawane kontroli formalnej i rachunkowej przed zaksięgowaniem.

Próbie, o której mowa wyżej, uzupełniono w drodze doboru celowego o 149 zapisów dotyczących transakcji o wartości ogółem 18 039,9 tys. zł. Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji tych wydatków. Zobowiązania wynikające z tych dokumentów zostały we wszystkich przypadkach uregulowane z dochowaniem terminów płatności. Przelewów środków dokonywano średnio trzy dni przed terminem wynikającym z dokumentów.

Ogółem badaniu poddano wydatki pozapłacowe o wartości 28 619,30 tys. zł, co stanowiło 4,1% ogółu wydatków oraz 36,8% wydatków rzeczowych i majątkowych KWP we Wrocławiu w 2017 r.

⁵⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579, ze zm.

(dowody: akta kontroli str. 440-468, 569-678)

W sprawie terminowości regulowania zobowiązań Zastępca Głównego Księgowego KWP we Wrocławiu wskazała, że wydatki te dotyczyły przede wszystkim płatności za realizację zadań ujętych w planie remontów i planie inwestycyjnym KWP we Wrocławiu na rok 2017. Plan remontów i plan inwestycyjny na dany rok budżetowy, ustalone i zatwierdzone są przez Komendanta Głównego Policji i przekazywane do realizacji przez Komendę Wojewódzką w danym roku budżetowym. W dalszej części wyjaśnień Zastępca Głównego Księgowego wskazała, że z uwagi zarówno na konieczność wydatkowania środków budżetowych przyznanych na dany rok budżetowy, jak i braku ich uwzględnienia w planie remontowym i inwestycyjnym na kolejny rok budżetowy, faktury za zadania zrealizowane i odebrane w 2017 r. należało dokonać płatności w 2017 r. Zastępca Głównego Księgowego podkreśliła, że planowanie wydatków realizowanych przez KWP we Wrocławiu następuje z dwumiesięcznym wyprzedzeniem. W konsekwencji, weryfikacja zapotrzebowania środków pieniężnych na wydatki budżetowe na poszczególne dekady miesiąca następuje z wyprzedzeniem, co skutkuje tym, iż w przypadku braku wpływu zaplanowanej do realizacji faktury, w celu uniknięcia zwrotu środków finansowych, wystąpiły w KWP we Wrocławiu przypadki zapłaty zobowiązań przed wskazanym terminem.

(dowody: akta kontroli str. 97-98, 239, 261)

Główna Księgowa KWP we Wrocławiu podniosła, że budżet KWP we Wrocławiu na rok 2017 był niedoszacowany w zakresie wydatków rzeczowych. Przyznane w ustawie budżetowej środki przez BF KGP na wydatki rzeczowe w 2017 r. stanowiły 80,1% wydatków rzeczowych z 2016 r. Środki te były niewystarczające i nie gwarantowały pełnej realizacji ustawowych zadań.

2.2.8. Do wykonania w roku 2017 przewidziano ogółem 18 zadań inwestycyjnych. Zamierzenia inwestycyjne zrealizowano w sześciu przypadkach. W ramach realizacji zadań wykonano dokumentację projektową oraz przeprowadzono roboty budowlane. W jednym przypadku zdecydowano o odstąpieniu od inwestycji w postaci budowy KP w Sycowie, w pozostałych przypadkach prowadzone postępowania o zamówienie publiczne nie przyniosły rozstrzygnięcia w postaci wyboru wykonawcy zadania w 2017 r., o czym mowa w dalszej części tego wystąpienia. W grupie zakupów inwestycyjnych wydatkowano prawie 100,0% zaplanowanych środków, tj. 4 364,1 tys. zł. Zakupiono m.in. chromatograf gazowy, zaginarkę Holzmann RBM 1250, przepycharkę R650, zaciskarkę Rems Mini Press, zamrażarkę Frigo 2 oraz przyczepę do przewozu psów służbowych.

(dowody: akta kontroli str. 1081)

2.2.9. Plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych na rok 2017 sporządzono odrębnie dla postępowań, do których ze względu na wartość zastosowanie miały przepisy *upzp*, tj. o wartości powyżej 30 tys. euro oraz dla postępowań niepodlegających przepisom tej ustawy, tj. o wartości niższej niż 30 tys. euro. Plany zatwierdzone zostały w dniu 5 stycznia 2017 r. przez właściwego Zastępcę Komendanta Wojewódzkiego z 22-dniowym wyprzedzeniem w stosunku do dnia przyjęcia planu finansowego w KWP we Wrocławiu. Plany postępowań zawierały m.in. informacje określone w art. 13a ust. 2 *upzp*. Plany te opublikowano na stronach internetowych KWP we Wrocławiu.

(dowody: akta kontroli str. 324-347)

Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2017 r. zamówieniach publicznych przekazane zostało Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 22 lutego 2018 r. Sprawozdanie sporządzono i przekazano stosownie do wymogów określonych rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia

2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania⁶⁰.

W 2017 r. wszczęto, w trybie *upzp*, postępowania o udzielenie zamówień publicznych dotyczących zadań finansowanych z budżetu środków europejskich. Zamówień nie udzielono o czym mowa w części tego wystąpienia dotyczącej wydatków budżetu środków europejskich.

(dowody: akta kontroli str. 348-367)

W wyniku analizy trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych w trybie: [1] przetargu nieograniczonego dotyczącego dostawy chromatografu gazowego sprzężonego ze spektrometrem podczerwieni wraz wyposażeniem i oprogramowaniem o wartości 540,9 tys. zł; [2] zamówienia z wolnej ręki, którego przedmiotem były roboty budowlane – przebudowa części dachu budynku garażowo-warsztatowego Komendy Powiatowej Policji w Zgorzelcu o wartości 159,8 tys. zł; [3] postępowania przeprowadzonego poza procedurami *upzp* ze względu na wartość zamówienia, tj. dotyczącego usług pralniczych o wartości do 113,5 tys. zł. Ogółem wartość analizowanych zamówień zamykała się kwotą 823,2 tys. zł, a zrealizowane w 2017 r. w ramach przedmiotowych zamówień wydatki wyniosły ogółem 793,9 tys. zł. Na podstawie przeprowadzonego badania dokumentacji dotyczącej ww. zamówień stwierdzono, że środki publiczne zostały wydatkowane racjonalnie z zachowaniem zasady uczciwej konkurencji zachodzącej pomiędzy podmiotami ubiegającymi się o zamówienie publiczne. Zamówień udzielono po prawidłowo przeprowadzonych postępowaniach, w wyniku których zawarto stosowne umowy. Umowy zrealizowano terminowo oraz zgodnie z zapisami dotyczącymi przedmiotu zamówienia, co potwierdzono protokołami odbioru. Wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki. W wyniku analizy ww. postępowań o udzielenie zamówień publicznych nie stwierdzono naruszeń przepisów *upzp* oraz procedur wewnętrznych dotyczących udzielenia zamówienia o wartości poniżej 30 tys. euro, mających wpływ na wynik postępowania. W próbie wydatków, badanej pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania *upzp*, nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowody: akta kontroli str. 221-238, 324-478)

2.2.7. Obowiązujące w KWP we Wrocławiu: statut, regulamin organizacyjny, zakresy obowiązków pracowników, regulamin udzielania zamówień publicznych, przyjęte zasady rachunkowości, procedury obiegu oraz kontroli sprawozdań budżetowych i finansowych – regulowały organizację i funkcjonowanie KWP we Wrocławiu w taki sposób, aby skutecznie ograniczyć istnienie czynników i mechanizmów korupcjogennych, w tym m.in. poprzez ograniczenie: nadmiaru kompetencji w ręku jednego urzędnika, dowolności w podejmowaniu decyzji, braku odpowiedzialności osobistej. Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej Komendant Wojewódzki złożył w dniu 9 lutego 2018 r. Wynikało z niego, że w KWP we Wrocławiu funkcjonuje adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

(dowody: akta kontroli str. 1035, 1036-1038)

2.3. Wydatki budżetu środków europejskich

W roku budżetowym 2017 KWP we Wrocławiu nie wykorzystwała środków finansowych Unii Europejskiej, zaplanowanych w wysokości 2 931,6 tys. zł. na realizację sześciu projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w ramach Podzadania 1.3.1. – *Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej*, Policja też może być ECO – wzrost

⁶⁰ Dz. U. poz. 2038.

efektywności energetycznej w obiektach policji dolnośląskiej, polegających na przeprowadzeniu termomodernizacji obiektów policyjnych w 8 miejscowościach. Pierwotnie, w ustawie budżetowej na rok 2017⁶¹ w dziale 42 *Sprawy wewnętrzne* 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* na finansowanie projektów⁶² realizowanych w ramach [1] Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz [2] Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020 zaplanowano 4 581,00 tys. zł. W wyniku dokonanych zmian w budżecie kwotę powyższą zmniejszono do 2.933,0 tys. zł z czego wykorzystano 1,4 tys. zł. Środki w wysokości 2 660,5 tys. zł zostały objęte blokadą na podstawie decyzji z dnia 18 grudnia 2017 r.⁶³. Do dyspozycji MSWiA przekazano w tym dniu 7,9 tys. zł⁶⁴.

(dowody: akta kontroli str. 92-93)

Według Głównego Księgowego – Naczelnika Wydziału Finansów KWP we Wrocławiu, przyczyną niewykorzystania środków (o których mowa wyżej) była nieskuteczność prowadzonych postępowań przetargowych w przedmiotowym zakresie. Naczelnik Wydziału Finansów wskazała przy tym, że niezwłocznie po skompletowaniu dokumentacji ogłoszono sześć postępowań w sprawie o zamówienie publiczne, z czego w trzech przypadkach postępowanie unieważniono ze względu na brak ofert, w dwóch przypadkach oferowane ceny były wyższe od kwot które KWP we Wrocławiu postanowiła przeznaczyć na te zadania, zaś w jednym przypadku unieważnienie postępowania było skutkiem kontroli ex-ante w innej, podobnej sprawie. Postępowania ponowiono w 2017 r., jednak z terminami rozstrzygnięcia przetargów przypadającymi, ze względów formalnoprawnych, na 2018 r.

(dowody: akta kontroli str. 94-95)

Według Naczelnika Wydziału Zamówień Publicznych i Funduszy Pomocowych KWP we Wrocławiu, przyczyną braku wyboru wykonawcy zadań, których finansowanie (częściowe) przewidziano z budżetu środków europejskich, upatrywać należy w długotrwałości postępowań prowadzonych w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w tym aneksowania już zawartych umów oraz długotrwałości procesu pozyskiwania finansowania dla tych projektów.

(dowody: akta kontroli str. 988-1032)

2.4. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Przewidywane dla zadania 2.1. – *Ochrona porządku publicznego oraz zwalczania przestępczości*, wykonanie miernika (*średniookresowy wskaźnik zagrożenia*) na poziomie $\leq 194\%$ (według ustawy budżetowej), wyniosło 222,12%, tj. w wielkości przewidywanego wykonania.

Dla zadania 2.4. – *Zarządzanie kryzysowe oraz przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych*, wykonanie wartości miernika - *stopień wdrożenia systemu zarządzania kryzysowego do działań administracji rządowej* – nie zostało określone. Nie zostało również określone wykonanie wartości miernika – *procent realizacji zadań rocznych określonych w Programie Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych* dla zadania 11.4. – *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa*. Określono natomiast i wykonano mierniki dla podzadania

⁶¹ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.)

⁶² Wdrożenie systemu teleinformatycznego „PATROL+” w jednostkach organizacyjnych dolnośląskiej Policji, w ramach RPO Województwa Dolnośląskiego 4 224,00 tys. zł oraz sześć projektów w ramach POLiŚ o wartości 357,0 tys. zł „Policja może być EKO - wzrost efektywności energetycznej w obiektach Policji” – różne obiekty.

⁶³ Decyzja FB-11091/2017 z dnia 18 grudnia 2017 r.

⁶⁴ Pozostałość po blokadzie i środkach przekazanych do dyspozycji - 4,9 tys. zł.

2.1.1. i działań 2.1.1.4 i 2.1.1.5; podzadania 2.1.3. i działań 2.1.3.1, 2.1.3.2, 2.1.3.3, podzadania 2.1.4. i działań 2.1.4.1, 2.1.4.2, podzadania 2.1.6 i działań 2.1.6.1, 2.1.6.2. Zdefiniowany dla działania 2.1.6.3. miernik – *poziom skuteczności ujawniania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu*, którego wartość wg ustawy budżetowej określono na poziomie 17,1% i więcej, nie został w ciągu roku budżetowego wyliczony. Nie wyliczono również, określonego w ustawie budżetowej miernika dla działania 2.4.3.1. Określonych w ustawie budżetowej mierników dla działań: 2.1.6.3. nie wyliczano, albowiem zgodnie z procedurami obowiązującymi w Policji jest to miernik, za którego monitorowanie odpowiedzialne jest CBŚP, zaś dla działania 2.4.3.1 na szczeblu komend wojewódzkich policji nie ma narzędzi analitycznych umożliwiających prawidłowe określenie wartości tych mierników. Skuteczności i efektywności wydatkowania przez KWP we Wrocławiu w 2017 r. środków publicznych, na realizację podstawowych zadań, dowodzi m.in.:

- liczba 625 837 kontroli uczestników ruchu drogowego dokonana przez policjantów ruchu drogowego (działanie 2.1.4.1.),
- liczba 7 384 godzin przedsięwzięć profilaktycznych przeprowadzonych przez policjantów ruchu drogowego (działanie 2.1.4.2.),
- liczba 37 przeprowadzonych kontroli funkcjonowania specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych (działanie 2.1.1.4.),
- liczba 35 kontroli funkcjonowania specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych zakończonych ujawnieniem naruszeń przepisów (działanie 2.1.1.4.),
- poziom 98% skuteczności poszukiwań osób (podzadanie 2.1.6),
- 8 min. 41 sek. pilne i 13 min 13 sek. zwykłe – średni czas reakcji na zdarzenie (podzadanie 2.1.3.).

(dowody: akta kontroli str. 1080)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

1) Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w 2017 r. KWP we Wrocławiu nie wykorzystwała ujętej w planie finansowym kwoty 2 931,6 tys. zł z budżetu środków europejskich, podobnie jak w 2016 r. (1 090,0 tys. zł). Zauważyć należy, iż pomimo wystąpienia okoliczności wskazujących, że wskazana wyżej sytuacja niewykorzystania środków budżetu Unii Europejskiej powstała z przyczyn niezależnych od KWP we Wrocławiu, to zdarzenie to było jednak niepożądane z punktu widzenia racjonalnego planowania wydatkowania środków publicznych.

2) Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w roku 2017, i wcześniej, niektóre z zadań przypisanych komórkom organizacyjnym Komendy Wojewódzkiej w jej regulaminie organizacyjnym, realizowano przy wykorzystaniu umów cywilnoprawnych jako formy zatrudnienia i zarazem powierzenia zadań. Dotyczyło to m.in. realizacji części zadań przypisanych do Wydziału Finansów KWP we Wrocławiu. W tym przypadku na podstawie umów cywilnoprawnych realizowano czynności związane z obsługą finansowo-księgową Komendy Wojewódzkiej, tj. zlecano archiwizację dokumentów, działania okołowindykacyjne, a także prace stricte księgowe, jak np. uzgadnianie sald kont księgowych w okresach sprawozdawczych. Jednakże z obowiązującego regulaminu organizacyjnego KWP we Wrocławiu wynika, że do zadań Wydziału Finansów należy m.in. obsługa finansowo-księgowa Komendy Wojewódzkiej, jednostek Policji oraz komórek organizacyjnych. Przyczyny takiego stanu rzeczy należy upatrywać w niedoborach kadrowych KWP we Wrocławiu w powiązaniu z koniecznością terminowego wykonania określonych zadań. Zwraca uwagę nieskuteczność Komendy Wojewódzkiej w działaniach mających na celu uzupełnienie stanów kadrowych. Organizowane w lutym i marcu 2018 r. nabory nie przyniosły efektu w postaci

l. h.
Dr. CF

pozyskania pracowników księgowości ze względu na brak zainteresowania ofertą. Spowodowane to było przede wszystkim niską atrakcyjnością finansową ofert pracy w konfrontacji z wymaganiami stawianymi kandydatom.

NIK wskazuje, że zawieranie umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę, których przedmiotem są zadania podobne lub tożsame z zadaniami pracowników powinno być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami i mieć charakter tymczasowy. Przyczynami zawierania umów cywilnoprawnych nie mogą być braki kadrowe lub wymagania przewidziane procedurą naboru⁶⁵.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie przez kontrolowaną jednostkę planu finansowego na 2017 r. w zakresie wydatków, zauważając jednocześnie, iż nie wykorzystano ujętej w planie finansowym kwoty 2 931,6 tys. zł z budżetu środków europejskich.

3. Prawidłowość i rzetelność sprawozdań

Opis stanu faktycznego

3.1. W KWP we Wrocławiu, zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a i c ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowość⁶⁶:

- prawidłowo opracowano zkładowy plan kont i opisano system przetwarzania danych w odniesieniu do prowadzonych ksiąg rachunkowych, zawierający wykaz programów i procedur wraz z opisem algorytmów. Określono wersję oprogramowania i datę jego eksploatacji i opisano programowe zasady ochrony danych;
- dostępna była procedura zasad i kontroli zaciągania zobowiązań finansowych oraz dokumentacja określająca szczegółowo zasady obiegu i zatwierdzania dokumentów księgowych;
- stosowane były przyjęte zasady rachunkowości (opisane w przyjętej polityce rachunkowości);
- kierownik jednostki powierzył na piśmie obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości głównemu księgowemu;
- zestawienie obrotów i sald kont księgi głównej sporządzane było, co najmniej raz na miesiąc;
- dokumenty zostały zaksięgowane (tj. zatwierdzone bez możliwości dokonania zmiany w zapisie księgowym) przed sporządzeniem sprawozdania budżetowego za dany okres.

(dowody: akta kontroli str. 484)

W roku budżetowym 2017 zarówno sprawozdawczość, jak i prowadzenie ksiąg rachunkowych nie były przedmiotem audytu wewnętrznego.

W KWP we Wrocławiu nie opracowano odrębnej procedury, instrukcji sporządzania sprawozdań. Zastępca Głównego Księgowego wyjaśniła, że sprawozdania sporządza się w oparciu o ogólne zasady opisane w polityce rachunkowości KWP we Wrocławiu oraz rozporządzeniu Ministra Finansów wydanym w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Jedną z podstaw sporządzania sprawozdań są wytyczne Komendy Głównej Policji w Warszawie w formie algorytmów w systemie informatycznym SWOP FK, w którym generowane są sprawozdania budżetowe przenoszone następnie do systemu TREZOR.

Identyfikacja ryzyk prowadzona jest w systemie elektronicznym „ZARA”⁶⁷, w KWP we Wrocławiu prowadzi się rejestr ryzyk w jednostce, w którym dla każdego

⁶⁵ Rekomendacje Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej – dostęp w dniu 23 marca 2018 r. pod adresem: bip.kprm.gov.pl/download/75/16096/Rekomendacjeumowycywilnoprawne.pdf

⁶⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 395, ze zm.

⁶⁷ Zgodnie z decyzją 409/2016 z dnia 18 lipca 2016 r. i wcześniejszą nr 584/2015 z dnia 30 grudnia 2015 r. Komendanta Wojewódzkiego w sprawie określenia zasad organizacji i funkcjonowania

zidentyfikowanego ryzyka określony został cel identyfikacji, zadanie, jakiemu ma służyć identyfikacja oraz następstwo jego zaistnienia. Określono również prawdopodobieństwo zaistnienia ryzyka, poziom istotności i jego materializacja w danym roku. W zakresie sprawozdawczości budżetowej prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości polegających na nieterminowym przekazaniu sprawozdania, ujęcia w nim danych niezgodnych z ewidencją księgową, określono, jako przypadek jednostkowy. Środki kontroli uznano za wystarczające, a skutki takiego zdarzenia za krótkotrwałe.

(dowody: akta kontroli str. 484-500, 969-971)

3.2. Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2017 w rozdziale 75404 i 75405:

- a) sprawozdania z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej:
- Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych,
 - Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych,
 - Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa,
 - Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich,
 - Rb-33 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego,
 - Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej na (...) rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego/agencji wykonawczej/instytucji gospodarki budżetowej/Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
 - Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym,
 - Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego/agencji wykonawczej/instytucji gospodarki budżetowej/państwowej osoby prawnej,
 - Rb-28 NW z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego,
 - Rb-28 NW Programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa, które nie wygasły z upływem roku budżetowego w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA,
- b) sprawozdania jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r.:
- Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych,
 - Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kwoty wykazane w sprawozdaniach wynikały z ewidencji księgowej, a przyjęty Zakładowy Plan Kont (ZPK), pozwalał na sporządzenie sprawozdań w wymaganej szczegółowości. Także sprawozdania łączne sporządzane zostały prawidłowo, na podstawie danych ze sprawozdań jednostkowych i terminowo przekazane odbiorcom.

(dowody: akta kontroli str. 486-500, 969-986)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w zakresie prawidłowości i rzetelności sprawozdań, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez skontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe w zakresie operacji finansowych. Kwoty wykazane w przedmiotowych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

V. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

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

- 1) Doprowadzenie do aktualizacji księgowej stanu zaległości budżetowych, ze szczególnym uwzględnieniem spraw wskazanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym.
- 2) Ujmowanie w księgach rachunkowych dochodów z tytułu szkód w mieniu jednostki bez zbędnej zwłoki.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

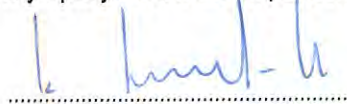
Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Wrocław, dnia 23 marca 2018 r.

Kontrolerzy:

Ksymbena Kramarczyk Rosiak
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Ryszard Puchała
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor


.....
podpis

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
z up.
Zdzisław Farkowski
dyrektor

