

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa

Nr kontroli P96032

Nr ewid.40/97/P96032

INFORMACJA

**o wynikach kontroli finansowania działalności Policji
ze źródeł innych niż budżet państwa.**

S p i s t r e ś c i

	Str.
I. CZĘŚĆ OGÓLNA	
1. <i>Charakterystyka kontroli</i>	3
2. <i>Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności</i>	4
3. <i>Uwagi i wnioski</i>	9
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	
1. <i>Charakterystyka stanu prawnego</i>	10
2. <i>Istotne ustalenia kontroli</i>	16
2.1. Pozyskiwanie darowizn przez Policję w latach 1990-1995 i I półroczu 1996 r.	16
2.2. Tryb przyjmowania darowizn przez Policję oraz rozwiązania organizacyjne i ewidencyjne w tym zakresie	33
2.3. Wykorzystywanie darowizn w kontekście zadań realizowanych przez kontrolowane komendy Policji	41
III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	44

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. *Charakterystyka kontroli*

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od lipca 1996 r. do stycznia 1997 r. kontrolę w zakresie finansowania działalności Policji ze źródeł innych niż budżet państwa. Kontrolę przeprowadzono z własnej inicjatywy i oznaczono numerem P96032. Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1990 r. do 30 czerwca 1996 r.

Celem kontroli było zbadanie legalności, a także celowości finansowania Policji ze źródeł innych niż budżet państwa oraz ocena przyjętych rozwiązań organizacyjnych i ewidencyjnych w tym zakresie. Ponadto celem kontroli była ocena wykorzystania przez Policję pozyskanych darowizn.

Tematyka kontroli obejmowała:

- uregulowania prawne problemu darowizn w Policji, ze szczególnym uwzględnieniem legalności wprowadzania wewnątrzresortowych uregulowań prawnych dotyczących przyjmowania darowizn przez Policję;
- pozyskiwanie darowizn przez Komendę Główną Policji i komendy wojewódzkie Policji w latach 1990-1995 i I półroczu 1996 r.;
- przestrzeganie przez Policję resortowych przepisów w trakcie pozyskiwania darowizn;
- źródła pochodzenia darowizn oraz badania legalności funkcjonowania i rzetelności darczyńcy;
- sposób ewidencjonowania darowizn oraz rzetelność sprawozdań w tym zakresie;
- celowość i rzetelność wykorzystywania darowizn.

Badaniami kontrolnymi objęto: Komendę Główną Policji, Komendę Stołeczną Policji oraz komendy wojewódzkie Policji w: Bielsku-Białej, Częstochowie, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Łodzi, Poznaniu i Suwałkach.

Jednostką organizacyjną Najwyższej izby Kontroli przeprowadzającą kontrolę był Departament Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych (od dnia 1 stycznia 1997 r. Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa).

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności.

1. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, w art.13 ust.1, jak wskazano w charakterystyce stanu prawnego określa, iż koszty związane z funkcjonowaniem Policji pokrywane są z budżetu państwa. Organy samorządu terytorialnego mogą uczestniczyć w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Policji. Regulacje te zawierają gwarancję finansowania Policji z budżetu państwa. Jest to bardzo ważne z punktu widzenia ustawowych zadań Policji, określonych w art.1 ust.2 ustawy, których realizacja nie może być uzależniona bezpośrednio od woli poszczególnych obywateli, lub podmiotów gospodarczych.
2. Zgodnie z prawem budżetowym, przyjmowanie i zagospodarowywanie darowizn w jednostkach budżetowych, w tym także w jednostkach organizacyjnych Policji, było możliwe za pośrednictwem utworzonego w tym celu środka specjalnego. W Policji, w badanym okresie, nie zawsze zasady te były przestrzegane. Darowizny przyjmowane były zarówno na rachunki środków specjalnych, jak i - w szczególności do 1994 r. - na rachunki bieżące komend Policji, co stanowiło naruszenie zasady legalności działania. Sprzyjały temu nieprecyzyjne regulacje wewnątrzresortowe dotyczące przyjmowania i ewidencji darowizn, np.instrukcja Nr 6/92 dyrektora Departamentu Finansów MSW z dnia 7 października 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania gospodarki pozabudżetowej, a także regulacje wydawane

indywidualnie przez poszczególnych komendantów wojewódzkich Policji (szczegóły w rozdziale II.1 str.13-14 informacji). Uporządkowanie tego problemu od strony formalnej nastąpiło w sierpniu 1994 r. w związku z wydaniem przez Ministra Spraw Wewnętrznych zarządzenia Nr 44 z dnia 23 sierpnia 1994 r. W zarządzeniu tym minister dokonał podziału darczyńców na dwie grupy: państwowe jednostki organizacyjne, jednostki administracji samorządowej, fundacje i instytucje ubezpieczeniowe oraz inne podmioty. Spowodowało to, iż w praktyce podmioty ujęte w grupie pierwszej traktowane były na tych samych zasadach, co organy samorządu terytorialnego wskazane w ustawie o Policji.

3. Kontrola wykazała, iż problem darowizn w Policji występował od chwili utworzenia tej formacji, tj. od maja 1990 r. Było to związane z poszukiwaniem pozabudżetowych możliwości finansowania działalności Policji, co uzasadniano ograniczeniami budżetowymi. Wartość darowizn w poszczególnych latach przedstawiała się następująco:

- 1990 r. - brak zbiorczych danych;
- 1991 r. - 1.844,1 tys.zł;
- 1992 r. - 10.069,3 tys.zł;
- 1993 r. - 16.357,9 tys.zł;
- 1994 r. - 13.772,1 tys.zł;
- 1995 r. - 16.685,4 tys.zł;
- I półr. 1996 r. - 8.660,5 tys.zł.

Znaczny wzrost wartości darowizn przyjętych przez Policję nastąpił w 1992 r. i był skutkiem poszukiwania przez jednostki terenowe Policji pozabudżetowych źródeł finansowania. Kierownicy tych jednostek często występowali do różnych podmiotów o udzielenie wsparcia finansowego i rzeczowego. Sponsorzy, w wielu przypadkach,

pozyskiwani byli poprzez kontakty służbowe albo prywatne policjantów. Jednym ze sposobów pozyskiwania darowizn było tworzenie - głównie w latach 1990-1992 - z inspiracji Policji, lub przy jej udziale - fundacji, np. Fundacja "Asekuracja" w Poznaniu, Fundacja Sportu w Policji "Fair Play" w Warszawie. Powyższe było niecelowe ze względu na konieczność zapewnienia bezstronnej realizacji ustawowych zadań Policji, zwłaszcza ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia, a także ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Niecelowość praktyki przyjmowania darowizn przez Policję potwierdza także fakt, iż ich udział w finansowaniu zadań Policji był znikomy i nieadekwatny do zaangażowania się jednostek organizacyjnych w ich pozyskiwanie, ewidencję i wykorzystanie. W poszczególnych latach wartość darowizn w stosunku do nakładów budżetu państwa na Policję wynosiła: w 1991 r. - 0,2%; 1992 r. - 1,1%; 1993 r. - 1,3%; 1994 r. - 0,8%; 1995 r. - 0,8%, a w I półroczu 1996 r. - 0,6%.

4. Ustalono, iż zdecydowana większość spośród darowizn przyjmowanych przez Policję pochodziła od państwowych jednostek organizacyjnych, właściwych terytorialnie jednostek administracji samorządowej, fundacji i instytucji ubezpieczeniowych (w latach 1992-1995 i I półroczu 1996 r. stanowiło to 87,1% ogółu darowizn). W niektórych komendach niemal wszystkie darowizny pochodziły od fundacji, np. w KWP w Poznaniu od Fundacji "Asekuracja". Spośród 10 skontrolowanych komend wojewódzkich Policji, 8 przyjmowało darowizny od Fundacji Huk-Verband. Darczyńcami były też Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A. oraz Towarzystwo Ubezpieczeń i Reasekuracji "Warta" S.A. Ponadto darowizny przekazywane były przez banki, podmioty prawa handlowego, np. PHZ "Cenzin" S.A., firmy "Tompson", "Polkolor", "Lego", zakłady gastronomiczne, hurtownie, podmioty prowadzące

działalność gospodarczą w zakresie usług ochrony osób i mienia, a także osoby fizyczne.

Podkreślić należy, iż sponsorami Policji były też organy administracji rządowej i instytucje państwowe, takie jak: urzędy celne, prokuratury, wojewodowie i nadleśnictwa. Działanie takie naruszało zasady celowości i legalności - szczególnie w kontekście wymogów prawa budżetowego, regulującego zasady realizacji wydatków przez jednostki budżetowe oraz dokonywania ich przeniesień.

5. Odnosnie trybu i zasad przyjmowania darowizn przez Policję ustalono, iż procedury te regulowane były do 1994 r. decyzjami, zarządzeniami i wytycznymi komendantów wojewódzkich i innych kierowników jednostek organizacyjnych Policji, w sposób różnorodny i doraźny. Odnotowano też, że darowizny przyjmowane były przez osoby nie upoważnione, np. naczelników wydziałów komend wojewódzkich i rejonowych oraz komendantów komisariatów, a także funkcjonariuszy zatrudnionych na stanowiskach wykonawczych w komendach wojewódzkich i rejonowych. Praktyka powyższa stanowiła naruszenie zasad legalności i rzetelności działania.
6. Stwierdzono, iż jednostki organizacyjne Policji zawierały z darczyńcami umowy, w których podejmowały zobowiązania na ich rzecz. I tak, np.: Komenda Główna Policji przyjmowała darowizny od Fundacji Huk-Verband, a Komenda Wojewódzka Policji w Suwałkach otrzymywała darowizny rzeczowe i pieniężne od Fundacji Huk-Verband oraz od firmy "Reinhold" za odzyskiwanie samochodów skradzionych w Niemczech; w 1995 r. w umowie z Towarzystwem Ubezpieczeń i Reasekuracji "Warta" S.A., Komenda Główna Policji, w zamian za darowiznę pieniężną, zobowiązała się do reklamowania tej firmy podczas finału VIII Ogólnokrajowego Konkursu "Policjant

Ruchu Drogowego 1995 r." Powyższe było niezgodne z dyspozycją § 1 ust.3 decyzji Nr 27 Komendanta Głównego Policji z dnia 4 maja 1994 r. dotyczącej wykonania decyzji Nr 46 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 kwietnia 1994 r. w sprawie przyjmowania przez jednostki resortu spraw wewnętrznych darowizn w formie finansowej i rzeczowej oraz sprzętu i wyposażenia do testowania i badań. Stanowiło to naruszenie zasad legalności, rzetelności i celowości działania.

7. Ustalono, iż w wielu przypadkach przyjmowania darowizn nie sporządzano pisemnych umów darowizny. Umowy te nie zawsze sporządzane były np. z firmami ubezpieczeniowymi oraz fundacjami i innymi podmiotami gospodarczymi. Praktyka taka, chociaż mieszcząca się w granicach określonych przepisami kodeksu cywilnego, uniemożliwiała jednak weryfikację wypełniania dyspozycji § 1 ust.3 decyzji Nr 27 Komendanta Głównego Policji. W ocenie NIK była to działalność nierzetelna.
8. Kontrola wykazała, że badania legalności funkcjonowania i rzetelności darczyńcy przed przyjęciem darowizny, do czego zobowiązywał § 1 ust.3 powołanej decyzji, w większości przypadków nie były dokumentowane. Uniemożliwiało to, w praktyce, weryfikację wywiązywania się przyjmujących darowizny z obowiązku nałożonego przez Komendanta Głównego Policji. Ponadto, we wszystkich jednostkach kontrolowanych, nie dokonywano sprawdzeń legalności funkcjonowania i rzetelności sponsorujących fundacji i towarzystw ubezpieczeniowych, zarówno krajowych, jak i zagranicznych, traktując je w ten sam sposób, co organy samorządu terytorialnego, czym naruszono zasadę rzetelności działania.

-
9. W zakresie ewidencji darowizn stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia polegające m.in. na: przyjmowaniu przez policjantów darowizn pieniężnych "do ręki" oraz darowizn rzeczowych bez stosownej dokumentacji i ewidencjonowaniu darowizn z kilkuletnim opóźnieniem. Ustalono ponadto, iż w większości kontrolowanych komend przyjmowano darowizny na rachunek środka specjalnego "środki racjonalnego gospodarowania", pomimo niewydania przez komendantów wojewódzkich Policji decyzji o finansowaniu działalności w formie tego środka specjalnego, do czego zobowiązywały przepisy § 3 ust.1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych. Stanowiło to naruszenie zasad legalności i rzetelności działania. Odnośnie natomiast sprawozdawczości stwierdzono niezgodności sprawozdań wydziałów zaopatrzenia i wydziałów finansów komend wojewódzkich Policji dotyczących ilości przyjętych darowizn.
10. Odnośnie wykorzystywania darowizn przez Policję, zgodnie z dyspozycją Komendanta Głównego Policji, powinny być one przyjmowane jeśli powodowały zwiększenie potencjału finansowego i materiałowo-technicznego Policji. Kontrola wykazała, iż dyspozycja ta, w praktyce, nie zawsze była przestrzegana. Generalnie, organy samorządu terytorialnego finansowały lub dofinansowywały zakupy pojazdów dla Policji oraz realizację usług remontowych w obiektach Policji. Przyczyniały się w ten sposób do zwiększenia potencjału materiałowo-technicznego Policji. Natomiast pozostali darczyńcy przekazywali Policji drobny sprzęt techniczny i paliwo, ale również także dary, które nie spełniały powyższego kryterium, np. kalendarze, środki higieny, napoje chłodzące, lodówki itp. (szczegóły w rozdziale II ppkt 2.3, s.41 i następne).

3. Uwagi i wnioski.

Biorąc pod uwagę przedstawione w niniejszej informacji ustalenia kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi do:

- ***Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji*** o nowelizację zarządzenia Nr 54 z dnia 19 maja 1992 r. w sprawie zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych jednostek budżetowych resortu spraw wewnętrznych, polegającą na wyeliminowaniu możliwości przyjmowania darowizn przez Policję od podmiotów innych niż organy samorządu terytorialnego, które z mocy ustawy o Policji mogą uczestniczyć w pokrywaniu części kosztów działalności Policji;
- ***Komendanta Głównego Policji*** o zaprzestanie przyjmowania przez Policję darowizn od podmiotów innych niż określone w art.13 ustawy o Policji, ze względu na ustawowe zadania tej formacji zwłaszcza, że wartość tych darowizn w zestawieniu z nakładami na Policję z budżetu państwa, jest znikoma.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, w art.13 ust.1 określa, iż koszty związane z funkcjonowaniem Policji pokrywane są z budżetu państwa. Organy samorządu terytorialnego mogą uczestniczyć w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Policji. Ponadto art.13a stanowi, że środki finansowe w części 20% wpływów uzyskanych przez Skarb Państwa tytułem przepadku rzeczy pochodzących z ujawnionych przez Policję przestępstw przeciwko mieniu, gospodarczych i skarbowych

przeznacza się na usprawnienie funkcjonowania Policji i nagrody dla policjantów, którzy przyczynili się bezpośrednio do ujawnienia tych przestępstw¹. Regulacje te wskazują, iż zasadniczym źródłem finansowania działalności Policji jest budżet państwa oraz w pewnym zakresie budżety gmin. Jest to bardzo ważne z punktu widzenia ustawowych zadań Policji, których realizacja nie może być uzależniona bezpośrednio od woli poszczególnych obywateli, np. poprzez sponsorowanie.

Zasady i tryb przeznaczania zasobów pieniężnych objętych budżetem państwa i budżetami gmin na finansowanie zadań wynikających z funkcji państwa i gmin, określa ustawa - Prawo budżetowe². Ustala ona także formy organizacyjno-prawne jednostek realizujących zadania objęte budżetem państwa i budżetami gmin.

Odnośnie przyjmowania darowizn przez jednostki realizujące zadania objęte budżetem, powołana ustawa stanowi, iż pieniężne darowizny są dochodami budżetu państwa (art.3 ust.1 pkt 10). Ponadto, Minister Finansów, w wydanym na podstawie art.16 ust.6 tej ustawy, rozporządzeniu z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych³, wymienił jako jedno ze źródeł dochodów środków specjalnych "dobrowolne wpłaty i dary" (§ 2 pkt 4 rozporządzenia). Podkreślić należy, że do dnia wejścia w życie powyższego rozporządzenia, obowiązywało zarządzenie Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych⁴. W § 2 pkt 4 tego zarządzenia przewidziano także jako jedno ze źródeł dochodów środka specjalnego "dobrowolne wpłaty i dary na określone cele społeczne

¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz.179 ze zm.).

² Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (Dz.U. Nr 72, poz.344 ze zm.).

³ Dz.U. Nr 42, poz.184 ze zm.

⁴ MP Nr 19, poz.128 i z 1990 r. Nr 41, poz.320.

lub gospodarcze". Zatem, wydane na podstawie ustaw z dnia 3 grudnia 1984 r.⁵ oraz z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe, przepisy wykonawcze Ministra Finansów przewidywały możliwość przyjmowania i zagospodarowywania darowizn w jednostce budżetowej wyłącznie za pośrednictwem środka specjalnego, utworzonego w tej jednostce.

Niezależnie od wskazanych powyżej regulacji Ministra Finansów odnoszących się do darowizn w państwowych jednostkach budżetowych, kwestia legalności przyjmowania darowizn w Policji w okresie od 1990 r. do 1996 r. winna być rozstrzygana w kontekście uprawnień Ministra Spraw Wewnętrznych wynikających z art.92 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. - Prawo budżetowe oraz art.70 ust.1 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe. Przepisy te uprawniały Ministra Spraw Wewnętrznych, w porozumieniu z Ministrem Finansów, do ustalania m.in. szczególnych zasad gospodarki finansowej podległych państwowych jednostek budżetowych i jednostek gospodarki pozabudżetowej oraz klasyfikację dochodów i wydatków budżetowych.

Na podstawie art.92 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. - Prawo budżetowe, Minister Spraw Wewnętrznych wydał zarządzenie Nr 31/87 z dnia 16 maja 1987 r. w sprawie gospodarki finansowej środków specjalnych, gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych resortu spraw wewnętrznych⁶, w którym określił, iż źródłem dochodu środka specjalnego pn. "Środki racjonalnego gospodarowania", mogą być wpływy z różnych tytułów, jeżeli w myśl przepisów szczegółowych nie podlegają zarachowaniu na dochody budżetowe, fundusze celowe albo na zmniejszenie wydatków

⁵ Ustawa z dnia 3 grudnia 1984 r. - Prawo budżetowe (Dz.U. Nr 56, poz.283 ze zm.).

⁶ nie publikowane.

(§ 6 ust.1 pkt 8 załącznika Nr 3 do zarządzenia). Była to regulacja na tyle ogólna, iż "wpływy z różnych tytułów" mogły obejmować m.in. także darowizny, jako źródło dochodów "Środka racjonalnego gospodarowania" jednostek budżetowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych zwłaszcza, że powołane uprzednio przepisy Ministra Finansów taką możliwość przewidywały.

Następnie, Minister Spraw Wewnętrznych na podstawie art. 70 ust.1 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe, wydał zarządzenie Nr 54 z dnia 19 maja 1992 r.⁷ stanowiące, iż środki specjalne w resorcie spraw wewnętrznych mogą być tworzone m.in. w formie "Środka racjonalnego gospodarowania" (§ 15 pkt 3 ppkt g). Źródła dochodów tego środka zostały enumeratywnie wymienione w § 19 i obejmowały:

- 1) wpływy za surowce wtórne,
- 2) wpływy ze sprzedaży zbędnego umundurowania, wyposażenia i materiałów,
- 3) połowę wpływów z tytułu sprzedaży uzbrojenia i sprzętu, pozostających w dyspozycji resortu, stosownie do postanowień ustawy budżetowej na dany rok,
- 4) wpływy z zagospodarowania terenów i obiektów resortu spraw wewnętrznych,
- 5) niezrealizowane wydatki budżetowe określone przez Radę Ministrów,
- 6) wpłaty części nadwyżek środków specjalnych wymienionych w § 15 pkt 3 lit. a-f⁸,
- 7) wpłaty części zysku gospodarstw pomocniczych.

⁷ Zarządzenie Nr 54 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 maja 1992 r. w sprawie zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych jednostek budżetowych resortu spraw wewnętrznych (nie publikowane).

⁸ Dotyczyło to: a) administracji budynków mieszkalnych; b) zakwaterowania w hotelach, internatach i bursach; c) ubocznej działalności gospodarczej; d) działalności kulturalno-oświatowej i sportowej; e) sezonowo/weekendowych ośrodków wypoczynkowych, kolonii i obozów młodzieżowych f) wydawnictw własnych.

Na podstawie wwzarządzenia, dyrektor Departamentu Finansów MSW wydał instrukcję Nr 6/92 z dnia 7 października 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania gospodarki pozabudżetowej⁹, w której oprócz powtórzenia zapisów z zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych, określających źródła dochodów "Środka racjonalnego gospodarowania", wprowadził dodatkowe źródło dochodów "wpływy pochodzące z dobrowolnych wpłat i darów". Regulacja ta, chociaż wzorowana na rozstrzygnięciach Ministra Finansów (rozporządzenie z dnia 8 maja 1991 r.), naruszała zasadę legalności działania, gdyż uprawnienie takie przysługiwało wyłącznie Ministrowi Spraw Wewnętrznych na podstawie art.70 ust.1 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe. Zatem od dnia 1 czerwca 1992 r. wpływy pochodzące z dobrowolnych wpłat i darów przyjmowane były w resorcie spraw wewnętrznych na podstawie instrukcji dyrektora Departamentu Finansów MSW.

W dniu 19 kwietnia 1994 r. Minister Spraw Wewnętrznych wydał decyzję Nr 46 w sprawie przyjmowania przez jednostki resortu spraw wewnętrznych darowizn w formie finansowej i rzeczowej oraz sprzętu i wyposażenia do testowania i badań¹⁰. Decyzja ta w § 2 ust.2 zawierała postanowienie, iż "dary rzeczowe muszą być wycenione, a ich wyceniona wartość ujęta w ewidencji finansowo-księgowej w działalności środka specjalnego pn. "Darowizny". Zapis ten nie miał umocowania w powołanym wyżej zarządzeniu Nr 54 Ministra Spraw Wewnętrznych, gdyż w ramach środków specjalnych nie przewidziano typu pn. "Darowizny". Stanowiło to także naruszenie zasady legalności, co do trybu zmiany zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych, wydanego na podstawie ustawy.

⁹ nie publikowana.

Dopiero zarządzeniem Nr 44 z dnia 23 sierpnia 1994 r., zmieniającym zarządzenie w sprawie zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych jednostek budżetowych resortu spraw wewnętrznych¹¹, Minister Spraw Wewnętrznych wprowadził nowy typ środka specjalnego pn. "Darowizny" określając, iż wpływami tego środka są:

- na szczeblu jednostki budżetowej - darowizny od państwowych jednostek organizacyjnych, właściwych terytorialnie jednostek administracji samorządowej, fundacji oraz instytucji ubezpieczeniowych (I grupa darczyńców);
- na szczeblu pionu resortu¹² - darowizny od podmiotów innych niż wyżej wymienione (II grupa darczyńców).

Na podstawie powyższego zarządzenia wprowadzono instrukcję Nr 1/95 z dnia 24 kwietnia 1995 r. Dyrektora Departamentu Finansów MSW, zmieniającą instrukcję w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania gospodarki pozabudżetowej¹³, wprowadzając środek specjalny pn. "Darowizny" (§ 41 ust.2 pkt 2 lit.a i pkt 3 lit.h). Jednocześnie nie wprowadzono korekty w załączniku nr 1 będącym integralną częścią instrukcji Nr 6/92 Dyrektora Departamentu Finansów MSW¹⁴, pozostawiając w dalszym ciągu jako źródło dochodów "Środka racjonalnego gospodarowania" m.in. "wpływy

¹⁰ nie publikowana.

¹¹ nie publikowane.

¹² Zgodnie z § 5 zarządzenia Nr 54 Ministra Spraw Wewnętrznych, pionami resortu są: Komenda Główna Policji, Urząd Ochrony Państwa, Komenda Główna Straży Granicznej, Dowództwo Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej i Centralny Zarząd Służby Zdrowia.

¹³ nie publikowana.

¹⁴ przypis 9.

pochodzące z dobrowolnych wpłat i darów", czym naruszono zasadę rzetelności działania.

W związku z powyższym, zdaniem NIK, kwestia darowizn w resorcie spraw wewnętrznych została poprawnie uregulowana dopiero od dnia 23 sierpnia 1994 r. Do tego czasu kształtowana była doraźnie poprzez praktykę.

Z punktu widzenia ustawowych zadań Policji, istotną jest forma, w jakiej następuje przysporzenie darowizny. Chodzi o to, aby wola darczyńcy, wyrażona w akcie przysporzenia, w żadnej mierze nie ograniczała funkcjonowania Policji. Zgodnie z treścią art.890 § 1 kodeksu cywilnego¹⁵, oświadczenie darczyńcy powinno być złożone w formie aktu notarialnego. Jednakże umowa darowizny zawarta bez zachowania tej formy, staje się ważna jeżeli przyrzeczone świadczenie zostało spełnione. Przepis powyższy nie uchybia przepisom, które ze względu na przedmiot darowizny wymagają zachowania szczególnej formy dla oświadczeń obu stron. np. darowanie, w wyniku którego następuje przysporzenie nieruchomości wymaga aktu notarialnego. Bez zachowania ww. formy przysporzenie nie ma mocy prawnej. Artykuł 893 kc stanowi, iż darczyńca może włożyć na obdarowanego obowiązek określonego działania lub zaniechania... Darczyńca, który wydał zobowiązanie wynikające z umowy darowizny, może żądać wypełnienia polecenia... art.894 § 1 kc. Darczyńca może odwołać darowiznę, jeszcze nie wykonaną, jeżeli po zawarciu umowy, jego stan majątkowy uległ takiej zmianie, że wykonanie darowizny nie może nastąpić bez uszczerbku dla jego własnego utrzymania... albo bez uszczerbku dla ciążących na nim ustawowych obowiązków alimentacyjnych - art.896 kc. Jeżeli po wykonaniu darowizny darczyńca

¹⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz.93 ze zm.).

popadnie w niedostatek, obdarowany ma obowiązek w granicach istniejącego jeszcze wzbogacenia, dostarczyć darczyńcy środków do utrzymania, albo wypełnienia ciążących na nim ustawowych obowiązków. Obdarowany może jednak zwolnić się od tego obowiązku, zwracając darczyńcy wartość wzbogacenia - art.897 kc. Ponadto darczyńca może odwołać darowiznę nawet już wykonaną, jeżeli obdarowany wobec niego dopuścił się rażącej niewdzięczności.

2. Istotne ustalenia kontroli.

2.1. Pozyskiwanie darowizn przez Policję w latach 1990-1995 i I półroczu 1996 r.

Kontrola wykazała, iż problem darowizn w Policji pojawił się od chwili utworzenia tej formacji, tj. od maja 1990 r.¹⁶. Było to związane z poszukiwaniem pozabudżetowych możliwości finansowania działalności Policji, co uzasadniano ograniczeniami budżetowymi. Brak było jednak szczegółowych regulacji Ministra Spraw Wewnętrznych, co do zasad przyjmowania tych darowizn. W związku z tym nie wszystkie komendy wojewódzkie Policji, w swojej sprawozdawczości budżetowej, wykazywały fakt ich przyjmowania. Spośród dziesięciu kontrolowanych komend Policji tylko komendy: Główna, Stołeczna i Wojewódzka w Poznaniu w 1990 r. wykazały przyjęcie darowizn. Z tego względu ocena skali zjawiska w odniesieniu do całej Policji w 1990 r. była praktycznie niemożliwa. W 1991 r., według danych statystycznych Inspektoratu Komendanta Głównego Policji¹⁷, wartość darowizn przyjętych przez Policję wynosiła 1.844,1 tys.zł, z tego finansowych 839,6 tys.zł i rzeczowych 1.004,5 tys.zł.

¹⁶ Zgodnie z art.158, ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji weszła w życie z dniem ogłoszenia, czyli 10 maja 1990 r.

¹⁷ Sprawozdanie z kontroli przyjmowania darowizn przez jednostki organizacyjne Policji w okresie 1991-01-01 - 1994-03-31.

**Informacja o wynikach kontroli finansowania działalności Policji
ze źródeł innych niż budżet państwa.**

18

Darowizny przyjęte przez Policję w latach 1992-1995 i I półroczu 1996 r. według danych sprawozdawczych Komendy Głównej Policji, przedstawiały się następująco:

(w tys.zł)

L a t a	Darowizny przyjęte przez Policję od:									
	państw. jedn.organ.,właściwych terytorialnie jedn.adm.samorząd., fundacji i inst.ubezpieczeniowych (I grupa)				innych podmiotów gospodarczych (II grupa)				Ogółem	
	finansowe		rzeczowe		finansowe		rzeczowe			
	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1992	7.883,2				2.186,1				10.069,3	brak danych
1993	12.911,9				3.446,0				16.357,9	brak danych
1994	8.332,7	1.735	3.833,2	4.951	261,9	337	1.344,3	1.263	13.772,1	8.286
1995	12.284,1	2.034	3.469,4	6.098	370,5	107	561,4	216	16.685,4	8.455
I półr. 1996	6.874,4	721	1.524,9	2.459	100,0	54	161,2	81	8.660,5	3.245

Uwaga: w Komendzie Głównej Policji brak było szczegółowych danych za lata 1992-1993 dotyczących podziału darowizn (wg grup darczyńców) na finansowe i rzeczowe oraz ich ilości ze względu na nieprowadzenie ewidencji, natomiast z ogółu przyjętych darowizn w 1992 r. (10.069,3 tys.zł) darowizny finansowe wynosiły 5.377,4 tys.zł (53,4%), a rzeczowe - 4.691,9 tys.zł (46,6%); w 1993 r. - 16.357,9 tys.zł oraz 10.475,0 tys.zł (64,0%) i 5.882,8 tys.zł (36,0%).

Z powyższych danych wynika, iż wartość darowizn ogółem w poszczególnych latach była zróżnicowana, a udział darowizn finansowych w darowiznach ogółem systematycznie wzrastał i wynosił: 1992 r. - 53,4%; 1993 r. - 64,0%; 1994 r. - 62,4%; 1995 r. - 75,8% i w I półroczu 1996 r. - 80,5%.

Szczególny wzrost wartości przyjętych przez Policję darowizn nastąpił w 1992 r. (ponad pięciokrotny) i był skutkiem wystosowania przez zastępcę Komendanta Głównego Policji pisma Nr FE-182/92 z dnia 21 stycznia 1992 r. do komentantów wojewódzkich, w którym polecił zwrócić się do "lokalnych władz samorządu terytorialnego oraz

województw z propozycją udzielenia jednostkom Policji stosownej pomocy materialnej". Natomiast dyrektor Biura Gospodarki Technicznej i Zaopatrzenia KGP w piśmie nr Cog-508/92 z dnia 16 kwietnia 1992 r. skierowanym do kwatermistrzów komend wojewódzkich Policji podkreślił "niezwykle trudną sytuację finansową Policji" i prosił o "poszukiwanie pozabudżetowych możliwości finansowania działalności Policji poprzez inspirowanie i aktywny udział w fundacjach celowych, sponsorowanie przez podmioty gospodarcze i dofinansowanie przez organy rządowej i samorządowej administracji terenowej". W związku z powyższym jednostki organizacyjne Policji różnych szczebli zwracały się z prośbą o wsparcie materialne do organów administracji samorządowej, towarzystw ubezpieczeniowych, fundacji i innych podmiotów gospodarczych. Podobnie w 1994 r. zastępca Komendanta Głównego Policji zwracał się do komendantów wojewódzkich Policji z prośbą o wystosowanie apeli do władz samorządowych o udzielenie przez nie jednostkom Policji stosownej pomocy o charakterze finansowo-materialnym.

Dane uzyskane w Komendzie Głównej Policji¹⁸ potwierdziły fakt częstego występowania kierowników jednostek organizacyjnych Policji do różnych podmiotów o udzielenie wsparcia finansowego i rzeczowego. Sponsorzy w wielu przypadkach pozyskiwani byli poprzez kontakty służbowe, albo prywatne policjantów. W niektórych komendach wojewódzkich działanie na rzecz pozyskiwania darowizn traktowano jako obowiązek służbowy (np. w KWP we Wrocławiu). Jednym ze sposobów pozyskiwania darczyńców było tworzenie - z inspiracji Policji, lub przy jej udziale - fundacji, np. Fundacji "Asekuracja" w Poznaniu, Fundacji Sportu w Policji "Fair Play" w Warszawie. Ponadto, np.:

-
- w Komendzie Głównej Policji w 1995 r. Biuro Ruchu Drogowego zwróciło się do firm ubezpieczeniowych: Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń S.A. i Towarzystwa Ubezpieczeń i Reasekuracji "Warta" S.A. o udzielenie wsparcia finansowego przy organizowaniu seminarium na temat "Bezpieczeństwo i edukacja komunikacyjna dzieci"; w 1996 r. natomiast Biuro to zwróciło się do PZU o wsparcie finansowe organizacji konkursu "Policjant ruchu drogowego";
 - w województwie bielsko-bialskim w 1995 i 1996 r. Komendant Rejonowy Policji w Cieszynie zwracał się z prośbą do Przewodniczącego Rady Miejskiej o dofinansowanie zakupu samochodu marki Polonez-Caro oraz zakupu paliwa, a także do Towarzystwa Ubezpieczeń i Reasekuracji "Warta" S.A. o dofinansowanie zakupu samochodu służbowego; w województwie tym pisemne prośby Policji o wsparcie materialne poprzedzane były często ustnymi porozumieniami między funkcjonariuszami Policji a potencjalnymi darczyńcami;
 - w województwie suwalskim, Komendant Rejonowy Policji w Sejnach zwrócił się w 1995 r. z pisemną prośbą do kierownika ekspozytury PKO o częściowe pokrycie kosztów wyżywienia i zakwaterowania policjantów oddelegowanych z Oddziału Prewencji KWP w Białymstoku dla wsparcia Policji w Sejnach;
 - w województwie kieleckim, Komendant Rejonowy Policji w Kielcach zwrócił się we wrześniu 1995 r. do Rady Miasta Kielce o wyasygnowanie kwoty 60,0 tys.zł na zakup 5 pojazdów służbowych;
 - w województwie katowickim, Komendant Rejonowy Policji w Żorach w lutym 1995 r. zwrócił się z pisemną prośbą do Prezydenta miasta Żory o przyznanie środków finansowych w kwocie 24,5 tys.zł na zakup 3 samochodów osobowych "Polonez". W piśmie tym wykazał bardzo trudną sytuację w taborze samochodowym w KRP Żory.

Kwestia pozyskiwania darowizn w kontrolowanych komendach przedstawiała się następująco:

- w Komendzie Głównej Policji

Przyjęte przez Komendę Główną Policji w badanym okresie darowizny dotyczyły różnych podmiotów. Uwzględniając ustalony przez Ministra Spraw Wewnętrznych w zarządzeniu Nr 44 z dnia 23 sierpnia 1994 r. podział darczyńców¹⁹ stwierdzono, iż państwowe jednostki organizacyjne, właściwe terytorialnie jednostki administracji

¹⁸ przypis 17

¹⁹ przypis 11

**Informacja o wynikach kontroli finansowania działalności Policji
ze źródeł innych niż budżet państwa.**

21

samorządowej, fundacje i instytucje ubezpieczeniowe, tj. podmioty zaliczone przez Ministra Spraw Wewnętrznych do I grupy, przekazały łącznie, w latach 1994-1995 i I półroczu 1996 r., w ujęciu wartościowym, 2.752,0 tys.zł, tj. 75,3% przyjętych przez Komendę Główną Policji darowizn w tym okresie. Natomiast inne podmioty gospodarcze, zaliczone do II grupy, przekazały 901,9 tys.zł, tj. 24,7%. W poszczególnych latach proporcje te wynosiły odpowiednio: w 1994 r. - 1.236,6 tys.zł (74,6%) i 420,3 tys.zł (25,4%); w 1995 r. - 666,5 tys.zł (59,3%) i 457,4 tys.zł (40,7%) oraz w I półroczu 1996 r. - 848,5 tys.zł (97,2%) i 24,4 tys.zł (2,8%). Dane w tym zakresie zawiera poniższe zestawienie:

(w tys.zł)

L a t a	Darowizny przyjęte przez Komendę od:									
	państw. jedn.organ.,właściwych teryt.jedn.administr.samorząd., fundacji i inst.ubezpieczeniowych (I grupa)				innych podmiotów gospodarczych (II grupa)				Ogółem	
	finansowe		rzeczowe		finansowe		rzeczowe			
	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1994	1.223,8	20	12,8	4	-	-	420,3	2	1.656,9	26
1995	455,1	13	211,4	2	227,9	14	229,5	6	1.123,9	35
I półr. 1996	848,5	13	-	-	2,5	1	21,9	8	872,9	22

W KGP brak było zbiorczych danych odnośnie darowizn pozyskanych w latach 1992-1993.

Kontrola wykazała, że w Komendzie Głównej Policji, w latach 1990-1995 i I półroczu 1996 r. przyjmowane były darowizny pieniężne i rzeczowe od firm ubezpieczeniowych, przedsiębiorstw państwowych, innych podmiotów gospodarczych oraz osób fizycznych. Darowizny te przyjmowane były m.in. przez: Biuro Ruchu

Drogowego, Biuro Łączności, Biuro Techniki Operacyjnej, Biuro Gospodarki Technicznej i Zaopatrzenia, Biuro Kadr i Szkolenia oraz Biuro Kryminalne.

Darczyńcami były m.in.: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A., Towarzystwo Ubezpieczeń i Reasekuracji "Warta" S.A., Fundacja dla Polski, Polska Fundacja Upowszechniania Nauki, a także Fundacja Huk-Verband²⁰, zajmująca się m.in. odzyskiwaniem skradzionych samochodów. Wśród darczyńców dla Komendy Głównej Policji był ponadto Urząd Celny w Terespolu. Dary przekazywały również podmioty gospodarcze, takie jak: firma oponiarska "Dębica", firma "Lego", "Pol-Mot Holding", "Agrafic Vision". W ramach darowizn rzeczowych przyjmowano m.in. sprzęt łączności, fotokopiarki, sprzęt do obserwacji, sprzęt elektroniczny oraz wyposażenie biurowe.

- w Komendzie Stołecznej Policji

Komenda Stołeczna Policji w latach 1992-1995 i I półroczu 1996 r. przyjęła 8.521,0 tys.zł darowizn, z czego aż 7.868,5 tys.zł (92,3%) stanowiły darowizny pochodzące od podmiotów zaliczonych do I grupy. Wartość darowizn rzeczowych pozyskanych w tym okresie przez KSP stanowiła 33% wartości darowizn ogółem. Dotyczyły one w szczególności: sprzętu komputerowego i sportowego oraz kwaterunkowego, kamizelek kuloodpornych, alkomatów, maszyn do pisania, testerów do banknotów, telewizorów, lodówek, odkurzaczy, drabin, latarek, a także papieru toaletowego. Wartość tych darowizn przedstawia poniższa tabela:

**Informacja o wynikach kontroli finansowania działalności Policji
ze źródeł innych niż budżet państwa.**

23

(w tys.zł)

L a t a	Darowizny przyjęte przez Komendę od:									
	państw. jedn.organ.,właściwych terytorialnie jedn.adm.samorząd., fundacji i inst.ubezpieczeniowych (I grupa)				innych podmiotów gospodarczych (II grupa)				Ogółem	
	finansowe		rzeczowe		finansowe		rzeczowe			
	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1992	315,4	38	312,9	127	15,2	8	40,7	42	684,2	215
1993	793,9	57	650,6	292	143,9	83	130,9	114	1.719,3	536
1994	1.462,1	46	1.045,4	244	7,4	9	241,3	127	2.756,2	426
1995	2.476,3	105	277,5	58	20,7	9	38,4	24	2.812,9	196
I półr. 1996	472,2	34	62,3	37	7,9	3	6,0	15	548,4	89

Kontrola wykazała, że w ramach grupy I darowizny przekazywane były przez organy samorządu terytorialnego m.in.: Mokotowa, Ochoty, Warszawy, Rembertowa, Marek, Nadarzyna, Pomiechówka, Zielonki, Nowego Dworu, Legionowa, Pruszkowa, Łomianek, Sulejówka, Serocka, Otwocka. Komenda otrzymała również darowizny od Fundacji Sportu w Policji "Fair Play", Fundacji "Społeczeństwo Policji", Przedsiębiorstwa Państwowego "Totalizator Sportowy", Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Kancelarii Senatu RP. Fundacja Huk Verband przekazywała darowizny rzeczowe dla Wydziału Dochodzeniowo-Śledczego KSP.

Wśród darczyńców grupy II znajdowały się m.in.: PHZ "Cenzin", "Tomson Polkolor" w Piasecznie, Bank Rozwoju Eksportu SA, Przedsiębiorstwo Usług Pogrzebowych na

²⁰ Fundacja ta zajmuje się m.in. poszukiwaniem samochodów skradzionych w Niemczech.

Ochocie, parkingi strzeżone w Śródmieściu, Pradze Północ, Nadarzynie, "Pol Argos " Sp.z o.o. oraz podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie ochrony osób i mienia, przekazujące darowizny dla Wydziału do spraw przestępczości gospodarczej.

- w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach.

Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach w latach 1992-1995 i I półroczu 1996 r. przyjęła 5.189,9 tys.zł darowizn. Ponad połowa spośród tych darowizn, tj. 2.855,8 tys.zł (55%) pochodziła od państwowych jednostek organizacyjnych, organów samorządu terytorialnego, fundacji i towarzystw ubezpieczeniowych, czyli od podmiotów I grupy. Wartość darowizn rzeczowych, głównie sprzętu transportowego, stanowiła 57% wartości darowizn ogółem. Darowizny rzeczowe obejmowały samochody, kserokopiarki, aparaty fotograficzne i radary. Szczegółowe dane odnośnie darowizn w KWP przedstawiono w poniższej tabeli:

(w tys.zł)

L a t a	Darowizny przyjęte przez Komendę od:									
	państw. jedn.organ.,właściwych terytorialnie jedn.adm.samorząd., fundacji i inst.ubezpieczeniowych (I grupa)				innych podmiotów gospodarczych (II grupa)				Ogółem	
	finansowe		rzeczowe		finansowe		rzeczowe			
	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1992	39,1	11	660,9	brak danych	33,9	35	239,2	brak danych	973,2	46
1993	376,4	53	419,1	186	144,8	77	160,5	229	1.100,8	545
1994	500,2	49	441,8	217	19,4	8	74,9	71	1.036,4	345
1995	754,2	54	427,7	528	21,0	2	191,3	27	1.394,1	611
I półr. 1996	344,9	22	311,6	191	-	-	28,9	9	685,4	222

Ustalono, iż darowizny przekazywane były przez organy samorządu terytorialnego m.in. Gliwic, Jaworzna, Katowic, Jastrzębia, Tych, Mysłowic,

Świętochłowic, Zawiercia, Chorzowa, Psar, Wojkowic, Toszek, Sławkowa, Siewierza, Chrzanowa i Trzebinii. Wśród innych darczyńców była m.in. fundacja Huk Verband (I grupa).

Pozostałymi darczyńcami były m.in. spółki prawa handlowego, bary, sklepy, banki i hurtownie (II grupa).

- w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Gdańsku

Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku w latach 1992-1995 i I półroczu 1996 r. przyjęła 3.412,0 tys.zł darowizn. Darowizny przyjęte od podmiotów zaliczonych do I grupy stanowiły 3.213,3 tys. zł (94%). Podnieść należy, że w 1995 r. i I półroczu 1996 r. Komenda nie przyjmowała darowizn od innych podmiotów gospodarczych (II grupa) Darowizny finansowe stanowiły ok. 79% wartości wszystkich darowizn. Szczegółowe dane w tym zakresie zawiera poniższa tabela:

(w tys.zł)

L a t a	Darowizny przyjęte przez Komendę od:									
	państw. jedn.organ.,właściwych terytorialnie jedn.adm.samorząd., fundacji i inst.ubezpieczeniowych (I grupa)				innych podmiotów gospodarczych (II grupa)				Ogółem	
	finansowe		rzeczowe		finansowe		rzeczowe			
	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1992	2,7	2	-	-	2,6	5	-	-	5,3	7
1993	1,5	3	128,2	87	3,9	10	118,5	191	252,1	291
1994	461,6	26	207,8	155	2,3	4	71,3	133	743,0	318
1995	667,3	36	117,6	107	-	-	-	-	784,9	143
I półr. 1996	1.563,6	23	63,1	42	-	-	-	-	1.626,7	65

Kontrola wykazała, iż w zestawieniu darowizn nie zostały ujęte darowizny przekazane w 1993 r. w ramach akcji częściowo sponsorowanych zakupów

samochodów w wysokości 81,8 tys.zł. Operację przekazywania tych środków do KGP bezpośrednio nadzorował Wydział Transportu KWP bez powiadomienia Wydziału Finansów KWP w Gdańsku. Akcją pn. "Sponsoring Polonez II/93" kierował dyrektor BGTiZ KGP, a warunkiem otrzymania samochodu było dokonanie wpłaty 5,5 tys.zł na konto KGP. W ramach darowizn rzeczowych przekazywano m.in. kserokopiarki, maszyny do pisania, sprzęt fotograficzny, radiotelefony, części samochodowe, materiały biurowe, paliwo i węgiel.

Podmiotami I grupy najczęściej przekazującymi darowizny dla KWP w Gdańsku były organy samorządu terytorialnego: Rumii, Gdańska, Gdyni, Redy, Jastarni, Sopotu, Tczewa, Stężycy, Kościerzyny, Chmielna, Żukowa, Skórcza. Ponadto darowizny przekazywały fundacje "Bezpieczni w Ruchu Drogowym" oraz Huk Verband. Z podmiotów zaliczanych do II grupy na uwagę zasługuje Zarząd Portu Gdańsk S.A., który wynajął bezpłatnie swoje pomieszczenia dla Komisariatu Policji Gdańsk - Nowy Port, a także przekazał używany sprzęt kwaterunkowy (drugiej kategorii) na wyposażenie tego komisariatu.

- w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Częstochowie

KWP w Częstochowie w latach 1992-1995 i I półroczu 1996 r. przyjęła 989,0 tys.zł darowizn, z tego 677,9 tys.zł, tj. 68,5% przypadało na darowizny od jednostek organizacyjnych zaliczanych do I grupy. Wartość darowizn rzeczowych (504,6 tys. zł) stanowiła 51% wszystkich darowizn. Szczegółowe dane w powyższym zakresie przedstawia tabela:

**Informacja o wynikach kontroli finansowania działalności Policji
ze źródeł innych niż budżet państwa.**

27

(w tys.zł)

L a t a	Darowizny przyjęte przez Komendę od:									
	państw. jedn.organ.,właściwych terytorialnie.jedn.adm.samorząd., fundacji i inst.ubezpieczeniowych (I grupa)				innych podmiotów gospodarczych (II grupa)				Ogółem	
	finansowe		rzeczowe		finansowe		rzeczowe			
	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1992	17,6	13	70,7	70	10,0	41	91,6	295	189,9	419
1993	73,5	43	21,8	31	62,9	106	89,4	274	247,6	454
1994	63,1	26	35,1	34	10,7	25	32,9	50	141,8	135
1995	174,8	61	115,6	48	12,7	10	0,9	2	304,0	121
I półr. 1996	59,5	17	46,3	24	-	-	-	-	105,8	41

Stwierdzono, iż darowizny otrzymane przez KWP w Częstochowie pochodziły m.in. od organów samorządu terytorialnego: Lublińca, Kalet, Wyszkowa, Dobrodzienia, Koziegłów, Krzepic, Herbów, Kroczyca i Ciasnej. Należy nadmienić, że wśród darczyńców występowały organy administracji rządowej (np. nadleśnictwo w Koniecpolu, Pełnomocnik Wojewody ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych). W wykazie darczyńców najczęściej występowała Fundacja Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Częstochowie.

- w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Łodzi

Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi w latach 1992-1995 i I półroczu 1996 r. przyjęła 2.576,5 tys.zł darowizn. Darowizny te w głównej części pochodziły od darczyńców I grupy - 2.391,9 tys.zł (92,8%). Wartość darowizn rzeczowych

**Informacja o wynikach kontroli finansowania działalności Policji
ze źródeł innych niż budżet państwa.**

28

otrzymanych przez Komendę stanowiła 17,6% wszystkich darowizn. Dane szczegółowe odnośnie darowizn zawiera poniższa tabela:

(w tys.zł)

L a t a	Darowizny przyjęte przez Komendę od:									
	państw. jedn.organ.,właściwych terytorialnie jedn.adm.samorząd., fundacji i inst.ubezpieczeniowych (I grupa)				innych podmiotów gospodarczych (II grupa)				Ogółem	
	finansowe		rzeczowe		finansowe		rzeczowe			
	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1992	77,6	19	10,6	100	12,6	5	10,0	41	110,8	165
1993	198,5	24	47,4	67	17,8	9	95,8	59	359,5	159
1994	259,9	23	110,2	21	-	-	34,0	1	404,1	45
1995	1.218,7	25	120,3	23	5,0	1	7,0	1	1.351,0	50
I półr. 1996	330,5	12	17,5	8	1,0	1	2,0	1	351,0	23

Ustalono, że darowizny przekazywane były przez podmioty zaliczone do I grupy, tj. organy samorządu terytorialnego, głównie: Łodzi, Pabianic, Zgierza, Główna, Konstantynowa, Andrespolu, Rzgowa. Część darów w latach 1992-1993 była przekazywana przez różnych sponsorów za pośrednictwem "Fundacji 997". Przekazywała ona m.in.: aparaty telefoniczne, sprzęt biurowy, maszyny do pisania, używany sprzęt kwaterunkowy (krzesła, biurka, regały), urządzenia sekretarsko-dyrektorskie, akumulatory, kamizelki kuloodporne. Komenda otrzymała również dary od Fundacji Ochrony Środowiska i Fundacji Huk Verband oraz Spółdzielczego Zakładu Ubezpieczeń "Westa".

- w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Bielsku-Białej

Komenda Wojewódzka Policji w Bielsku-Białej w latach 1992-1995 i I półroczu 1996 r. przyjęła 1.385,2 tys.zł darowizn. Główna część spośród tych darowizn (1.038,6 tys.zł, tj. 75%) pochodziła od darczyńców grupy I. Wartość darowizn rzeczowych pozyskanych przez Komendę stanowiła 45% wartości wszystkich darowizn. W ramach darowizn rzeczowych darczyńcy przekazywali m.in. sprzęt fotograficzny, kwaterunkowy, samochody, maszyny do pisania, mierniki prędkości, materiały lakiernicze i drewnoochronne, etylinę, olej napędowy, olej silnikowy, wykładzinę PCV, środki czystości. Zestawienie darowizn zawiera poniższa tabela:

(w tys.zł)

L a t a	Darowizny przyjęte przez Komendę od:									
	państw. jedn.organ.,właściwych terytorialnie jedn.adm.samorząd., fundacji i inst.ubezpieczeniowych (I grupa)				innych podmiotów gospodarczych (II grupa)				Ogółem	
	finansowe		rzeczowe		finansowe		rzeczowe			
	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1992	21,8	36	122,2	brak danych	30,9	78	54,4	brak danych	229,3	114
1993	98,2	39	108,1	276	66,8	126	56,0	384	329,1	825
1994	150,5	74	83,1	106	5,2	20	5,2	5	244,0	201
1995	267,0	67	69,9	109	41,5	23	47,6	61	426,0	260
I półr. 1996	66,9	12	50,9	49	14,2	8	18,4	53	150,4	122

Kontrola wykazała, że darowizny przekazywane były przez organy samorządu terytorialnego, m.in.: Cieszyna, Żywca, Goleszowa, Skoczowa, Łodygowic, Oświęcimia, Wadowic, Szczyrku, Andrychowa, Rajczy. Część darowizn pochodziła z Fundacji na Rzecz Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Bielsku-Białej, Fundacji Pamięci Ofiar Obozu Zagłady Auschwitz-Birkenau w Oświęcimiu oraz Fundacji Huk Verband. Często przedmiotem darowizn rzeczowych było paliwo pochodzące ze stacji paliw z Ustronia,

Podgórze, Zawoi (II grupa darczyńców). Darowizny były pozyskiwane również od państwowych jednostek budżetowych, takich jak Urząd Skarbowy w Suchej Beskidzkiej, Nadleśnictwo w Węgierskiej Górze, Zakład Doświadczalny PAN w Gołyszach. Natomiast gminy Brenna i Gilowice dofinansowały zakup samochodów dla Policji ze środków zebranych od osób prowadzących działalność gospodarczą oraz od innych osób.

- w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Kielcach

Komenda Wojewódzka Policji w Kielcach w latach 1992-1995 i I półroczu 1996 r. przyjęła 1.880,6 tys.zł darowizn. Główna część spośród nich - 1.734,4 tys.zł (92,2%) pochodziła od darczyńców grupy I. Wartość darowizn rzeczowych pozyskanych przez Komendę stanowiła 55,2% wartości wszystkich darowizn. W ramach darowizn rzeczowych darczyńcy przekazywali m.in.: samochody, sprzęt komputerowy, fotograficzny, kwaterunkowy, maszyny do pisania, kamizelki kuloodporne, części samochodowe, narzędzia, etylinę, olej napędowy, olej silnikowy, płyn chłodzący. Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela:

(w tys.zł)

L a t a	Darowizny przyjęte przez Komendę od:									
	państw. jedn.organ., właściwych terytorialnie jedn.adm.samorząd., fundacji i inst.ubezpieczeniowych (I grupa)				innych podmiotów gospodarczych (II grupa)				Ogółem	
	finansowe		rzeczowe		finansowe		rzeczowe			
	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1992	293,0	brak danych	264,4	brak danych	20,3	brak danych	15,3	brak danych	593,0	brak danych
1993	220,3	brak danych	289,2	brak danych	30,3	brak danych	73,4	brak danych	613,2	brak danych
1994	101,9	20	188,1	877	-	-	1,2	6	291,2	903
1995	147,7	33	149,7	670	-	-	5,1	3	302,5	706
I półr. 1996	28,2	10	52,1	145	-	-	0,7	1	81,0	156

Ustalono, że darowizny przekazywane były przez organy samorządu terytorialnego m.in.: Kielc, Skarżyska-Kamiennej, Jędrzejowa, Pińczowa, Końskich, Starachowic, Ostrowca Świętokrzyskiego, Daleszyc, Sędziszowa, Bielin, Wąchocka, Pacanowa, Zagnańska i Słupii. Część darowizn Komenda otrzymała od zakładów przemysłowych takich jak: Zakłady "Mesko" w Skarżysku Kamiennej, Huta w Ostrowcu Świętokrzyskim, Fabryka Łożysk Toczyńskich w Kielcach. Komenda otrzymywała również dary od Fundacji Huk Verband. Podkreślić należy, iż wśród darczyńców były także: Urząd Skarbowy, Regionalna Izba Obrachunkowa, a także Straż Miejska w Kielcach. Przykładem darczyńców grupy II były: Zakład Instalacji Alarmowych "Argos" w Kielcach, Automator CO Sp. z o.o. w Starachowicach, Spółka Akcyjna "Exbud" w Kielcach.

- w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Poznaniu

Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu w latach 1992-1995 i I półroczu 1996 r. przyjęła 6.100,7 tys.zł darowizn. Wartość darowizn rzeczowych pozyskanych przez Komendę stanowiła 15,8% wartości wszystkich darowizn. W ramach darowizn rzeczowych darczyńcy przekazywali m.in.: samochody, sprzęt komputerowy, oprogramowanie, telewizory, magnetowidy, maszyny do pisania, radiomagnetofony, lodówki, ekspresy do kawy, naczynia, młynki do kawy, etylinę. Ponadto samorządy nieodpłatnie przeprowadzały remonty i adaptację niektórych obiektów Policji. Wartość tych darowizn przedstawiono w poniższej tabeli:

(w tys.zł)

L a t a	Darowizny przyjęte przez Komendę od:										
	państw. jedn.organ.,właściwych terytorialnie jedn.adm.samorząd., fundacji i inst.ubezpieczeniowych (I grupa)					innych podmiotów gospodarczych (II grupa)				Ogółem	
	finansowe		rzeczowe		finansowe		rzeczowe				
	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość	

**Informacja o wynikach kontroli finansowania działalności Policji
ze źródeł innych niż budżet państwa.**

32

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1992	1.749,9	49	161,8	50	27,8	57	122,6	133	2.062,1	289
1993	1.178,1	85	246,1	43	48,0	48	127,6	143	1.599,8	319
1994	986,1	17	96,6	64	15,7	3	17,6	33	1.116,0	117
1995	567,3	43	143,4	84	-	-	2,2	3	712,9	130
I półr. 1996	568,2	8	41,2	38	-	-	0,5	1	609,9	47

Kontrola wykazała, że główna część spośród darowizn - 5.738,8 tys.zł (94,0%) pochodziła od darczyńców grupy I. Darowizny przekazywane były przez organy samorządu terytorialnego, m.in. Poznania, Śremu, Wrześni, Nowego Miasta, Gniezna, Nowego Tomyśla, Dopiewa, Grodziska, Kórnik, Swarzędza, Kostrzynia i Stęszewa. Głównym darczyńcą była jednak Fundacja "Asekuracja" w Poznaniu, której celem statutowym było wsparcie Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu, przy czym w chwili jej zakładania wyżsi funkcjonariusze Komendy pełnili funkcje w zarządzie tej fundacji. I tak, w 1994 r. fundacja ta przekazała 937,0 tys.zł (93,5% darowizn finansowych), w 1995 r. - 441,3 tys.zł (77,8%), a w I półroczu 1996 r. - 326,6 tys.zł (92,5%). Część darowizn Komenda otrzymała od zakładów przemysłowych: Fabryki Narzędzi Chirurgicznych w Nowym Tomyślu, Odlewni Żeliwa "Śrem", Wielkopolskiej Fabryki Mebli w Obornikach Wielkopolskich, a także od Banku Ochrony Środowiska w Poznaniu.

- w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Suwałkach

Komenda Wojewódzka Policji w Suwałkach w latach 1992-1995 i I półroczu 1996 r. przyjęła 689,1 tys.zł darowizn. Zasadnicza część spośród tych darowizn - 650,6 tys.zł (94,4%) pochodziła od darczyńców grupy I. Wartość darowizn rzeczowych

pozyskanych przez Komendę stanowiła 56,4% darowizn ogółem. Darowizny przyjęte przez Komendę przedstawia poniższa tabela:

(w tys.zł)

L a t a	Darowizny przyjęte przez Komendę od:									
	państw. jedn.organ.,właściwych terytorialnie jedn.adm.samorząd., fundacji i inst.ubezpieczeniowych (I grupa)				innych podmiotów gospodarczych (II grupa)				Ogółem	
	finansowe		rzeczowe		finansowe		rzeczowe			
	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość	wartość	ilość
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1992	11,3	37	99,6	123	0,4	2	5,3	49	116,6	211
1993	109,8	74	44,1	224	0,2	1	20,2	81	174,3	380
1994	44,2	30	75,1	151	0,3	1	12,1	16	131,7	197
1995	110,1	33	124,1	144	-	-	-	-	234,2	177
I półr. 1996	23,8	12	8,5	43	-	-	-	-	32,3	55

Ustalono, że darowizny przekazywane były przez organy samorządu terytorialnego m.in. Giżycka, Suwałk, Olecka, Elku, Augustowa, Mikołajek, Gołdapii, Filipowa, Krukanek, Wydmin, Kalinowa. Część darowizn pochodziła z 13 obywatelskich funduszy pomocy Policji utworzonych w Augustowie, Sztabinie, Lipsku, Bargowie, Giżycku, Gołdapi, Olecku, Piszcu, Białej Piskiej, Orzyszu i Suwałkach. Ponadto darowizny przekazywane były także przez organy administracji rządowej, takie jak: nadleśnictwa w Elku, Augustowie, Pomorzu, Białobrzegach, Głębokim Brodzie; prokuratury rejonowe w Piszcu, Giżycku i Augustowie. Darowizny pozyskano także od

fundacji Huk Verband i firmy ubezpieczeniowej Reinhold, które odbierały od Policji odzyskane przez nią samochody skradzione w Niemczech.

Przykładem darczyńców grupy II była Agencja Informacyjno-Ekonomiczna "Kontakt" z Giżycka, która przekazała zestaw mebli na wyposażenie sekretariatu i gabinetów Komendanta Rejonowego Policji w Giżycku i jego zastępcy. Agencja ta wynajmowała od KRP w Giżycku pomieszczenia biurowe.

2.2. Tryb przyjmowania darowizn przez Policję oraz rozwiązania organizacyjne i ewidencyjne w tym zakresie.

Niezależnie od omówionych w charakterystyce stanu prawnego ustaw i aktów wykonawczych, regulujących występowanie darowizn w Policji, *tryb ich przyjmowania* ustalany był dodatkowo decyzjami, zarządzeniami i wytycznymi komendantów wojewódzkich i innych kierowników jednostek organizacyjnych Policji, w sposób różnorodny i doraźny. I tak, np. Komendant Wojewódzki Policji w Częstochowie w maju 1991 r. pismem Nr F-393/91; a Komendant Wojewódzki Policji w Gdańsku w lipcu 1991 r. zarządzeniem Nr 59/91 w sprawie darowizn i użyczeń przedmiotów, a także Komendant Wojewódzki Policji w Bielsku-Białej wytycznymi z października 1991 r. - określili, we własnym zakresie, szczegółowe zasady przyjmowania darowizn.

Pierwsze całościowe ustosunkowanie się Komendanta Głównego Policji do kwestii przyjmowania darowizn zawarte zostało w piśmie Nr P-II-941/92 z dnia 8 grudnia 1992 r. Zgodnie z treścią pisma, decyzje m.in. w sprawach przyjmowania darowizn, mogli podejmować komendanci wojewódzcy Policji, zaś w odniesieniu do jednostek organizacyjnych KGP - Komendant Główny Policji, a w odniesieniu do szkół Policji - komendanci tych szkół.

Następnie tryb i zasady przyjmowania darowizn określone zostały w decyzji Nr 27 Komendanta Głównego Policji z dnia 4 maja 1994 r. dotyczącej wykonania decyzji Nr 46 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 kwietnia 1994 r. w sprawie przyjmowania przez jednostki resortu spraw wewnętrznych darowizn w formie finansowej i rzeczowej oraz sprzętu i wyposażenia do testowania i badań. W decyzji tej Komendant Główny Policji sprecyzował, iż darowizny od państwowych jednostek organizacyjnych, właściwych terytorialnie organów administracji samorządowej oraz fundacji i instytucji ubezpieczeniowych mogą przyjmować kierownicy jednostek Policji będący dysponentami środków budżetowych III stopnia (§ 1 ust.1).

Darowizny finansowe i rzeczowe od podmiotów innych, przyjmować miał natomiast, na wniosek kierowników jednostek, dla których darowizny były przeznaczone, dyrektor Biura Gospodarki Technicznej i Zaopatrzenia KGP, po uzyskaniu pisemnej zgody Komendanta Głównego Policji (§ 1 ust.2 decyzji Nr 27).

Kontrola wykazała, że w wielu przypadkach darowizny przyjmowane były przez komendantów rejonowych, komendantów komisariatów, dyrektorów biur i naczelników wydziałów. Ustalono, iż komendanci wojewódzcy często upoważniali inne osoby do przyjmowania darowizn m.in.: zastępców, komendantów rejonowych, komendantów komisariatów oraz naczelników wydziałów komend wojewódzkich. W niektórych jednak przypadkach darowizny przyjmowane były bez formalnej zgody lub upoważnienia komendanta wojewódzkiego, np. w województwie białostockim, suwalskim i poznańskim. Także w Komendzie Głównej Policji występowały przypadki przyjmowania darowizn przez kierowników jednostek organizacyjnych komendy bez stosownej decyzji Komendanta Głównego Policji. Naruszano tym samym zasady legalności i rzetelności działania.

Odnosnie natomiast przyjmowania darowizn od podmiotów innych niż państwowe jednostki organizacyjne, właściwe terytorialnie organy administracji samorządowej, fundacje i instytucje ubezpieczeniowe stwierdzono, iż w niektórych przypadkach, bez stosownej decyzji Komendanta Głównego Policji, przyjmowano darowizny w KWP w Częstochowie, Lesznie i Pile. Praktyka powyższa była niezgodna z regulacjami wewnątrzresortowymi i stanowiła naruszenie zasady legalności działania.

W trakcie kontroli NIK nie odnotowano przypadku złożenia oświadczenia darczyńcy w formie aktu notarialnego. W licznych przypadkach (z wyjątkiem województw: gdańskiego, katowickiego i częstochowskiego) nie sporządzano w ogóle umów pisemnych darowizny. I tak, np.:

- w województwie bielskim w latach 1991-1992 nie sporządzano pisemnych umów darowizny, natomiast w późniejszym okresie zawierano takie umowy i porozumienia w większości przypadków przyjmowania darowizn;
- w województwie łódzkim często nie spisywano umów darowizny, ponieważ, według wyjaśnień naczelnika wydziału finansów KWP, przepisy nie obligowały "każdorazowo" do zawierania takich umów;
- w województwie suwalskim, w całym badanym okresie, nie spisywano umów darowizny;
- w województwie warszawskim nie we wszystkich przypadkach sporządzano pisemne umowy darowizny;
- w Komendzie Głównej Policji w wielu przypadkach przyjmowano darowizny bez umowy pisemnej. Umowy te nie zawsze sporządzano np. z towarzystwami ubezpieczeniowymi oraz fundacjami, np. Huk Verband oraz z firmami takimi jak "Ericsson" i "Lego".

W kontekście powyższego podkreślić należy, iż Komendant Główny Policji w wyjaśnieniu stwierdził, że zawieranie pisemnych umów darowizny przez Policję nie jest

niezbędne w świetle przepisów kodeksu cywilnego²¹. Zdaniem NIK, niezależnie od przepisów kodeksu, do których odwołuje się komendant, praktyka niezawierania pisemnych umów darowizny w szczególności nie pozwalała na weryfikację realizacji dyspozycji Komendanta Głównego Policji zawartej w § 1 ust.3 decyzji Nr 27, iż "w umowach darowizny nie wolno zobowiązywać się do jakichkolwiek świadczeń na rzecz darczyńcy". Stanowiło to naruszenie zasady rzetelności działania. Fakt ten jest zwłaszcza istotny w kontekście ustaleń kontroli NIK, która wykazała, że jednostki Policji zawierały umowy i porozumienia z darczyńcami, w których zobowiązywano się do świadczenia na rzecz darczyńców. I tak, np.:

- w Komendzie Głównej Policji przyjmowano darowizny od Fundacji Huk-Verband, jako kwoty, które "przysługują... komendom wojewódzkim Policji na terenie kraju w związku ze współpracą z Fundacją Huk-Verband" (pismo dyrektora Huk-Verband z dnia 9 września 1994 r.); w końcu 1991 r. zawarto porozumienie z Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym, na mocy którego KGP miała otrzymywać darowizny pieniężne w wysokości 10% opłat uzyskanych w sprawach, w których policjanci ujawnili niedopełnienie przez kierowców obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia "OC"; w 1995 r. zawarto umowę z Towarzystwem Ubezpieczeń i Reasekuracji "Warta" S.A., w której w zamian za darowiznę pieniężną zobowiązano się do promocji i reklamy "Warty" podczas finału VIII Ogólnopolskiego Konkursu "Policjant Ruchu Drogowego 1995 r.";
- w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Suwałkach i jednostkach podległych przyjmowano darowizny rzeczowe i pieniężne od Fundacji Huk-Verband oraz od firmy "Reinhold" za odzyskiwanie na terenie województwa samochodów skradzionych w Niemczech;
- w Komendzie Stołecznej Policji przyjmowano darowizny od Fundacji Sportu w Policji "Fair Play", prowadzącej działalność komercyjną przy wykorzystaniu obiektów i sprzętu komendy. Dotyczyło to porozumienia z dnia 15 lipca

²¹ Pismo z dnia 7 stycznia 1997 r. zawierające wyjaśnienia Komendanta: "...z treści art.890 kodeksu cywilnego wynika, że bez sporządzenia właściwego co do formy aktu, dokonana czynność prawna jest również ważna. Może być ona bowiem sanowana poprzez wykonanie przyrzeczonego świadczenia bezpłatnego. Na skutek jego spełnienia umowa darowizny staje się ważna od chwili jej nieformalnego zawarcia (ex tunc)".

1991 r., na mocy którego KSP udostępniła Fundacji nie zagospodarowane nieruchomości i urządzenia;

- w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Poznaniu przyjmowano darowizny od Fundacji "Asekuracja", która działała przy wykorzystaniu kwot pochodzących ze sprzedaży nieruchomości byłego Rejonowego Urzędu Spraw Wewnętrznych w Poznaniu;
- w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Bielsku-Białej przyjmowano darowizny finansowe od Fundacji na Rzecz Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, przeznaczone na zakup kamizelek kuloodpornych, zobowiązując się do ich nabycia w firmie "Runo-Pole" Sp.z o.o.;
- w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Łodzi przyjęto darowiznę od firmy ubezpieczeniowej "Westa", zobowiązując się do zamieszczenia informacji na ten temat w prasie lokalnej.

Odnośnie obowiązku badania przez Policję legalności funkcjonowania i rzetelności darczyńcy, do czego obligował powołany uprzednio § 1 ust.3 decyzji Nr 27 stwierdzono, że w większości kontrolowanych jednostek Policji badań takich nie dokumentowano, co uniemożliwiało rzetelną ocenę źródeł pochodzenia darowizn przyjmowanych przez Policję. I tak, np.:

- w Komendzie Głównej Policji zatwierdzane były niekiedy wnioski o wyrażenie zgody na przyjęcie darowizn, w których w stosownej rubryce brak było adnotacji potwierdzającej sprawdzenie darczyńcy w zakresie legalności i rzetelności działania;
- w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Poznaniu przyjmowano darowizny od podmiotów gospodarczych zalegających ze zobowiązaniami na rzecz Skarbu Państwa oraz od osób uprzednio karanych za przestępstwa umyślne;
- w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Kielcach przyjmowano darowizny od podmiotów zalegających ze zobowiązaniami na rzecz Skarbu Państwa.

Według ustaleń Inspektoratu KGP w jednostkach terenowych Policji na ogół nie badano legalności działania i rzetelności sponsorów. Odnotowano także kilka przypadków przyjmowania darowizn mimo negatywnych opinii właściwych merytorycznie naczelników wydziałów komend wojewódzkich. Ponadto we wszystkich

jednostkach kontrolowanych nie dokonywano sprawdzeń legalności funkcjonowania i rzetelności sponsorujących fundacji i towarzystw ubezpieczeniowych, zarówno krajowych, jak i zagranicznych, traktując je w ten sam sposób, co organy samorządu terytorialnego.

Zgodnie z wyjaśnieniami Komendanta Głównego Policji, mimo niesporządzenia pisemnych umów darowizny, możliwe jest poddanie przyjmowanych darowizn "dość wnikliwej kontroli", ponieważ darowizny pieniężne wpływające na rachunek bankowy jednostki mogą być skontrolowane na podstawie wyciągu z rachunku, a przyjmowane bezpośrednio przez jednostkę - na podstawie dowodu przyjęcia gotówki do kasy i raportu kasowego. Darowizny rzeczowe natomiast, na podstawie dowodów przyjęcia, ujmowane są w urządzeniach ewidencyjnych²².

Odnosnie *ewidencji darowizn* stwierdzono, iż w 1991 r. dyrektor Biura Finansów Komendy Głównej Policji, w piśmie nr FE-2477/91 z dnia 5 sierpnia 1991 r., skierowanym do komendantów wojewódzkich i innych kierowników jednostek organizacyjnych Policji stwierdził, iż "darowizny pieniężne przekazywane na rzecz jednostek Policji z wyraźnym określeniem sprzętu bądź materiałów, które mają być zakupione, należy przyjmować na rachunek bieżący "130" i z tego rachunku dokonywać zakupów wskazanych przez ofiarodawców - zgodnie z ich życzeniami. W przypadku natomiast przekazywania sum pieniężnych bez bliższego określenia celu, środki te należy zarachowywać tak, jak dotychczas na rachunek 021 - środki racjonalnego gospodarowania". Powyższa dyspozycja dyrektora Biura Finansów KGP, odnosząca się do przyjmowania darowizn pieniężnych na rachunek bieżący jednostek budżetowych i dokonywania z tego rachunku zakupów wskazanych przez ofiarodawców, naruszała

zasadę legalności działania, gdyż - jak wykazano w charakterystyce stanu prawnego - wpływy te, zgodnie z art.3 ust.1 pkt 10 ustawy - Prawo budżetowe, są dochodami budżetu państwa.

Od 1995 r. w większości kontrolowanych KWP przyjmowano darowizny na rachunek "środków racjonalnego gospodarowania", pomimo niewydania przez komendantów wojewódzkich decyzji o finansowaniu działalności w formie tego środka specjalnego, do czego zobowiązywały przepisy § 3 ust.1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych. Tym samym naruszone zostały zasady legalności działania.

Kontrola NIK wykazała inne uchybienia i nieprawidłowości formalne dotyczące ewidencjonowania darowizn. I tak, np.:

- wydział operacyjno-rozpoznawczy KWP w Suwałkach przyjął darowiznę rzeczową do firmy "Reinhold", zajmującej się poszukiwaniem samochodów skradzionych w Niemczech, bez ujęcia jej w ewidencji i bez żadnej dokumentacji przekazania darowizny;
- w województwie poznańskim, według ustaleń kontroli wewnątrzresortowej "zebrane przez poszczególne jednostki pieniądze, do kasy KWP wpłacali najczęściej pracownicy tych jednostek, tylko ustnie wskazując, kto był darczyńcą tych środków...";
- według ustaleń Inspektoratu Komendanta Głównego Policji, w niektórych jednostkach organizacyjnych Policji (m.in. w województwie tarnobrzeskim) przyjmowano od sponsorów pieniądze "do ręki", wpłacając je później na konta komendy i składając ustne oświadczenia, iż pieniądze pochodzą od darczyńców.

Ponadto w części spośród badanych komend wojewódzkich nie ujmowano darowizn w urządzeniach księgowych komendy. I tak, np.

- w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Kielcach nie ujęto w urządzeniach księgowych komendy darowizn przyjętych w latach 1991-1992;

²² Pisemne wyjaśnienia z dnia 19 lutego 1997 r.

- w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach nie ewidencjonowano darowizn na koncie "Środki racjonalnego gospodarowania" w okresie od 1 stycznia 1992 r. do 22 sierpnia 1994 r.;
- w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Gdańsku nie ujęto w urządzeniach księgowych komendy darowizn przyjętych w latach 1990-1991, a następnie zaewidencjonowano je jako darowizny przyjęte w 1992 r.;
- Biuro Łączności KGP niektóre przyjęte darowizny wykazywało z 2 letnim opóźnieniem.

Powyższe naruszało zasady ewidencji określone w instrukcji Nr 6/92 Dyrektora Departamentu Finansów MSW z dnia 7 października 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania gospodarki pozabudżetowej.

W kwestii *sprawozdawczości* w zakresie darowizn stwierdzono, iż w części badanych komend wojewódzkich występowały rozbieżności co do ilości darowizn ujętych w sprawozdaniach wydziałów zaopatrzenia i wydziałów finansów KWP. Stwierdzono także, iż niektóre komendy posiadały niepełne dane odnośnie ilości i źródeł pochodzenia darowizn, szczególnie w latach 1990-1992. Powyższe stanowiło uchybienie w zakresie rzetelności działania.

2.3. Wykorzystywanie darowizn w kontekście zadań realizowanych przez Policję.

Zgodnie z treścią pisma Komendanta Głównego Policji Nr P-II-941/92 z dnia 8 grudnia 1992 r., jednostki organizacyjne Policji mogły przyjmować od podmiotów darowizny w postaci środków materiałowo-technicznych i pieniężnych, jeśli przeznaczone były przez darczyńców na zwiększenie potencjału finansowego i materiałowo-technicznego Policji. Natomiast Minister Spraw Wewnętrznych, w powołanym uprzednio zarządzeniu Nr 44 z dnia 23 sierpnia 1994 r. postanowił, iż

wpływy środka specjalnego "Darowizny", przeznacza się na zakupy środków rzeczowych. Ustalono, że regulacje powyższe nie zawsze były przestrzegane. I tak, np.:

- w Komendzie Głównej Policji w 1995 r. Biuro Ruchu Drogowego zamówiło 19,5 tys.szt. kalendarzy ściennych, przeznaczając na nie pozyskaną darowiznę 28.400,00 zł; darowiznę 7.000,00 zł od Towarzystwa Ubezpieczeń i Reasekuracji "Warta" S.A. wykorzystano, zgodnie z wolą darczyńcy, na dofinansowanie Międzynarodowej Konferencji Przedstawicieli Ruchu Drogowego; darowizny od PZU S.A. przeznaczano na nagrody dla uczestników konkursu "Policjant Ruchu Drogowego" oraz organizację seminarium "Bezpieczeństwo i edukacja komunikacyjna dzieci";
- w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Poznaniu wydatkowano otrzymane kwoty darowizn, zgodnie z wolą darczyńcy, na nagrody i wydatki osobowe, nie zaliczone do wynagrodzeń.

Niezależnie od powyższego darowizny przekazywane były głównie na zakup pojazdów, sprzętu i wyposażenia. Dotyczyło to m.in. zakupu sprzętu łączności, komputerów, maszyn do pisania, kserokopiarek, kamer i aparatów fotograficznych, sprzętu do obserwacji i sprzętu techniki kryminalistycznej. Zakupy pojazdów były finansowane lub dofinansowywane głównie przez organy samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny był także najczęściej darczyńcą w zakresie finansowania usług remontowych w obiektach Policji.

Przyjmowano ponadto, jako darowizny, m.in. sprzęt kwaterunkowy, wyposażenie biurowe, meble, lodówki, środki higieny i napoje chłodzące. Część darowizn dotyczyła też projektowania i wyposażania wnętrz w komendach wojewódzkich i rejonowych (np. w województwie suwalskim i poznańskim).

Znaczna część darowizn przeznaczona była na zakup paliwa i materiałów eksploatacyjnych do pojazdów służbowych. W przypadku darowizn tego rodzaju, były

one niekiedy, zgodnie z wolą darczyńców, wykorzystywane przez Policję przy zabezpieczaniu konkretnych imprez, np.:

- w województwie bielskim w 1994 r. urząd miejski w Żywcu sfinansował zakup paliwa dla zabezpieczenia wyścigu kolarskiego "Błękitna wstęga Jeziora Żywieckiego" oraz Mistrzostw Polski w Triathlonie.

Odnotowano także przypadek przyjęcia w 1992 r. darowizny przez Komendę Stołeczną Policji w postaci sprzętu łączności, nie posiadającego stosownej homologacji Biura Łączności KGP.

Darczyńcy inni, niż państwowe jednostki organizacyjne, organy administracji samorządowej, fundacje i instytucje ubezpieczeniowe (II grupy), przekazywali darowizny przeważnie dla komórek organizacyjnych ruchu drogowego i do spraw przestępczości gospodarczej. I tak, np.:

- Biuro Ruchu Drogowego KGP w latach 1994-1995 i I półroczu 1996 r. otrzymało 26,7% darowizn przekazanych całej Policji przez darczyńców II grupy;
- w 1994 r. darczyńcy II grupy przekazali największe darowizny dla następujących wydziałów komend wojewódzkich: ruchu drogowego (o wartości 18.622,00 zł); informatyki (9.943,00 zł) oraz techniki operacyjnej (500,00 zł); w 1995 r. natomiast dla wydziałów: do spraw przestępczości gospodarczej (o wartości 60.326,00 zł); ruchu drogowego (26.336,00 zł) i dochodzeniowo-śledczych (24.500,00 zł)²³.

Ponadto:

- w Komendzie Stołecznej Policji, wydział ds. przestępczości gospodarczej przyjmował darowizny rzeczowe od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie ochrony osób i mienia;
- w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Poznaniu, jak wynika z ustaleń kontroli wewnątrzresortowej, w 1993 r. prywatny sponsor zaprojektował i wyposażył

²³ Dane odnoszą się tylko do darowizn, w których darczyńca wskazywał konkretną komórkę organizacyjną jako odbiorcę darowizny.

sprzętem o wysokim standardzie, pomieszczenia służbowe wydziału ds. przestępczości gospodarczej.

Kontrola wykazała, iż wartość darowizn pozyskiwanych przez Policję, w stosunku do wydatków budżetowych przez nią realizowanych, była niewielka i sukcesywnie malała. Szczególnie w latach 1994-1995 i I połowie 1996 r. wartość darowizn była znikoma w zestawieniu ze zrealizowanymi przez Policję wydatkami budżetowymi. Tym samym darowizny nie mogły mieć istotnego wpływu na zapewnienie możliwości realizacji przez Policję zadań ustawowych²⁴.

Szczegółowe zestawienie w tym zakresie przedstawia poniższa tabela:

(w tys.zł)

Lata	Wartość darowizn uzyskanych przez Policję	Wydatkowane środki budżetowe	% 2:3
1	2	3	4
1991	1.844,1	854.230,0	0,2
1992	10.069,3	916.466,2	1,1
1993	16.357,9	1.264.352,2	1,3
1994	12.772,1	1.596.369,7	0,8
1995	16.685,4	2.094.565,5	0,8
I półr. 1996 r.	8.660,5	1.353.776,8	0,6

²⁴ Zaznaczyć przy tym należy, iż sprawozdawczość jednostek organizacyjnych Policji w zakresie darowizn nie wyodrębnia wśród darczyńców organów samorządu terytorialnego. Dlatego też nie było możliwe ustalenie ich globalnej wartości. Badania NIK w jednostkach kontrolowanych wykazały jednak, że darowizny od samorządu terytorialnego stanowiły znaczną, lub przeważającą część darowizn ogółem.

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI.

Kontrolę przeprowadzono w 10 jednostkach organizacyjnych Policji. Ponadto zasięgnięto informacji w Urzędzie Ochrony Państwa, Departamencie Nadzoru i Kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Biurze Administracyjno-Gospodarczym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Komendant Główny Policji zgłosił - przed podpisaniem protokołu w Komendzie Głównej Policji - umotywowane zastrzeżenia co do ustaleń zawartych w protokole. W związku z tym przeprowadzone zostały dodatkowe badania, po których zastrzeżenia zostały w większości uwzględnione.

Kierownicy jednostek kontrolowanych nie zgłosili w ustawowym terminie zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych NIK, a wnioski pokontrolne zostały przyjęte do realizacji.

Warszawa, 1997-04-22

Opracował:
doradca techniczny
mgr inż. Andrzej KALINOWSKI

DYREKTOR
DEPARTAMENTU OBRONY NARODOWEJ
I BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Józef DZIEDZIC

Z a t w i e r d z a m

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Janusz WOJCIECHOWSKI

—6—

6. Akty prawne

.DU 1990.030.179 - PASSIM, 4

decyzja Nr 46 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 kwietnia 1994 r. w sprawie przyjmowania przez jednostki resortu spraw wewnętrznych darowizn w formie finansowej i rzeczowej oraz sprzętu i wyposażenia do testowania i badań - nie publikowana, 8, 15, 36

DU 1964.016.093, 8, 17, 38

DU 1991.042.184, 12, 15

DU 1991.072.344, 11, 12, 13, 15, 41

instrukcja Nr 1/95 z dnia 24 kwietnia 1995 r. Dyrektora Departamentu Finansów MSW, zmieniająca instrukcję w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania gospodarki pozabudżetowej - nie publikowana, 16

instrukcja Nr 6/92 dyrektora Departamentu Finansów MSW z dnia 7 października 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania gospodarki pozabudżetowej - nie publikowana, 14, 17

MP 1984.056.283, 12

MP 1989.019.128, 12

zarządzenie Nr 31/87 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 maja 1987 r. w sprawie gospodarki finansowej środków specjalnych, gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych resortu spraw wewnętrznych - nie publikowane, 13

zarządzenie Nr 44 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 sierpnia 1994 r., zmieniające zarządzenie w sprawie zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych jednostek budżetowych resortu spraw wewnętrznych - nie publikowane, 5, 16, 22, 43

zarządzenie Nr 54 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 maja 1992 r. w sprawie zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych jednostek budżetowych resortu spraw wewnętrznych (nie publikowane), 10, 13, 15, 16