



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura NIK w Bydgoszczy

LBY.410.1.02.2024

Pan
Inspektor Jakub Gorczyński
Komendant Wojewódzki Policji w Bydgoszczy
Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy
ul. Powstańców Wielkopolskich 7

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – wykonanie planu finansowego
Komendy Wojewódzkiej Policji w Bydgoszczy oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia
Policji

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy, ul. Powstańców Wielkopolskich 7, 85-090 Bydgoszcz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Inspektor Jakub Gorczyński – Komendant Wojewódzki Policji w Bydgoszczy ²
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Sylwia Woźniak-Waszak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/14/2024 z 9 stycznia 2024 r. Szymon Hałasiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli LBY/15/2024 z 9 stycznia 2024 r.

(akta kontroli Tom I str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2023 r. Komendy, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– realizacja i planowanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich;– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych;– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań;– wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji⁴. <p>Przeprowadzono również analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.</p>
Zakres kontroli	<p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych, tj.:</p> <ul style="list-style-type: none">– planowanie wydatków budżetowych;– analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków;– kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych;– szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia;– analiza stanu zobowiązań;– wykonanie planu finansowego i zadań finansowanych z Funduszu;– analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań;– analiza stosowanych procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

¹ Dalej: Komenda lub KWP.

² Od 3 lutego 2024 roku, dalej: Komendant. Poprzednio – od 21 maja 2020 r. – Komendantem Wojewódzkim Policji w Bydgoszczy był Nadinspektor Piotr Leciejewski.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁴ Dalej: FWP lub Fundusz.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowo kontrolowanej działalności.

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie w 2023 r. planu finansowego przez Komendę Wojewódzką Policji w Bydgoszczy oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji

Uzasadnienie oceny ogólnej

KWP podejmowała działania w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań. Jednakże na koniec stycznia 2023 r. Komenda posiadała zobowiązania wymagalne w wysokości 452,4 tys. zł, które dotyczyły przeterminowanych płatności za dostawy i usługi. Wynikały one m.in. z konieczności zapłaty zobowiązań z roku poprzedniego i z niedoboru środków finansowych. Ich konsekwencją była m.in. konieczność zapłaty odsetek w łącznej wysokości 17,2 tys. zł. Natomiast na koniec grudnia Komenda posiadała zobowiązania wymagalne w wysokości 508,0 tys. zł z tytułu odsetek od nieterminowych płatności za zakup paliwa w ciągu 2023 r., co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶.

Jako nierzetelne uznano niezgłoszenie w 2022 r., na etapie sporządzenia planu budżetu na 2023 r., wniosków i kalkulacji wskazujących na niedoszacowanie limitów wydatków ujętych w planie na ten rok. Między innymi wskutek tego ustalony w ustawie budżetowej pierwotny plan finansowy KWP nie zapewniał wystarczającego jej finansowania w ciągu roku. Komenda występowała o zwiększenie planu finansowego, w szczególności na wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostki. O pierwsze takie zwiększenia zwracano się już w styczniu 2023 r. Informowano również o braku środków na regulowanie zobowiązań i wykorzystaniu planu wydatków. W ciągu roku wysokość tego planu zwiększono o 149 316,3 tys. zł (tj. o 24,4%). Zdaniem NIK taki sposób finansowania jednostki utrudniał jej działalność i nie zapewniał prawidłowego finansowania ustawowych zadań oraz skutkowało niedochowaniem terminowości regulowania zobowiązań.

Objęta kontrolą próba wydatków pozapłacowych w kwocie 8 926,8 tys. zł wykazała, że na ogół poniesiono je zgodnie z zasadami określonymi w ufp. Stwierdzono jednak pięć przypadków opóźnień w płatnościach za objęte kontrolą dokumenty księgowo na łączną kwotę 530,7 tys. zł. Opóźnienia te wyniosły od dziewięciu do 58 dni od określonego terminu płatności. Ich konsekwencją była zapłata odsetek w kwocie 1,8 tys. zł. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych, w tym wydatków z budżetu środków europejskich i rezerw celowych. Terminowo i prawidłowo sporządzono sprawozdania za 2023 r., za wyjątkiem sprawozdania Rb-28, w którym nie wykazano zobowiązań wymagalnych w wysokości 410,6 tys. zł z tytułu odsetek od nieterminowych płatności powstałych w 2023 r., tj. powyższe zobowiązanie na koniec 2023 r. zostało wykazane jako niewymagalne.

Izba pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji za 2023 r. Środki Funduszu wydatkowane były zgodnie z przeznaczeniem, m.in. na wypłatę rekompensat pieniężnych za ponadnormatywny czas służby oraz nagród dla policjantów za osiągnięcia w służbie, jak też na niezbędne zakupy i wydatki inwestycyjne. Zadania ujęte w planie finansowym w układzie zadaniowym Funduszu

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: ufp.

były zbieżne z zadaniami określonymi w art. 13 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁷. Komenda osiągnęła wymagane wartości mierników realizacji zadań. Na podstawie badanej próby wydatków ustalono, że 19 dokumentów księgowych o łącznej wartości 1 230,9 tys. zł zostało uregulowanych nieterminowo z FWP. Opóźnienia w płatnościach wynosiły od trzech do 24 dni. W 2023 r. Komenda z FWP zapłaciła odsetki od nieterminowo uregulowanych zobowiązań w łącznej wysokości 20,4 tys. zł.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości nie spowodowały obniżenia ogólnej pozytywnej oceny wykonania planu finansowego przez KWP.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W 2023 r. Komenda zrealizowała dochody budżetowe w wysokości 1 545,4 tys. zł, przy planowanych 1 057,0 tys. zł (tj. 146,2%). Uzyskane w 2023 r. dochody były wyższe o 154,2 tys. zł (o 11,1%) od zrealizowanych w roku 2022.

Głównym źródłem dochodów były: wpływy z różnych dochodów w kwocie 523,0 tys. zł⁹ (tj. 33,8% dochodów ogółem), opłaty za pobyt osób zatrzymanych w celu wytrzeźwienia w kwocie 431,9 tys. zł¹⁰ (tj. 27,9%), wpływy z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów w kwocie 152,1 tys. zł¹¹ (tj. 9,8%), wpływy z tytułu kar umownych dotyczących niewykonania lub nienależytego wykonania umowy w kwocie 115,3 tys. zł¹² (tj. 7,5%). W 2023 r. w Komendzie wzrosły dochody m.in. z tytułu pobytu w Pomieszczeniach dla Osób Zatrzymanych do wytrzeźwienia, wpływów z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych, z tytułu sprzedaży składników majątkowych, wyegzekwowanych kar umownych.

(akta kontroli Tom II str. 11, 12, 181-185, 357)

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2023 r. wynosiły 6 391,9 tys. zł i były wyższe o 258,5 tys. zł (tj. o 4,2%) od stanu należności na koniec 2022 r. Zaległości na 31 grudnia 2023 r. wynosiły 5 730,5 tys. zł i były wyższe o 238,5 tys. zł, tj. o 4,3% od zaległości na koniec 2022 r.

Główne tytuły zaległości netto stanowiły:

- opłaty za pobyt do wytrzeźwienia (rozd. 75404 § 0690) – 2 296,9 tys. zł (zwiększyły się w stosunku do stanu na koniec 2022 r. o 270,3 tys. zł, tj. o 13,3%);
- kary umowne z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy (rozd. 75404 § 0950) – 1 564,6 tys. zł (zmniejszyły się w stosunku do stanu na koniec 2022 r. o 30,9 tys. zł, tj. o 1,9%);

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 145, dalej: ustawa o Policji.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Rozdziały 75404 i 75405, § 0970 - wpływy z tytułu szkód i regresów, nawiązek, wynagrodzenie dla płatnika od wypłaconych zasiłków, pozostałe wpływy.

¹⁰ Rozdziały 75404 i 75405, § 0690 – wpłaty za pobyt zatrzymanych do wytrzeźwienia, za deponowanie broni, pomoc przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych - asyst komorniczych, opłaty za kserokopie dokumentów.

¹¹ Rozdział 75404 § 0610.

¹² Rozdziały 75404 i 75405, § 0950 i § 0959.

- szkody wyrządzone w mieniu jednostki, postępowania regresowe (rozd. 75405 § 0970) – 604,4 tys. zł (zwiększyły się w stosunku do stanu na koniec 2022 r. o 17,9 tys. zł, tj. o 3,0%).

(akta kontroli Tom II str. 11, 12, 181-185, 357)

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Planowanie wydatków budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

BF KGP pismem z 15 lipca 2022 r. przekazało wstępne kwoty wydatków na lata 2023-2024 w zakresie perspektywy finansowej 2014-2020 oraz Mechanizmów Finansowych. Zwrócono się jednocześnie o podjęcie prac planistycznych II etapu, zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia w sprawie projektu ustawy budżetowej i opracowanie odpowiednich formularzy planistycznych.

W odpowiedzi przesłano materiały w zakresie projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE, wskazując na poszczególne kategorie wydatków odpowiednio: 1 418 tys. zł, 100 tys. zł, 564 tys. zł.

W trakcie prac dotyczących projektu planu budżetu na 2023 r. KWP przekazała do BF KGP informacje, że nie realizuje projektów w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Funduszu Azylu, Migracji i Integracji 2014-2020, a także projektów w zakresie „innych środków”.

Pismem z 20 lipca 2022 r. BF KGP poinformowało, że Komendant Główny Policji zatwierdził wstępne i wyjściowe kwoty wydatków na lata 2023-2025 zgodnie z przesłanym załącznikiem do pisma. Wskazano, że należy dokonać podziału wstępnej i wyjściowych kwot wydatków w rozbiciu na poszczególne rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej na odpowiednich formularzach planistycznych określonych w §14 ww. rozporządzenia w sprawie projektu ustawy budżetowej.

W piśmie podano wyjściowe kwoty wydatków w podziale na poszczególne rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej: wynagrodzenia (§§ 4010, 4020, 4040, 4050, 4060, 4070), wydatki pochodne i relacjonowane do płac (§§ 4080, 4110, 4120¹³, 4180¹⁴), pozapłacowe świadczenia pieniężne (§§3020, 3030, 3050, 3070), pozostałe wydatki rzeczowe i majątkowe. Wstępne i wyjściowe kwoty wydatków określone były szczegółowo w załączniku do pisma. Kwota limitu ogółem wyniosła 570 379 tys. zł co stanowiło 97,7% wykonania z 2021 r. (583 496 tys. zł). Z tego w rozdz. 75401 – 10 261 tys. zł; w rozdz. 75402 – 46 tys. zł; w rozdz. 75404 - 126 836 tys. zł, 75405 – 431 292 tys. zł, 75407 – 1 944 tys. zł. Wskazano limit na poszczególne kategorie wydatków, który wynosił w przypadku świadczeń na rzecz osób fizycznych 16 137 tys. zł, wynagrodzeń i uposażeń 525 074 tys. zł, wydatków bieżących 29 168 tys. zł. Przyjęty średnioroczny poziom zatrudnienia wynosił 6 425 etatów/osób, w tym 5 221 funkcjonariuszy, 698 członków korpusu służby cywilnej, 506 osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń.

W piśmie zwrócono się o opracowanie planów wydatków budżetowych na lata 2023-2025¹⁵, dodatkowej informacji do projektu planu wydatków budżetowych na 2023 r., zestawienia pomocniczego do zbiorczego projektu planu wydatków budżetowych na 2023 r., w przypadku wydzielenia wydatków na zakupy inwestycyjne urządzenia

¹³ Określony limit wynosił 1 893 tys. zł.

¹⁴ Określony limit wynosił 17 526 tys. zł.

¹⁵ Na formularzach za pośrednictwem Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa (Trezor) oraz w formacie na arkuszu kalkulacyjnym.

formularza BW-I i dodatkowego formularza w przypadku zakupów na informatyzację.

W odpowiedzi na wyżej wskazane pismo w dniu 22 lipca 2022 r. Komenda przesłała projekt planu wydatków budżetowych na rok 2023 r. (opracowany w szczególności: dział, rozdział, paragraf), a także dodatkowe informacje dotyczące zakupów majątkowych. Przesłany plan nie przekraczał wskazanych wstępnych limitów określonych przez BF KWP.

Z-ca Komendanta podał, że w lipcu 2022 r. zostały zebrane informacje w zakresie zakupów pozostałego sprzętu (o wartości jednostkowej poniżej 10 tys. zł). Materiały posłużyły przy określaniu wstępnych limitów w § 4250. Jak podał, każdego roku przygotowywane są zestawienia kwot wynikających z projektów planów finansowych i wykonania wydatków bieżących w poszczególnych latach (obecnie od 2017 r.) oraz pozapłacowych świadczeń pieniężnych. Zestawienia służą do określenia niezbędnych potrzeb w poszczególnych paragrafach wydatków budżetowych oraz świadczeń na kolejny rok budżetowy i stanowią dane wyjściowe do podziału przyznanych limitów. Analiza zebranych informacji pozwala również na wstępną ocenę budżetu na kolejny rok i oszacowanie braków w ww. zakresie. W zakresie planu na 2023 r., po otrzymaniu od dysponenta wyższego stopnia planu wydatków budżetowych wynikających z ustawy budżetowej, został opracowany plan wydatków jednostki w ujęciu analitycznym wynikającym z przyjętej w jednostkach Policji klasyfikacji wydatków budżetowych.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 99-167, 285)

W dniu 24 listopada 2022 r. BF KGP poinformowało, że Komendant Główny Policji zaakceptował projektowane na 2023 r. kwoty dochodów i wydatków budżetowych jednostek organizacyjnych Policji. Przesłano projekt planu wydatków budżetowych na 2023 r., z wyodrębnieniem przedsięwzięć realizowanych w ramach Programu modernizacji Policji. Jak poinformowano, zweryfikowano podział środków dla następujących kategorii wydatków: wynagrodzenia i pochodne, wydatki rzeczowe, wydatki na zakupy inwestycyjne (§6060), wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych (§6050). Projekt ten zakładał w 2023 r. wydatki w łącznej wysokości 610 841 tys. zł¹⁶. Na poszczególne kategorie wydatków określono następujące limity: świadczenia na rzecz osób fizycznych 16 507 tys. zł, wynagrodzenia i uposażenia 534 993 tys. zł, wydatki bieżące 52 649 tys. zł, wydatki majątkowe 6 620 tys. zł. Plan wydatków w powyższym zakresie został wprowadzony do systemu Trezor, a formularze planistyczne zostały przekazane do BF KGP. Wydatki we wskazanych wysokościach zostały ujęte w ustawie budżetowej.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 65-98)

W zakresie dotyczącym planowania poszczególnych kategorii wydatków na 2023 r. Z-ca Komendanta podał, że:

- wydatki na pozapłacowe świadczenia pieniężne (§§ 3020, 3030, 3050 3070) zostały naliczone według etatów policyjnych przez dysponenta wyższego stopnia. Na poziomie Komendy prace zostały ograniczone do podziału otrzymanego limitu na poszczególne paragrafy klasyfikacji budżetowej oraz pozycje analityczne. Podział na poszczególne paragrafy (§ 3020, 3030, 3070) został dokonany w oparciu o wykonanie lat poprzednich z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych rodzajów świadczeń. Plan wydatków w zakresie

¹⁶ Z tego w rozdz. 75401 – 10 972 tys. zł; w rozdz. 75402 – 74 tys. zł; w rozdz. 75404 - 136 917 tys. zł, 75405 – 459 892 tys. zł, 75407 – 2 986 tys. zł.

§ 3050 ustalony został w oparciu o miesięczną wysokość wypłacanej renty. Większość informacji w zakresie liczby świadczeniobiorców nie jest możliwa do pozyskania z systemów komputerowych. W przypadku tych świadczeń stosuje się zasadę naliczenia planu w oparciu o liczbę osób uprawnionych (stan etatowy) oraz wysokość i średnią liczbę norm przypadających na policjanta. Ostatecznie, wstępne potrzeby oszacowane na poziomie KWP zostały skorygowane do poziomu limitu przyznanego jednostce przez dysponenta wyższego stopnia.

- środki na uposażenia kalkulowane są w oparciu o średnią dopuszczalną określoną przez KGP na dany rok budżetowy oraz stan zatrudnienia na 1 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Średnia naliczeniowa nie jest korygowana o skutki awansów na wyższe stanowiska oraz awanse w stopniu. W trakcie trwania roku budżetowego fundusz uposażeń podlega okresowym zmianom wynikającym z naliczenia planu finansowego na podstawie średniej naliczeniowej oraz stanu zatrudnienia na 1 dzień każdego miesiąca zwiększonego o liczbę przyjęć w trakcie miesiąca. Średnie uposażenie określone dla każdej jednostki podlega uaktualnieniu, które uwzględnia wyłącznie skutki wzrostu kwoty bazowej lub inne zwiększenia wynikające z odrębnych przepisów. Nie obejmuje natomiast dodatkowych środków na sfinansowanie podwyżki wynikającej z awansu na wyższe stanowiska oraz w stopniu. Skutki te pokrywane są m.in. z różnicy między uposażeniem kursanta a średnią naliczeniową;
- w zakresie prognozowanej i planowanej liczby odejść funkcjonariuszy, fundusz uposażeń policjantów został naliczony przez dysponenta wyższego stopnia w oparciu o przeciętne uposażenie naliczeniowe ustalone dla KWP oraz zatrudnienie na dzień 1 listopada z uwzględnieniem przyjęć do 3 listopada 2022 r. Fundusz uposażeń dla CBZC został naliczony przy założeniu pełnego zatrudnienia. Korekty wynikające z odejść oraz przyjęć do służby dokonywane są w trakcie roku budżetowego;
- plan finansowy w zakresie nagród jubileuszowych podlega corocznej waloryzacji wynikającej z założeń do projektu ustawy budżetowej na dany rok. Na etapie projektu planu finansowego przyjmuje się założenie, że wysokość środków na nagrody jubileuszowe i odprawy pracowników stanowią 2% funduszu wynagrodzeń, wartości te nie są wykazywane w opracowywanych drukach planistycznych. Omawiane dane wykorzystywane są na etapie realizacji budżetu;
- wysokość środków na pozostałe należności policjantów (§ 4180, w tym nagrody jubileuszowe, odprawy i ekwiwalenty za niewykorzystany urlop) została określona przez dysponenta wyższego stopnia w wysokości około 90% środków ujętych w projektowanych kwotach wydatków proporcjonalnie do naliczonego funduszu uposażeń.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 285-287)

W powyższym zakresie jako nierzetelne NIK uznała brak podjęcia wystarczających działań w celu urealnienia planu wydatków budżetowych na 2023 rok, co szerzej przedstawiono w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

Zobowiązania¹⁷ na koniec 2022 r. wynosiły łącznie 58 669,3 tys. zł (z tego zobowiązania dotyczące paragrafów dotyczących wynagrodzeń wynosiły

¹⁷ W tym zobowiązania wymagalne.

42 811,6 tys. zł)¹⁸. Wysokość zobowiązań ogółem stanowiła 9,6% kwoty ogółu wydatków przyjętej w ustawie budżetowej na 2023 r. (610 841 tys. zł).

Największe wartościowo zobowiązania wystąpiły w rozdz. 75405 – Komendy wojewódzkie Policji w wysokości 12 387,4 tys. zł i w rozdz. 75405 – Komendy powiatowe Policji w wysokości 45 273,1 tys. zł. Składały się na nie głównie zobowiązania z tytułu: dodatkowych nagród rocznych dla funkcjonariuszy (§ 407 – 31 616,1 tys. zł), uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy (§ 405 – 4 563,4 tys. zł), zakupu materiałów i wyposażenia (§ 421 – 7 303,1 tys. zł).

Oprócz paragrafów dotyczących wynagrodzeń, w sześciu paragrafach (4170, 4270, 4410, 4430, 4590, 4700) kwota zobowiązań na koniec 2022 r. (w łącznej kwocie 1 005 tys. zł) stanowiła powyżej 30% wydatków ujętych w tych paragrafach w ustawie budżetowej na 2023 r. (1 216 tys. zł). Z tego w jednym z paragrafów (§ 4270) przyjęta kwota w ustawie nie pokrywała całości zobowiązań z roku poprzedniego. Dotyczyło to § 4270 w rozdz. 75404 i 75405, w których zobowiązania na koniec 2022 r. wyniosły 523 tys. zł, natomiast kwota przyjęta w ustawie budżetowej wyniosła 390 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 8-15, 32-38, 259-265, 390-397)

Z-ca Komendanta podał, że wstępny plan finansowy na 2023 r. zapewniał zabezpieczenie potrzeb w zakresie wydatków bieżących zaledwie na około dwa miesiące roku. Na etapie sporządzania projektu planu nie wskazywano dodatkowych potrzeb, które nie znajdowały zabezpieczenia w ramach przyznanego limitu. Z uwagi na znaczne niedoszacowanie wydatków oraz konieczność zapłaty zobowiązań powstałych na koniec 2022 r., już w styczniu 2023 r. zostały przygotowane wnioski o dokonanie zmian w planie wydatków, których celem było zapewnienie środków na bieżące wydatki, a tym samym zapewnienie ciągłości funkcjonowania jednostki. Ponadto, 25 stycznia 2023 r. do dysponenta wyższego stopnia zostało przekazane pismo informujące o braku możliwości funkcjonowania jednostki bez podjęcia działań mających na celu pozyskanie dodatkowych środków.

Z-ca Komendanta wskazał ponadto, że problemy z niedoszacowaniem wydatków wystąpiły już w latach wcześniejszych. W ustawie budżetowej¹⁹ na 2021 r. wysokość środków przeznaczonych na wydatki bieżące została zredukowana do 39% kwoty wynikającej z ustawy na 2019 r. i konsekwentnie utrzymywana na bardzo niskim poziomie, aż do etapu projektu planu na 2024 r. (dla porównania UB 2019 – 31 069 tys. zł, UB 2021 – 12 126 tys. zł, UB 2022 – 11 784 tys. zł, UB 2023 – 9 914 tys. zł)²⁰. Przy takiej konstrukcji budżetu ryzyko wskazujące na zagrożenie realizacji niezbędnych wydatków w 2023 r. zostało już określone na etapie projektu planu na 2023 r. sporządzanego w lipcu 2022 r., a powstanie zobowiązań na koniec 2022 r. tylko pogorszyło sytuację.

Już w pierwszych dniach stycznia 2023 r. KWP podejmowała działania w kierunku zwiększenia planu finansowego jednostki, a pismem z 25 stycznia 2023 r. oficjalnie poinformowaliśmy dysponenta II stopnia o braku środków w budżecie. Podkreślić należy, że Komenda jako jednostka budżetowa w oparciu o rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²¹, zobowiązana jest do sporządzania miesięcznych sprawozdań z wykonania planu

¹⁸ Według sprawozdania Rb-28. Paragrafy dotyczące wynagrodzeń: §§ 4010, 4020, 4040, 4050, 4060, 4070, 4080, 4100, 4120.

¹⁹ Dalej: UB.

²⁰ Rok 2020 został pominięty, gdyż praktycznie nie zapewniał środków na funkcjonowanie jednostki, a środki na ten cel pochodziły z Funduszu Wsparcia Policji.

²¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 454.

finansowego jednostki. Stopień realizacji planu w sprawozdaniach Rb-28 na koniec poszczególnych okresów sprawozdawczych dostarcza dysponentom wyższego stopnia informacji w zakresie sytuacji finansowej jednostki i bezspornym jest, że powinien również stanowić podstawę do podjęcia działań zmierzających do zapewnienia przede wszystkim ciągłości finansowania jednostki nie tylko w roku bieżącym, ale i latach kolejnych. Kierownik jednostki pozostaje bez wpływu na określanie wysokości limitów finansowych ujętych w ustawie budżetowej i planie finansowym, organem odpowiedzialnym za zapewnienie środków na jej funkcjonowanie jest dysponent nadrzędny, który posiada niezbędną wiedzę do oceny potrzeb podległych jednostek. Procedury planowania budżetu na kolejny rok określane są w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej. Rozporządzenia nie nakłada na dysponenta środków sporządzania informacji w zakresie potrzeb, które nie znajdują pokrycia w przyznanym limitach na kolejny rok budżetowy. Niemniej jednak, każdorazowo proces planowania na kolejny rok budżetowy poprzedzany jest analizą w tym zakresie. W procesie tym wykorzystuje się zgromadzone informacje dotyczące potrzeb jednostki w roku poprzedzającym okres na który sporządzany jest projekt planu oraz dane historyczne z lat poprzednich w zakresie ustawy budżetowej oraz jej wykonania. Szczególny nacisk kładzie się na wydatki na zakupy sprzętu i uzbrojenia. Potrzeby w tym zakresie znacznie przekraczają możliwości sfinansowania i wymagają dodatkowych konsultacji w celu określenia priorytetów. W momencie przyznania limitów, wcześniej sporządzona analiza pozwala na szybką ocenę przyszłej sytuacji finansowej i jednocześnie jest niezbędna do sporządzenia projektu w wymaganej szczegółowości w terminach narzuconych rozporządzeniem. W tym zakresie sporządzano szczegółowe kalkulacje, a także wykorzystywano odpowiednie materiały planistyczne.

Z-ca Komendanta dodał, że brak formalnych dokumentów zawierających informację w zakresie niedoszacowania budżetu na etapie projektu planu, nie oznacza, że dysponent nie został powiadomiony o niewystarczających środkach przyznanym jednostce. Rozmowy w tym zakresie były prowadzone z Dyrektorem Biura Finansów KGP bezpośrednio, a także w trakcie odpraw służbowych.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 281-293, 328-342)

2.2 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. Łączne wydatki Komendy w 2023 r.²² wyniosły 768 312,7 tys. zł i w porównaniu do 2022 r. były wyższe o 111 498,3 tys. zł. W 2022 r. istotne (60 266,5 tys. zł) wydatki zostały dokonane z Funduszu, do którego w tym celu wpłynęły przelewy redystrybucyjne z budżetu państwa w kwocie 59 132,9 tys. zł. Nie jest możliwe porównanie wydatków w poszczególnych rozdziałach, ze względu na przyjęty sposób księgowania wydatków Funduszu, o czym szerzej w podrozdziale 3.

W KWP w 2023 r. wydatki budżetu państwa wynosiły 760 157,3 tys. zł, co stanowiło 99,99% planu po zmianach. W porównaniu do 2022 r. były one wyższe o 163 609,3 tys. zł, tj. o 27,4%. Wynikało to głównie z wyższych wydatków w dwóch rozdziałach klasyfikacji budżetowej: 75404 – Komendy wojewódzkie Policji (wzrost o 38 370,3 tys. zł, tj. o 29,3%) i 75405 – Komendy powiatowe Policji (wzrost o 121 185,5 tys. zł, tj. o 26,8%).

²² Łącznie wydatki z budżetu państwa oraz z Funduszu Wsparcia Policji.

W rozdz. 75404 największy wzrost wydatków nastąpił w § 4180 - Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności o 8 565,2 tys. zł (tj. o 111%); w § 4050 - uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy o 7 449,9 tys. zł (tj. o 10%) i w § 4260 - Zakup energii o 4 789,2 tys. zł (tj. o 647,2%); § 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia o 4 586,2 tys. zł (tj. o 272,6%); § 4060 - Inne należności żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy zaliczane do wynagrodzeń o 2 743 tys. zł (tj. o 69,6%).

W rozdz. 75405 największy wzrost wydatków nastąpił w § 4050 - uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy o 17 104,4 tys. zł (tj. o 5,7%); w § 4180 - Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności o 31 382,9 tys. zł (tj. o 121,6%) i w § 4260 - Zakup energii o 14 355,7 tys. zł (tj. o 722,9%); § 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia o 14 058,4 tys. zł (tj. o 327,3%); § 4060 - Inne należności żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy zaliczane do wynagrodzeń o 10 239,7 tys. zł (tj. o 106,5 %).

(dowód: akta kontroli Tom I str. 17-27,32-38, 259-265, 390-397)

Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji podał, że:

w § 4180 wzrost wydatków wynikał m.in. z:

- większej liczby funkcjonariuszy odchodzących ze służby;
- wyższej wartości wypłaconych nagród jubileuszowych;
- zmiany przepisu wynikającego z § 16 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego w zakresie uprawnień do otrzymywania dodatku terenowego oraz wzrost jego wysokości;
- wejścia w życie z dniem 1 marca 2023 r. przepisów wprowadzających świadczenie za długoletnią służbę.

w § 4210:

- w 2022 r. 59% ogółu wydatków klasyfikowanych do § 4210 poniesiona została z FWP w ramach przelewów redystrybucyjnych otrzymanych z funduszu centralnego,
- ze względu na brak środków w budżecie podstawowym, część faktur z tytułu zakupu paliwa z pierwotnym terminem płatności przypadającym na 2022 r., została opłacona w 2023 r.,

w § 4260:

- w 2022 r. dwukrotnie ogłoszono przetarg na zakup energii elektrycznej, do którego nie przystąpił żaden ze sprzedawców; ostatecznie umowa na dostawę energii została zawarta w trybie „z wolnej ręki”, a najtańszy dostawca oferował sprzedaż energii w cenie 1,388 i 1,980 zł netto za 1 kWh, co w porównaniu z ceną z 2022 r. – 0,329 zł spowodowało kilkukrotny wzrost wydatków w § 4260;
- znaczący wzrost cen za energię ciepłą i gaz.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 354-356)

Ustalony na podstawie ustawy budżetowej na 2023 r. plan wydatków w wysokości 610 841 tys. zł został w trakcie roku zwiększony do kwoty 760 265,9 tys. zł, (tj. o 149 424,9 tys. zł - o 24,5%), w tym o 73 487,6 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 17-27,32-38, 259-265, 390-397)

2.2.2. W 2023 r. Komendzie przyznano środki z rezerw celowych w kwocie 73 487,6 tys. zł, z czego największe środki zostały przeznaczone na:

- zakup czterech samochodów z napędem hybrydowym dla jednostek kujawsko-pomorskiej Policji – dwie decyzje na kwoty: 455,6 tys. zł i 13,8 tys. zł;
- sfinansowanie wydatków wynikających z wejścia w życie przepisów wprowadzających świadczenie za długoletnią służbę, rozszerzenie grupy funkcjonariuszy uprawnionych do otrzymania dodatku stołecznego, ustanawiający minimalny próg otrzymania dodatku funkcyjnego – dwie rezerwy na kwoty: 3 582,4 tys. zł i 8 786,5 tys. zł;
- uzupełnienie wydatków budżetowych Policji – cztery rezerwy na kwoty: 9 966,1 tys. zł, 10 790,1 tys. zł, 15 782 tys. zł, 10 309,2 tys. zł;
- uregulowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa – osiem rezerw na kwoty: 25,1 tys. zł, 4,4 tys. zł, 30,5 tys. zł, 1 tys. zł, 8,7 tys. zł, 3 522,1 tys. zł, 5 755,4 tys. zł, 2 080,6 tys. zł;
- świadczenia pieniężne wypłacane przez okres roku funkcjonariuszom zwolnionym ze służby – 343,9 tys. zł;
- sfinansowanie świadczenia motywacyjnego – 1 880 tys. zł;
- sfinansowanie skutków zmiany podstawy naliczania odpisów na ZFŚS – 150,2 tys. zł.

Z przyznanych 73 487,6 tys. zł wykorzystano 73 440,3 tys. zł. Niewykorzystana kwota 47,3 tys. zł została decyzjami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji²³ zablokowana. Zmian w planie finansowym Komendy dokonano po wydaniu decyzji Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 17-27,32-38, 266-280)

Badaniem objęto wykorzystanie środków z rezerw celowych w łącznej wysokości 29 080,4 tys. zł, tj. 39,6% kwot zwiększających plan środkami z rezerw celowych. Dotyczyły one środków przeznaczonych na uregulowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa²⁴, a także na: sfinansowanie wydatków wynikających z wejścia w życie przepisów wprowadzających świadczenie za długoletnią służbę, rozszerzenie grupy funkcjonariuszy uprawnionych do otrzymania dodatku stołecznego; uzupełnienie wydatków budżetowych Policji; sfinansowanie świadczenia motywacyjnego²⁵. Kontrola wykazała, że wykorzystano je zgodnie z przeznaczeniem, a zmiany w planie finansowym jednostki przeprowadzono po otrzymaniu decyzji. W 2023 r. Komenda nie otrzymała środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 266-280, 386-387)

2.2.3. W 2023 r. dla KWP wystąpiło siedem blokad wydatków. W grudniu 2023 r. MSWiA, na podstawie art. 177 ufp, zablokował planowane wydatki w łącznej wysokości 106,3 tys. zł, które związane były z niższym niż planowano wykonaniem wydatków w ośmiu paragrafach w rozdz. 75404 i 75405. W trzech przypadkach dotyczyło to środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych ze środków europejskich, a w czterech wydatków pochodzących z rezerw celowych. Nie wystąpiły przypadki, w których przeprowadzono blokowanie planowanych

²³ Dalej: MSWiA.

²⁴ Poz. rezerwy 2011 i 2012 - sfinansowana z rezerw pozycji 16 - na łączną kwotę 7 836 tys. zł.

²⁵ Poz. rezerwy 1914, 1955, 1953 – po jednej z rezerw o najwyższych kwotach przeznaczonych na poszczególne kategorie wydatków dotyczących wydatków bieżących jednostki - na łączną kwotę 21 244,4 tys. zł.

wydatków przy jednoczesnym wystąpieniu zobowiązań wymagalnych w tych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 47-53)

2.2.4. Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano w KWP w 2023 r. 18 162,9 tys. zł (tj. 2,4% ogółu wydatków). W porównaniu do roku poprzedniego wydatki te były o 7,8% wyższe. W 99% dotyczyły one wydatków osobowych niezaliczanych do wynagrodzeń wypłacanych funkcjonariuszom. W ramach tych wydatków najczęściej wydatkowano na sfinansowanie dopłat do wypoczynku funkcjonariuszy i ich rodzin (5 280,6 tys. zł), a także na równoważniki pieniężne wypłacane funkcjonariuszom za brak lokalu mieszkalnego (4 537,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli Tom I str. 17-27,32-38, 39-47, 266-280, 390-397)

Główną grupę w wydatkach ogółem stanowiły wydatki bieżące jednostek budżetowych w wysokości 724 879,2 tys. zł (tj. 95,4% ogółu wydatków). Wydatki te były wyższe o 26,5% w stosunku do roku poprzedniego. Spośród tych wydatków najczęściej dotyczyło: uposażenia funkcjonariuszy²⁶ (409 710,5 tys. zł, tj. 56,5% wydatków bieżących), równoważników pieniężnych i ekwiwalentów dla funkcjonariuszy oraz pozostałych należności²⁷ (76 567,7 tys. zł, tj. 10,6%), wynagrodzeń osobowych pracowników i członków korpusu służby cywilnej²⁸ (71 216,9 tys. zł, tj. 9,8%). Główną przyczyną wzrostu wydatków bieżących w stosunku do roku poprzedniego był wzrost wynagrodzeń w podanych wyżej kategoriach wydatków, który wyniósł: w przypadku uposażenia funkcjonariuszy – 6,7%, równoważników pieniężnych i ekwiwalentów dla funkcjonariuszy oraz pozostałych należności – 119,8%, wynagrodzeń osobowych pracowników i członków korpusu służby cywilnej – 13,6%.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 17-27,32-38, 39-47, 266-280, 390-397)

2.2.5. Wydatki na wynagrodzenia²⁹ wynosiły w 2023 r. ogółem 540 297,8 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach (544 834,3 tys. zł) i w stosunku do 2022 r. (494 013,7 tys. zł) nastąpił ich wzrost o 9,4%.

W KWP nastąpiło przekroczenie planu wynagrodzeń osobowych / uposażenia. Dotyczyło to rozdz. 75404 w statusie zatrudnienia 01³⁰ o kwotę 30,1 tys. zł i rozdz. 75405 w statusie zatrudnienia 01 o kwotę 0,5 tys. zł i w statucie 03³¹ o kwotę 2,6 tys. zł³².

Przeciętna liczba zatrudnionych³³ w 2023 r. w KWP Bydgoszcz wyniosła 6 055 osób. Z tego w Centralnym Biurze Śledczym Policji - 82,1; w Komendzie - 1 321,9; w komendach powiatowych Policji - 4 644,1; w Centralnym Biurze Zwalczania Cyberprzestępczości – 12,9. Przeciętna liczba zatrudnionych w 2023 r. w porównaniu do 2022 r. (6 233,2) była niższa o 172,2 (o 2,8%). Największy spadek zatrudnienia w 2023 r. wystąpił w rozdz. 75405 – Komendy powiatowe Policji, tj. o 187,9 osób.

²⁶ § 405 klasyfikacji budżetowej.

²⁷ § 418.

²⁸ §401 i § 402.

²⁹ Według sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70.

³⁰ Pracownicy nieobjęci mnożnikowym systemem wynagrodzenia

³¹ Członkowie korpusu służby cywilnej

³² Por. stwierdzone nieprawidłowości.

³³ Wg. sprawozdania Rb-70; podano w przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego³⁴ w 2023 r. wynosiło 7 428,61 zł i było wyższe o 824,02 zł (wzrost o 12,5%) w porównaniu do roku 2022 (6 604,59 zł).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego zwiększyło się w 2023 r. w porównaniu do roku poprzedniego: w statusie zatrudnienia 01 z 4 636,32 zł do 5 172, 24 zł (wzrost o 11,6%), w statusie zatrudnienia 03 z 5 184,10 zł do 5 945,74 (wzrost o 14,7%), w statusie zatrudnienia 10³⁵ z 6 967,05 zł do 7 842,57 (wzrost o 12,6%).

(dowód: akta kontroli str. 31,400)

Wystąpiło przekroczenie planu wynagrodzeń osobowych / uposażenia. Dotyczyło to rozdz. 75404 w statusie zatrudnienia 01³⁶ o kwotę 30,1 tys. zł i rozdz. 75405 w statusie zatrudnienia 01 o kwotę 0,5 tys. zł i w statusie 03³⁷ o kwotę 2,6 tys. zł³⁸

Główna Księgowa KWP wyjaśniła, że w sprawozdaniu Rb-70 za 2023 r. w rozdziale 75404 w statusie zatrudnienia 01 oraz w rozdziale 75405 – w statusie zatrudnienia 01 i 03 w zakresie przekroczenia planu po zmianach w stosunku do wykonania, kwoty wynagrodzeń w kolumnie 14 są ujmowane memorialowo w wysokości brutto list płac (łącznie ze składkami na ubezpieczenia społeczne oraz zaliczką na podatek dochodowy, niezależnie od terminu płatności). W kwocie tej są ujęte listy płac brutto dotyczące wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych oraz za pracę w porze nocnej należne za miesiąc grudzień 2023 r., a wypłacone w styczniu 2024 r. Z kolei plan finansowy po zmianach na 31 grudnia 2023 r. ustalony został do wysokości wydatków, które obejmują listy płac za okres styczeń-grudzień 2023 r., w tym również listy dotyczące wynagrodzenia za godziny nadliczbowe i nocne należne za miesiąc grudzień 2022 r. i wydatkowane w styczniu 2023 r.

(dowód: akta kontroli str. 31, 328-341, 400)

Liczba funkcjonariuszy, którzy złożyli wnioski o odejście ze służby w 2023 r. skutkujące przejściem na emeryturę w roku 2023 oraz do końca marca 2024 r. wyniosła 235.

Liczba ww. funkcjonariuszy, którym w okresie czterech miesięcy przed zwolnieniem ze służby, zwiększono dodatek funkcyjny lub służbowy³⁹ wyniosła 91. Zwiększenia tych dodatków w ujęciu wartościowym wynosiło od 19 do 1450 zł. Zwiększenie to stanowiło od 1,3 do 53,8% wartości dodatku przed zwiększeniem. Średnia kwota tych zwiększeń wyniosła 490,26 zł. Z tego w 77 przypadkach wydanie rozkazu personalnego zwiększającego dodatek nastąpiło w okresie do jednego miesiąca przed od złożeniem raportu o odejście ze służby. Zwiększenia tych dodatków w ujęciu wartościowym wynosiło od 200 do 1450 zł (średnia kwota zwiększenia wyniosła 522,7 zł).

Badaniem szczegółowym objęto 16 największych kwotowo zwiększeń dodatków wynikających z rozkazów personalnych wydanych dla tych funkcjonariuszy (zwiększenia na łączną kwotę 16,8 tys. zł). Stwierdzono, że każdy z tych rozkazów zawierał datę jego wydania, podstawę prawną, szczegółowe uzasadnienie, pouczenie i podpis osoby uprawnionej.

³⁴ Wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.

³⁵ Funkcjonariusze Policji.

³⁶ Pracownicy nieobjęci mnożnikowym systemem wynagrodzenia.

³⁷ Członkowie korpusu służby cywilnej

³⁸ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

³⁹ Data wydania rozkazu personalnego.

Liczba funkcjonariuszy, którym zwiększono⁴⁰ ww. dodatki po złożeniu wniosku o zwolnienie ze służby w 2023 r. wyniosła sześć. Zwiększenia dodatków w ujęciu wartościowym wynosiło od 199 zł do 390 zł. (średnia kwota 255 zł). Badaniem objęto wszystkie rozkazy personalne dla tych funkcjonariuszy. W czterech przypadkach (odejścia 2024 r.) w uzasadnieniu podano, że podstawą podwyższenia dodatku było określenie nowej kwoty bazowej dla funkcjonariuszy wynikające z art. 9 ust 1 pkt 2d ustawy budżetowej na 2024 r., w jednym przypadku ze zmiany rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27 lutego 2023 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego Policjantów od którego zależy jest wzrost uposażenia zasadniczego. W jednym przypadku wydanie rozkazu personalnego zwiększającego dodatek służbowy funkcjonariusza (17 marca 2023 r.) nastąpiło już po złożeniu przez niego raportu o odejściu ze służby (10 lutego 2023 r.). Wysokość dodatku podwyższono o 390 zł. Rozkaz personalny wydany został przez Komendanta Powiatowego w Golubiu-Dobrzyniu.

Kierownik Sekcji Spraw osobowych i Ewidencji Wydziału Kadr i Szkolenia KWP Bydgoszcz podała, że w pięciu przypadkach, podwyżka dodatku miała charakter obligatoryjny i wynikała z określenia nowej kwoty bazowej dla funkcjonariuszy w wysokości 2 088,77 zł na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 2d ustawy budżetowej na 2024 r. Wpływało to bezpośrednio na wysokość tego składnika uposażenia. Niezbędne było wydanie rozkazu personalnego określającego wysokość dodatku funkcyjnego w wysokości nie mniejszej niż 20% podstawy wymiaru. W jednym przypadku wynikało to ze zmiany rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27 lutego 2023 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego Policjantów od którego zależy jest wzrost uposażenia zasadniczego.

Specjalista Zespołu Kadr i Szkolenia i Prezydialnego KPP w Golubiu-Dobrzyniu podała, że we wniosku uwzględniono czas pracy funkcjonariusza w Policji, staż pracy na stanowiskach kierowniczych, i jego pozostałe czynności służbowe, który były realizowane także w jego czasie wolnym.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 357-362, 409-426)

Badaniem objęto wypłaty odpraw i ekwiwalentów, które zostały wypłacone zatrudnionym w KWP krócej niż sześć miesięcy. Ustalono, że w 2023 r. było 10 takich przypadków⁴¹. Wszystkie te osoby zatrudnione były na stanowisku kursant. Czas ich pracy wyniósł od 2 dni do 5 miesięcy i 15 dni. Łączną kwotę wypłaconych w 2023 r. z tego tytułu odpraw wyniosła 41,8 tys. zł. Wartość wypłaconych ekwiwalentów za niewykorzystany urlop (łącznie 29 dni) wyniosła 6 tys. zł. Przyczyną niewykorzystania urlopu było złożenie raportu o odejściu ze służby w trakcie trwania kursu podstawowego i brak możliwości wykorzystania urlopu. Należny urlop został naliczony proporcjonalnie do okresu zatrudnienia w KWP.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 294-298)

2.2.6. W 2023 r. zawarto umowy zlecenia i umowy o dzieło⁴² z 21 osobami. Łączna ich kwota wyniosła 239,4 tys. zł. Umowy te zawarte były z osobami wykonującymi zadania podstawowe i zadania pomocnicze⁴³ na rzecz Komendy. Spośród tych

⁴⁰ Data wydania rozkazu personalnego.

⁴¹ W czterech przypadkach dotyczyło do komend powiatowych policji, w trzech komend miejskich Policji, w trzech oddziału prewencji Policji.

⁴² Finansowane w ramach wynagrodzeń bezosobowych.

⁴³ Jako „podstawowe” należy rozumieć wykonywanie pracy w komórkach merytorycznych, a jako „pomocnicze” w komórkach obsługowych (kadry, księgowość, administracja, wspomaganie informatyczne).

umów trzy zostały zawarte z pracownikami Komendy. Kontrolą objęto wszystkie umowy zawarte z pracownikami Komendy i pięć pozostałych o najwyższych kwotach. Przedmiotem umów było: pełnienie obowiązków inspektora nadzoru, utrzymania porządku i czystości oraz dokonywania drobnych napraw, świadczenie kompleksowej obsługi w zakresie BHP, obsługa, eksploatacja oraz palenia w piecu centralnego ogrzewania, przeprowadzania zajęć z doskonalenia sprawności użytkowej psów służbowych. W zakresie zbadanych umów nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli Tom I str. 31, 408)

2.2.7. Wydatki majątkowe⁴⁴ w 2023 r. zrealizowano w wysokości 17 115,1 tys. zł (tj. 99,7% planu po zmianach), o 10 473,1 tys. zł więcej (57,7%) niż pierwotnie planowano i o 10 296,1 tys. zł więcej niż wydatkowano w roku poprzednim.

Wydatki inwestycyjne realizowane w § 6050 ze środków budżetowych i Programu Modernizacji Policji przeznaczono na:

- dostosowanie siedziby KMP Bydgoszcz do potrzeb KP Bydgoszcz – Szwederowo - 1 100 tys. zł;
- posterunek Policji w Niemczu – budowa nowej siedziby – w 2023 r. – 1,6 tys. zł⁴⁵;
- KMP we Włocławku – dostosowanie pomieszczeń dla zapewnienia miejsc do stacjonowania Oddziału Prewencji Policji w nowej strukturze w systemie zaprojektuj i buduj – 8 041,4 tys. zł;

Największe kwotowo wydatki na zakupy inwestycyjne dotyczyły zakupu:

- dźwigu towarowo-osobowego wraz z dokumentacją 1 szt. – 348,5 tys. zł;
- macierzy CWI PSTD - 4 szt. – 100,1 tys. zł;
- 68 samochodów osobowych oznakowanych Kia Ceed – 5 764 tys. zł;
- dwóch samochodów osobowych, nieoznakowanych, z napędem hybrydowym - Toyota CHR – 228 tys. zł;
- samochodów osobowych, nieoznakowanych, z napędem hybrydowym - Suzuki Vitara – 227,6 tys. zł;
- agregatu prądowórczego dla KMP w Grudziądzu 1 szt. – 136,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 17-27,32-38, 39-47, 266-280, 350, 390-397, 398-399, 401-404)

2.2.8. Zobowiązania na koniec 2023 r. wynosiły łącznie 50 280,4 tys. zł⁴⁶ i w porównaniu do stanu na koniec 2022 r. (58 669,3 tys. zł) uległy zmniejszeniu o 8 388,6 tys. zł. (tj. o 14,3%).

Składały się na nie głównie zobowiązania z tytułu: nagród rocznych dla funkcjonariuszy (§ 407 – 32 939,4 tys. zł), dodatkowego wynagrodzenia rocznego (§ 404 - 5 174,6 tys. zł), zakupu energii (§ 4260 – 2 607,1 tys. zł), zakupu materiałów i wyposażenia (§ 421 - 1 838,3 tys. zł), równoważników pieniężnych i ekwiwalentów dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałych należności (§ 4180 – 1 636,5 tys. zł).

W trakcie roku⁴⁷ na koniec miesięcy od lutego do listopada, nie stwierdzono występowania zobowiązań wymagalnych. Takie zobowiązania wystąpiły na koniec stycznia 2023 r. w wysokości 452,4 tys. zł i na koniec grudnia 2023 r. (dotyczyły

⁴⁴ Realizowane w ramach paragrafów: 6050, 6060, 6066, 6069.

⁴⁵ Wydatki w tym zakresie dotyczyły przyłączenia do sieci elektroenergetycznej.

⁴⁶ W tym zobowiązania wymagalne.

⁴⁷ Na podstawie analizy sprawozdań RB-28 za okres od stycznia do grudnia kolumna zobowiązania wymagalne.

§ 4580 pozostałe odsetki) w wysokości 508,0 tys. zł, z czego kwota 97,3 tys. zł została wykazana jako zobowiązanie wymagalne na koniec 2023 r., natomiast wynikająca z noty odsetkowej z 5 stycznia 2024 r. kwota 410,6 tys. zł została ujęta w sprawozdaniu rocznym Rb-28 jako zobowiązanie niewymagalne zamiast wymagalnego.

Zobowiązania wymagalne na koniec stycznia 2023 r. dotyczyły zobowiązań powstałych w roku bieżącym w kwocie 451,9 tys. zł i w wysokości 0,5 tys. zł powstałe w latach ubiegłych. Wynikały z 336 niezapłaconych w terminie dokumentów księgowych (276 wystawionych było w 2022 r., 60 w 2023 r.), a termin płatności przypadał na styczeń 2023 r. Odnosiły się do wydatków bieżących rzeczowych i w największych kwotach wystąpiły w rozdz. 75405 w: § 4210 w wysokości 58,4 tys. zł, w § 4280 – 80,9 tys. zł, § 4300 – 224,2 tys. zł, w § 4390 – 42,5 tys. zł. Kontrola sześciu dokumentów źródłowych o najwyższych kwotach (o łącznej wartości 230,4 tys. zł, z tego kwota przeterminowana 158 tys. zł - 35% wartości zobowiązań wymagalnych na koniec stycznia 2023 r.) wykazała, że w przypadku pięciu były to dokumenty źródłowe wystawione w 2022 r., w jednym przypadku w 2023 r. Dotyczyły one w dwóch przypadkach opłat za usługi pocztowe, opłat za badania osób zatrzymanych, oleju opałowego, transport pojazdów. Zostały uregulowane od 17 do 44 dni po terminie, co szerzej przedstawiono w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

Brak terminowej zapłaty wskazanych powyżej dokumentów skutkowało obciążeniem KWP Bydgoszcz notami odsetkowymi w łącznej wysokości 22,2 tys. zł⁴⁸. W konsekwencji poniesiono wydatki z tytułu uregulowania not odsetkowych dotyczących wskazanych zobowiązań w wysokości 17,2 tys. zł.

Główna Księgowa KWP podała, że z uwagi na sytuację finansową i brak środków zwracano się do kontrahentów o umorzenie odsetek i o prolongatę daty zapłaty dokumentów. Częściowo uzyskano takie zgody.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 224-258, 266-280, 229-230, 296-297, 343-344)

Na podstawie analizy wykonania wydatków dotyczących świadczeń na rzecz osób fizycznych oraz wydatków bieżących jednostki⁴⁹ stwierdzono że w styczniu 2023 r. podstawą zapisów księgowych były również dowody, których data wystawienia przypadła w 2022 r. (47 takich zapisów). Kontrola ośmiu (17%) wykazała, że w jednym przypadku zaksięgowanie nastąpiło do okresu grudnia 2022 r. Pozostałe zostały zaliczone, zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości⁵⁰, do stycznia 2023 r., z tego powodu, że ich wpływ do KWP Bydgoszcz nastąpił po 20 stycznia 2023 r. Stwierdzono, że stosowany w jednostce system finansowo księgowy umożliwiał wprowadzenie m.in. terminu płatności wynikającego z dokumentu źródłowego.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 373-374)

Główna Księgowa KWP podała, że użytkowany system księgowy umożliwia, poprzez automatyzację czynności finansowo-księgowych i powiązania z poszczególnymi podsystemami dziedzinowymi, bieżące monitorowanie terminu płatności zobowiązań. Proces kontroli rozpoczyna się od rejestru zakupów, w którym zapisuje się wszystkie dowody księgowe dokumentujące operację gospodarczą.

⁴⁸ Wg stanu na 31 stycznia 2023 r.

⁴⁹ Przeprowadzonej na podstawie zapisów na stronie Ma kont zespołu „2” (202) i na stronie Wn kont zespołu „4” (401, 402, 403).

⁵⁰ Zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości KWP Bydgoszcz (wprowadzonej Zarządzeniem Komendanta 169/2012) rozdz. Zobowiązania – zobowiązania za miesiąc grudzień ujmuje się pod datą 31 grudnia w oparciu o dokumenty źródłowe, które wpłynęły do KWP Bydgoszcz nie później niż do 20 stycznia roku następnego.

Rejestr ten wymaga wypełnienia podstawowych danych, jak: numer, data sprzedaży, wystawienia, wpływu oraz datę terminu zapłaty faktury, rachunku lub innego dokumentu źródłowego. Wykorzystuje się też możliwość sporządzanie raportu o przewidywanych wydatkach i zobowiązaniach, a pracownicy Sekcji Księgowości i Budżetu monitorują stan zobowiązań na bieżąco

(dowód: akta kontroli Tom I str. 329)

Obliczenie stanu zobowiązań, w tym wymagalnych, zgodnie z dokumentacją stosowanego systemu SWOP⁵¹, odbywało się poprzez zastosowany algorytm, do zobowiązań bieżących lub zobowiązań przeterminowanych. Stąd ich stan w sposób automatyczny przenoszony jest do sprawozdań Rb-28. Prawidłowość stanu zobowiązań wykazanego na podstawie systemu księgowego i wykazanego w tym sprawozdaniu sprawdzono na podstawie miesięcy: czerwca i grudnia. Potwierdzono zgodność wykazanych stanów zobowiązań. Analizę zapisów dotyczących stanu zobowiązań przeprowadzono na próbie wykazanych na koniec czerwca i grudnia 2023 r. w rozdz. 75404, w dwóch paragrafach wydatków bieżących o najwyższych kwotach (§§ 4210, 4260). Na tej podstawie stwierdzono, że system umożliwił sporządzenie wykazu zobowiązań w danym paragrafie, który zawierał m.in.: wykaz dokumentów księgowych wystawionych przez danego kontrahenta, jego oznaczenia, datę wystawienia i termin zapłaty.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 321, 373-385)

Główna Księgowa KWP podała, że system księgowy SWOP FK umożliwił podanie wykonania planu wydatków zrealizowanego na dany dzień, w bieżącym okresie księgowym, przed sporządzeniem sprawozdania Rb-28. Natomiast w momencie, gdy miesiąc będzie bankowo zrealizowany, to w raporcie będą dane za cały miesiąc sprawozdawczy. Wówczas jednak nie ma możliwości podania w kryteriach wyboru dat wstecz.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 321, 373-385)

Przeprowadzona analiza zapisów na koncie 999 – zaangażowanie wydatków budżetowych lat przyszłych, wykazała, że suma obrotów na tym koncie po stronie Wn wyniosła 94 410,8 tys. zł. Analiza pięciu najwyższych zapisów i dokumentów będących podstawą tych zapisów na łączną kwotę 32 338,5 tys. zł wykazała, że dotyczyły one w dwóch przypadkach zawartych w roku 2023 i latach wcześniejszych umów na dostawę paliw; dwóch inwestycji, których zakończenie planowane jest w 2024 r.; umów na dostawę energii elektrycznej zawartych w 2023 r.; umowy na dostawę usług pocztowych zawartej w 2021 roku⁵².

(dowód: akta kontroli Tom I str. 321, 373-385)

Przeprowadzono analizę poziomu zaangażowania wydatków budżetowych na koniec I, II i III kwartału 2023 r. Zaangażowanie na koniec I kwartału wynosiło 98%, przy czym w 26 podziałkach klasyfikacji budżetowej wynosiło powyżej 100%. Największe procentowo przekroczenia wystąpiły w rozdz. 75402 § 4480 – o 306%, w rozdz. 75401 §4480 o 303%; rozdz. 75401 § 4510 o 302 %. Największe kwotowo przekroczenia wystąpiły w rozdz. 754005 § 4080 – o 4 466,7 tys. zł; w rozdz. 75405 § 6050 – o 3 496,8 tys. zł; w rozdz. 75404 § 4080 – o 1 423,2 tys. zł.

Zaangażowanie na koniec II kwartału wynosiło 97,7%, przy czym w 26 podziałkach klasyfikacji budżetowej wynosiło powyżej 100%. Największe procentowo

⁵¹ System Wspomagania Obsługi Policji, Podsystem Zarządzania Finansami i Księgowością Moduł Finanse-Księgowość, Sprawozdawczość, Dokumentacja Funkcjonalne wersja 6.1.

⁵² Na koncie tym ujęto proporcjonalnie przypadające zaangażowanie tego roku.

przekroczenia wystąpiły w rozdz. 75402 § 4480 – o 72%, w rozdz. 75401 §4480 o 72%; w rozdz. 75401 § 4512 o 71%. Największe kwotowo przekroczenia wystąpiły w rozdz. 754005 § 3070 – o 2 618,8 tys. zł; w rozdz. 75405 § 4080 – o 2 268,4 tys. zł; w dz. 75404 § 4080 – 659,8 tys. zł.

Zaangażowanie na koniec III kwartału wynosiło 98,4%, przy czym w 22 paragrafach wynosiło powyżej 100%. Największe procentowo przekroczenia wystąpiły w rozdz. 75402 § 4480 – o 33%, w rozdz. 75405 §4480 o 33%; w rozdz. 75401 § 4480 o 33%. Największe kwotowo przekroczenia wystąpiły w rozdz. 754004 § 4110 – o 826,6 tys. zł; w rozdz. 75404 § 4020 – o 697,7 tys. zł; w rozdz. 75404 § 4110 – 423,4 tys. zł.

Zastępca Komendanta podał, że monitorowanie poziomu zaangażowania wydatków w stosunku do posiadanego planu wydatków, w szczególności wydatków w stosunku do posiadanego limitu wykonywane były na bieżąco. W analizach uwzględniano wydatki już dokonane oraz przyszłe płatności wynikające ze zobowiązań oraz potrzeb określonych przez wydziały logistyczne. Analizy dostarczały informacji odnośnie możliwości realizacji płatności oraz potrzeb, które nie znajdują pokrycia w budżecie. Problemy z niedoszacowaniem wydatków występowały już od roku 2021. Przy konstrukcji budżetu na 2023 r. wystąpiło ryzyko wskazujące na zagrożenie realizacji niezbędnych wydatków.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 32-38, 290, 426-434)

W trakcie realizacji budżetu w 2023 r. dwukrotnie informowano BF KGP o potrzebie zwiększenia planu finansowego KWP. W dniu 25 stycznia 2023 r. Z-ca Komendanta zwrócił się do BF KGP z pismem informującym o niedoborze środków finansowych powodującym zakłócenia ciągłości funkcjonowania jednostki. Poinformowano, że projekt planu finansowego zapewniał środki na funkcjonowanie przez okres do dwóch miesięcy. Informowano o tym, że istnieje konieczność spłaty zobowiązań wymagalnych za 2022 r. i budżet jest wykorzystany prawie w 100%. W związku z tym zwrócono się z prośbą o zwiększenie planu finansowego pozwalającego na zapewnienie prawidłowej realizacji zadania. Do pisma załączono analizę wydatków w szczególności rozdział, paragraf gdzie wskazano paragrafy, w których występują niedobory. Największe potrzeby wskazano w grupie wydatków bieżących (§ 4000) gdzie potrzeby oszacowano na 16 259,8 tys. zł. W dniu 3 listopada 2023 r. poinformowano KGP, że szacowany brak środków w ramach wydatków rzeczowych do końca roku wynosi 13 400 tys. zł, dodatkowo, jak podano, były zaległości dotyczące PKN Orlen S.A. w wysokości 5 726 tys. zł.

W 2023 r. skierowano 36 wniosków o zwiększenie planu wydatków, na łączną kwotę zwiększenia 113 592,8 tys. zł. Jeden z takich wniosków, na kwotę 19 992,2 tys. zł dotyczący uzupełnienia wydatków (z 17 kwietnia 2023 r.) nie został zaakceptowany.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 299,-308, 351-352)

2.2.9. Badaniem objęto realizację wydatków KWP w łącznej wysokości 8 926,8 tys. zł. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów konta 130 – rachunek bankowy⁵³ i odpowiadających im dowodów księgowych dotyczących pozapłatowych wydatków budżetowych. Próba została wylosowana metodą monetarną⁵⁴ i objęła 47 dowodów księgowych potwierdzających wydatki, w tym wydatki majątkowe w łącznej wysokości 6 455,3 tys. zł.

⁵³ Dotyczący przeprowadzonych w 2023 r. 72 545 operacji na tym koncie na łączną kwotę 760 157,3 tys. zł.

⁵⁴ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

Kontrola wykazała, że poniesione wydatki zostały rzetelnie skalkulowane oraz zrealizowane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym jednostki, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki. Na fakturach zamieszczone były m.in. opisy z podpisami osób potwierdzających realizację wydatku zgodnie z planem finansowym, sprawdzenie pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz dekretację księgową wskazującą sposób ujęcia wydatków w księgach rachunkowych KWP. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wyboru stosowanych trybów ustawy Prawo zamówień publicznych. W badanej próbie wystąpiło pięć przypadków na łączną kwotę 530,7 tys. zł zapłaty dokumentów po terminie (od dziewięciu do 58 dni po podanym na fakturze terminie płatności). W jednym przypadku skutkowało zapłatą odsetek w wysokości 1,8 tys. zł, co szerzej przedstawiono w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

Główna Księgowa KWP podała, że wszelkie opóźnienia w zakresie płatności wynikały z braku środków w budżecie jednostki i konieczność oczekiwania na decyzję dysponenta wyższego stopnia w zakresie przyznania dodatkowych środków na uregulowanie zobowiązań. Wynikało to m.in. z niedoszacowania wydatków w roku 2022 i powstaniem zobowiązań wymagalnych. Zapłata odsetek od wskazanych dokumentów poprzedzona była negocjacjami dążącymi do ich umorzenia. Kontrahent nie wyraził zgody na odstąpienie od żądania ich zapłaty.

(akta kontroli Tom II str. 362-372, 388-389)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. NIK jako nierzetelne uznała brak podjęcia wystarczających działań w celu urealnienia planu wydatków budżetowych na 2023 rok. W tym zakresie należy wskazać na niezgłoszenie do dysponenta części w 2022 r., na etapie sporządzenia planu budżetu na 2023 r., wniosków i kalkulacji wskazujących na niedoszacowanie limitów wydatków ujętych w planie na ten rok, które umożliwiłyby prawidłową i terminową realizację zadań. Niedoszacowanie planu wydatków powodowało zakłócenia w działalności jednostki już z początkiem 2023 r. W styczniu tego roku Z-ca Komendanta zwrócił się do BF KGP z pismem informującym o niedoborze środków finansowych powodującym zakłócenia funkcjonowania jednostki. Wskazano, że plan finansowy zapewniał środki na funkcjonowanie przez okres do dwóch miesięcy. Informowano o konieczności spłaty zobowiązań wymagalnych za 2022 r., wykorzystaniu budżetu prawie w 100% i zwrócono się o zwiększenie planu finansowego. Na dalszym etapie skutkowało to także koniecznością znaczącego zwiększania planu wydatków w stosunku do kwot ujętych w ustawie budżetowej na ten rok o kwotę 149 316,3 tys. zł, tj. o 24,4%.

Zastępca Komendanta podał, że procedury planowania budżetu nie nakładają na dysponenta środków sporządzania informacji w zakresie potrzeb, które nie znajdują pokrycia w przyznanym limitach na kolejny rok. Każdy proces planowania na kolejny rok budżetowy rozpoczyna się jednak od analizy potrzeb. Potrzeby przekraczają możliwości sfinansowania i wymagają dodatkowych konsultacji w celu określenia priorytetów. W momencie przyznania limitów wcześniej sporządzona analiza pozwala na ocenę przyszłej sytuacji finansowej i jest potrzebna do sporządzenia projektu w wymaganej szczegółowości. Jak podał, kierownik jednostki pozostaje bez wpływu na określanie wysokości limitów finansowych ujętych w ustawie budżetowej i planie finansowym, organem odpowiedzialnym za zapewnienie środków na jej funkcjonowanie jest dysponent nadrzędny, który posiada niezbędną wiedzę do oceny potrzeb podległych jednostek. Brak formalnych dokumentów zawierających informacje w zakresie niedoszacowania budżetu na

etapie projektu planu nie oznacza, że dysponent nie został o tym powiadomiony. Rozmowy w tym zakresie były prowadzone przeze mnie m.in. z Dyrektorem Biura Finansów KGP.

Zastępca Komendanta podał, że przyjęta kwota w ustawie budżetowej wynikała z etapu planowania budżetu na kolejny rok, który miał miejsce w lipcu 2022 r. i listopadzie 2022 r. Na tym etapie trudno było zakładać, że jednostka będzie pozostawiona bez środków na zapewnienie prawidłowego jej funkcjonowania, co skutkować będzie koniecznością spłaty tak znacznych zobowiązań w następnym roku. Zaznaczyć również należy, że limity na 2023 r. przeznaczone na wydatki bieżące, przyznane przez dysponenta wyższego stopnia, zapewniały środki na funkcjonowanie jednostki zaledwie na maksymalnie dwa miesiące, a Komendant Wojewódzki Policji jako dysponent III stopnia nie ma możliwości ich zwiększenia.

(dowód: akta kontroli str. 54-213, 283-287, 328-332)

2. Badanie wykazanych na koniec stycznia wykazanych w kwocie 452,4 tys. zł zobowiązań wymagalnych wykazało, że dotyczyły one 336 przypadków niezapłacenia w terminie zobowiązań Komendy. Opóźnienie w tym zakresie wyniosło od 17 do 44 dni po terminie wskazanym na dokumentach księgowych. Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 3 upf, który mówi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Skutkiem powyższego była zapłata odsetek w wysokości 17,2 tys. zł.

Główna Księgowa KWP wyjaśniła, że w IV kwartale 2022 r. jednostka była pozostawiona bez środków zapewniających bieżące funkcjonowanie. Sytuacja ta doprowadziła do powstania na koniec 2022 r. zobowiązań wymagalnych, które w pierwszych dniach stycznia 2023 r. obciążąły budżet jednostki. Spłata zobowiązań wymagalnych za rok poprzedni uniemożliwiła bieżącą, terminową realizację zobowiązań za 2023 r. Sytuacja ta doprowadziła do braku możliwości regulowania w terminie zobowiązań, których termin płatności przypadał na styczeń 2023 r. Zaznaczyć należy, że zaciąganie zobowiązań wynikało wyłącznie z konieczności zapewnienia nieprzerwanej realizacji zadań wynikających z ustawy o Policji i zaspokojenia bieżących potrzeb jednostki, a dokonywane było zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt. 1 i 2 upf. Osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową jednostki, poza wystąpieniami do dysponenta wyższego stopnia, nie miały żadnych skutecznych instrumentów zarządczych i rzeczywistej możliwości zapobiegania zaistniałej sytuacji.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 224-258, 266-280, 229-230, 296-297, 343-344)

3. W pięciu (z 47) analizowanych przypadkach na łączną kwotę 530,7 tys. zł doszło do nieterminowej zapłaty zobowiązań (od dziewięciu do 58 dni⁵⁵ po podanym na fakturze terminie płatności). W jednym przypadku skutkowało zapłatą odsetek w wysokości 1,8 tys. zł.

Główna Księgowa KWP wyjaśniła, że zapłata odsetek od wskazanych dokumentów poprzedzona była negocjacjami dążącymi do ich umorzenia. Kontrahent nie wyraził zgody na odstąpienie od żądania ich zapłaty. Wszelkie opóźnienia w zakresie płatności wynikały z braku środków w budżecie jednostki i konieczności oczekiwania na decyzję dysponenta wyższego stopnia w zakresie przyznania dodatkowych środków na uregulowanie zobowiązań.

⁵⁵ W trzech przypadkach dotyczyło to dokumentów księgowych wystawionych w 2022 r., a opłaconych w styczniu i lutym 2023 r.

NIK zauważa, że zgodnie z art. 44 ust. 3 ufp, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W powyższej sytuacji doszło do naruszenia zasad dotyczących finansów publicznych, skutkiem czego była m.in. zapłata odsetek z tytułu nieterminowych płatności.

(akta kontroli Tom I str. 362-372, 283-287, 388-389)

4. Na koniec grudnia 2023 r. Komenda posiadała zobowiązanie wymagalne w wysokości 508,0 tys. zł z tytułu odsetek od nieterminowych płatności za zakup paliwa w ciągu 2023 r., z czego kwoty 410,6 tys. zł wynikającej z noty odsetkowej z 5 stycznia 2024 r.⁵⁶ nie wykazano na koniec 2023 r. jako zobowiązanie wymagalne (była wykazywana jako zobowiązanie niewymagalne).

Obowiązek naliczenia i zaewidencjonowania zobowiązania z tytułu odsetek wynika z art. 40 ufp oraz § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa (...) z dnia 13 września 2017 r.⁵⁷

Główna Księgowa KWP wyjaśniła, że KWP w Bydgoszczy wykazała wszystkie należne Orlen S.A. odsetki w sprawozdaniu Rb-28 rocznym. Wprowadzając do ksiąg rachunkowych noty odsetkowe otrzymane od ww. podmiotu Jednostka zobligowana była do ich ujęcia do właściwego okresu sprawozdawczego oraz naniesienia informacji zgodnie z treścią tych dowodów. Dane w księgach rachunkowych muszą zgadzać się z zapisami na dokumencie źródłowym. Stąd też wprowadzając noty odsetkowe, naniesiono wszystkie informacje zawarte w dowodzie, w tym również terminy płatności.

Mając powyższe na uwadze oraz uwzględniając przepisy prawa, jak niżej:

- *Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, gdzie § 2. 1. rozdziału 1. „Sprawozdanie Rb-Z kwartalne o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” definiuje wymagalne zobowiązania „jako wszystkie bezsporne zobowiązania, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone”,*
- *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej gdzie § 8. 1. rozdziału 4 Sprawozdanie Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa wskazuje, że „zobowiązania wymagalne powstałe w latach ubiegłych” wykazuje się nieprzedawnione i nieumorzone zobowiązania, które przed upływem danego okresu sprawozdawczego nie zostały uregulowane, a których termin zapłaty minął przed 1 stycznia bieżącego roku”*

(...) notę odsetkową opiewającą na wartość 410 676,43 zł wystawioną 5 stycznia 2024 r. z terminem płatności na 19 stycznia 2024 r. z uwagi na to, że jej termin zapłaty nie minął przed 1 stycznia 2024 r. wykazano jako zobowiązanie 2023 roku – niewymagalne. Reasumując, noty odsetkowe stanowią dowód księgowy o określonej treści. Wprowadzając do ksiąg rachunkowych dowód księgowy Jednostka jest zobligowana do naniesienia informacji zgodnie z treścią dowodu. Takimi informacjami są między innymi daty wynikające z dowodu, w tym termin płatności. Dane w księgach rachunkowych muszą zgadzać się z zapisami na

⁵⁶ Nota odsetkowa nr N900027649, z terminem płatności do 19 stycznia 2024 r.

⁵⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 342

dowodzie. A co za tym idzie, termin wymagalności jest liczony od wprowadzonych z dowodu terminów zapłaty.

NIK zauważa, że odsetki są wymagalne ze swojej istoty, nie zmienia tego termin płatności wskazany na nocie przez kontrahenta. Zgodnie z art. 8 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych⁵⁸ w transakcjach handlowych, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny, wierzycielowi, bez wezwania, przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych, za okres od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego do dnia zapłaty, jeżeli są spełnione łącznie następujące warunki: /1/ wierzyciel spełnił swoje świadczenie; /2/ wierzyciel nie otrzymał zapłaty w terminie określonym w umowie. Tym samym odsetki powinny być wykazywane w sprawozdaniach jako zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. Tom II str. 302-303, 401-402)

2.3 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w 2023 r. zostały zrealizowane przez Komendę w wysokości 2 364,5 tys. zł, co stanowiło 94,9% planu po zmianach (2 491,7 tys. zł). W porównaniu do 2022 r.⁵⁹ były one wyższe o 917,8 tys. zł (o 63,4%), m.in. z powodu wzrostu wydatków dotyczących zakupów inwestycyjnych – 1 799,9 tys. zł⁶⁰. Na kwotę 2 364,5 tys. zł składały się wydatki ze środków:

- a) Norweskiego Mechanizmu Finansowego – 523,8 tys. zł (22,2%), w ramach którego realizowano projekt „Szkolenia specjalistyczne szansą na zwiększenie skuteczności organów ścigania w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej”;
- b) Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko Pomorskiego 2014-2020 – 1 840,7 tys. zł (78,8%), w ramach którego realizowano projekty:
 - „Poprawa koordynacji służb w czasie prowadzenia akcji ratowniczych poprzez zakup mobilnych integratorów radiowych dla jednostek Policji woj. kujawsko-pomorskiego”;
 - „Zakup specjalistycznego sprzętu do prowadzenia akcji ratowniczych dla Kujawsko-Pomorskiej Policji”;
 - „Wzmocnienie służb ratowniczych poprzez zakup specjalistycznego sprzętu dla Kujawsko-Pomorskiej Policji”.

Objęte badaniem wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 1 934,4 tys. zł (81,8%) zrealizowano prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym oraz przeznaczono na cel i zadania określone w umowach o dofinansowanie. Zobowiązania zostały uregulowane terminowo i poniesione w okresie kwalifikowalności. W ramach budżetu środków europejskich zakupiono m.in.: samochody osobowe, łódź motorową z przyczepą transportową, skuter z dodatkowym wyposażeniem, bezzałogowe statki powietrzne, kombinezony abordażowe, agregaty prądotwórcze, sprzężarkę elektryczną, mobilne integratory radiowe wraz z urządzeniami peryferyjnymi.

(akta kontroli Tom II str. 189-240, 356-357)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁵⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1790.

⁵⁹ 1 446,8 tys. zł.

⁶⁰ W 2022 r. – 814,6 tys. zł.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Komendy na 2023 r. Objęta kontrolą próba wydatków pozapłacowych wykazała, że poniesiono je na ogół zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Niemniej jednak w 2023 r. Komenda posiadała na koniec stycznia 2023 r. zobowiązania wymagalne w łącznej wysokości 452,4 tys. zł i na koniec grudnia w wysokości 508,0 tys. zł z tytułu odsetek od nieterminowych płatności, co było wynikiem braku środków finansowych. Powyższe, stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 ufp, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W konsekwencji poniesiono również wydatki z tytułu zapłaty odsetek w wysokości 17,2 tys. zł.

OBSZAR

3. Wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji

Opis stanu faktycznego

Wykonanie planu finansowego Funduszu w 2023 r. wynosiło 8 155,4 tys. zł, co stanowiło 98,8% planu po zmianach i było niższe o 52 111,1 tys. zł od wykonania w 2022 r.⁶¹ Na zadania Funduszu składały się: współfinansowanie wydatków bieżących jednostek organizacyjnych Policji – 2 899,6 tys. zł (35,6% kosztów ogółem), współfinansowanie wydatków inwestycyjnych jednostek organizacyjnych Policji – 3 585,4 tys. zł (44,0%), rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby – 1 488,5 tys. zł (18,3%) i nagrody dla policjantów za osiągnięcia w służbie – 181,8 tys. zł (2,2%).

W odniesieniu do roku poprzedniego w 2023 r. współfinansowanie wydatków bieżących jednostek organizacyjnych Policji zmniejszyło się o 40 320,4 tys. zł (tj. 1 390,5%), współfinansowanie wydatków inwestycyjnych zmniejszyło o 12 090,5 tys. zł (tj. o 337,2%), rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby wzrosły o 166,9 tys. zł (tj. o 12,6%), natomiast nagrody dla policjantów za osiągnięcia w służbie wzrosły o 132,8 tys. zł (tj. o 271,0%).

(akta kontroli Tom II str. 13, 17-20, 23-24, 27, 351)

Z-ca Komendanta wskazał, że główną przyczyną istotnych zmian poziomu wydatków w porównaniu do roku poprzedniego był brak w 2023 r. środków z Funduszu Centralnego, które w 2022 r. stanowiły 93,7% ogółu przychodów i obejmowały środki przeznaczone na wydatki bieżące oraz inwestycyjne. Ponadto w 2023 r. znacznemu zwiększeniu uległa kwota środków przekazanych na rekompensaty pieniężne przez Miasto Bydgoszcz (wzrost o 153,0 tys. zł w stosunku do 2022 r.), Gminę Miasta Toruń (wzrost o 48,0 tys. zł), Miasto Inowrocław (wzrost o 38,0 tys. zł) oraz kwota przeznaczona na nagrody przekazana przez Powiat Lipnowski (wzrost o 128,0 tys. zł w stosunku do 2022 r.).

(akta kontroli Tom II str. 144, 146)

W 2022 i 2023 r. wydatki (koszty) Funduszu były ewidencjonowane w całości w rozdziale 75495 – pozostała działalność.

(akta kontroli Tom II str. 14-15, 23-24, 162-163, 351)

Odnosnie znaczącego poziomu wydatków z Funduszu Wsparcia Policji w 2022 r. i niedokonania podziału planu tego funduszu na rozdziały zgodnie z faktycznym charakterem operacji, co mogło uniemożliwiać ustalenie faktycznego przeznaczenia środków realizowanych z FWP na podstawie ewidencji księgowej i sprawozdań, Zastępca Komendanta wskazał, że Komenda prowadzi księgi rachunkowe w taki

⁶¹ 60 266,5 tys. zł.

sposób, aby sporządzić sprawozdania budżetowe RB, w tym dla FWP, zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem w sprawie sprawozdawczości budżetowej. W związku z tym, sprawozdania z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego sporządza się w zakresie danych, pochodzących z ustalonego przez ustawodawcę formularza i w szczególności nie mniejszej niż wynikająca z ustawy budżetowej: dział, rozdział, paragraf i symbol identyfikujący fundusz. Dla celów sprawozdawczości budżetowej Ustawodawca nadał FWP symbol 315, dział 754 rozdział 75495. Dlatego w sprawozdaniu, w kolumnach plan i wykonanie wykazuje się jeden rozdział i paragrafy odpowiednie dla przychodów, dotacji z budżetu, kosztów oraz transferów na rzecz ludności i inne obciążenia. Pomimo powyższego oraz w związku z realizacją zadań ze środków otrzymanych w przelewach redystrybucyjnych, w Jednostce wprowadzona została większa szczegółowość ewidencji księgowej, tj. dokonano podziału planu i wydatków na obszary 01, 04, 05, 06 odpowiadające rozdziałom 75401, 75404, 75405 i 75402 oraz poszerzono konto wydatków o pozycje klasyfikacji budżetowej. Poza tym sporządzane było dodatkowe sprawozdanie o nazwie „Sprawozdanie dotyczące środków FWP”. Reasumując Fundusz Wsparcia Policji jest traktowany jako pozostała działalność, a do ewidencji pozostałej działalności przeznaczony jest rozdział 75495. Na przestrzeni lat w tym rozdziale klasyfikowane są wydatki realizowane z Funduszu, nawet jeśli dotyczą działalności bieżącej. Mimo to dla ustalenia faktycznego charakteru operacji gospodarczych wprowadzono większą szczegółowość co do rozdziałów i pozycji klasyfikacji wydatków budżetowych.

W ocenie NIK przyjęty sposób ewidencji wydatków z Funduszu uniemożliwia ustalenie faktycznego przeznaczenia środków realizowanych z FWP na podstawie ewidencji księgowej i sprawozdań.

(akta kontroli Tom II str. 322, 328, 332-346)

Badanie pięciu zmian w planie finansowym FWP⁶² w zakresie wpłat na podstawie art. 13 ust. 3 i ust. 4a ustawy o Policji, wykazało, że dokonano ich zgodnie z art. 13 ust. 4ha tej ustawy. Badane zmiany były uzasadnione realizacją celów Funduszu.

(akta kontroli Tom II str. 28-76, 352)

W 2023 r. wykonane przychody Funduszu Wsparcia Policji wyniosły 5 447,1 tys. zł i stanowiły 98,6% planu przychodów po zmianach (5 526,6 tys. zł) oraz 8,6% przychodów osiągniętych w 2022 r. (63 041,5 tys. zł). W 2023 r. przychody Funduszu pochodziły z: wpłat od jednostek – 5 362,2 tys. zł (98,4% przychodów ogółem) oraz pozostałych przychodów (wpływy z pozostałych odsetek) – 84,9 tys. zł (1,6% przychodów ogółem). W porównaniu do 2022 r. przychody ogółem były niższe o 57 594,4 tys. zł, m.in. z powodu niewystąpienia przelewów redystrybucyjnych z Funduszu Centralnego, które w 2022 r. wyniosły 59 132,9 tys. zł (tj. stanowiły 93,7% przychodów ogółem, przychody z wpłat od jednostek stanowiły 4,7% przychodów ogółem, natomiast pozostałe przychody 1,5%). Ponadto, w odniesieniu do roku poprzedniego w 2023 r. wpływy od jednostek wzrosły o 2 378,8 tys. zł (tj. o 179,7%), natomiast pozostałe przychody spadły o 840,2 tys. zł (tj. 990,2%).

(akta kontroli Tom II str. 13, 17-20, 23-24, 352)

Z-ca Komendanta wskazał, że w 2023 r. w ramach wpływów od jednostek uzyskano: dofinansowanie inwestycji budowlanych (w tym na wykonanie dokumentacji projektowej oraz przyłączy do sieci), środki na adaptację samochodu na pojazd

⁶² Plan finansowy wg stanu na dzień: 11.07.2023 r., 16.08.2023 r., 7.09.2023 r., 3.10.2023 r., 20.11.2023 r.; zwiększenie planu odpowiednio o 692,4 tys. zł, 163,0 tys. zł, 190,3 tys. zł, 166,3 tys. zł, 118,8 tys. zł.

oznakowany oraz zakup sprzętu techniki specjalnej, zwiększone dofinansowanie w stosunku do 2022 r. z przeznaczeniem na rekompensaty za czas służby przekraczający normę oraz na nagrody za osiągnięcia w służbie. Spadek pozostałych przychodów (tj. odsetek uzyskanych z oprocentowania środków przekazanych w zarządzanie terminowe i overnight) w 2023 r. w stosunku do 2022 r. wynikał z zasilenia w 2022 r. konta FWP przelewami redystrybucyjnymi, które skutkowały wyższymi wpływami z tytułu odsetek.

(akta kontroli Tom II str. 144, 147)

Koszty FWP wyniosły 8 155,4 tys. zł, co stanowiło 98,8% planu kosztów po zmianach i w porównaniu do kosztów w 2022 r. (60 322,8 tys. zł) były ponad siedmiokrotnie niższe. Koszty realizacji zadań Funduszu dotyczyły kosztów własnych w kwocie 4 570,0 tys. zł (co stanowiło 98,5% kosztów własnych według planu po zmianach oraz 10,2% kosztów własnych z 2022 r.) oraz kosztów inwestycyjnych w kwocie 3 585,4 tys. zł (co stanowiło 99,2% kosztów inwestycyjnych według planu po zmianach oraz 22,9% kosztów inwestycyjnych z 2022 r.).

Na koszty własne (które w 2023 r. stanowiły 56% kosztów ogółem realizacji zadań FWP) składały się m.in.:

- rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby, nagrody za osiągnięcia w służbie oraz wynagrodzenia bezosobowe w łącznej wysokości 1 672,1 tys. zł (36,6% kosztów własnych);
- zakup energii w wysokości 1 456,9 tys. zł (31,9%);
- zakup materiałów i wyposażenia w wysokości 805,8 tys. zł (17,6%);
- zakup usług pozostałych w wysokości 259,9 tys. zł (5,7%).

Na koszty inwestycyjne (które w 2023 r. stanowiły 44% kosztów ogółem realizacji zadań FWP) składały się m.in.:

- zakupy inwestycyjne w łącznej wysokości 2 315,4 tys. zł⁶³ (64,6% kosztów inwestycyjnych), z których sfinansowano m.in. zakupy samochodów, dostosowanie pojazdów do celów policji, zakupy laserowych mierników prędkości, testerów substancji narkotycznych, alkometry, rowery elektryczne;
- dofinansowanie trzech przedsięwzięć inwestycyjnych w łącznej wysokości 1 270,0 tys. zł (36,4%), tj. m.in. budowę posterunków policji w Niemczu i Radzynie Chelmińskim.

Stan Funduszu na koniec 2023 r. obejmował środki pieniężne w wysokości 72,1 tys. zł i był niższy o 2 736,5 tys. zł w porównaniu do stanu na początku 2023 r. (2 780,4 tys. zł).

Zobowiązania na 1 stycznia 2023 r. wynosiły 28,2 tys. zł, natomiast na koniec 2023 r. zobowiązania nie wystąpiły. Na dzień 31 grudnia 2023 r. nie wystąpiły należności w ramach FWP. W 2023 r. FWP nie otrzymał dotacji z budżetu państwa oraz wpłat z budżetu państwa. Ponadto nie otrzymano od Prezesa Rady Ministrów polecenia wpłaty środków pieniężnych na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 oraz na Fundusz Pomocy.

(akta kontroli Tom II str. 13, 17-20, 23-24, 27, 144-145, 147-148, 352-353, 358-360)

⁶³ W § 6120, z tego środki w łącznej wysokości 1 441,8 tys. zł przekazano do KWP w Katowicach i KWP w Gdańsku celem zakupu samochodów.

W 2023 r. Komenda z FWP zapłaciła odsetki od nieterminowo uregulowanych zobowiązań w łącznej wysokości 20,4 tys. zł⁶⁴. Analiza pięciu wybranych zapisów księgowych⁶⁵ o łącznej wartości 15 892,38 zł (78,4% wartości zapłaconych w 2023 r. odsetek zaewidencjonowanych w § 4580) wykazała, że kwota 15 383,52 zł (96,8%) dotyczyła nieterminowo uregulowanych zobowiązań powstałych w 2022 r., natomiast kwota 508,86 zł dotyczyła przeterminowanych zobowiązań powstałych w 2023 r., które zostały opłacone w danym miesiącu z opóźnieniem wynoszącym od 11 do 20 dni (tj. nie stanowiły zobowiązania wymagalnego na koniec miesiąca).

(akta kontroli Tom II str. 23-24, 347, 353-354, 361-400)

Oceną objęto populację dotyczącą kosztów o wartości co najmniej 1,0 tys. zł, która stanowiła kwotę 4 887,9 tys. zł⁶⁶. Z populacji ocenianej do badań kontrolnych wylosowano⁶⁷ 31 pozycji w łącznej kwocie 3 633,0 tys. zł⁶⁸. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że poniesione koszty zostały rzetelnie skalkulowane, poniesione stosownie z zawartymi umowami, udokumentowane, a zakupione towary i usługi były niezbędne dla funkcjonowania Komendy. Ustalono, że 19 dokumentów księgowych o łącznej wartości 1 230,9 tys. zł zostało uregulowanych nieterminowo⁶⁹. Opóźnienia w płatnościach wynosiły od trzech do 24 dni, dotyczyły miesiąca lutego 2023 r. i nie stanowiły zobowiązań wymagalnych na koniec miesiąca.

(akta kontroli Tom II str. 324, 354)

Badanie jednego postępowania prowadzonego w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁷⁰ na kwotę 429,1 tys. zł dotyczącego zakupu laserowych mierników prędkości z rejestracją obrazu wykazało, że przeprowadzono je zgodnie z zasadami określonymi w Pzp. Prawidłowo wykonano m.in. opis przedmiotu i szacowanie wartości zamówienia, określenie warunków udziału w postępowaniu, publikację ogłoszenia. Zapewniono zachowanie zasad konkurencji i równego traktowania wykonawców, a wybór najkorzystniejszej oferty przeprowadzono w oparciu o właściwie określone w postępowaniach kryteria i zgodnie z przepisami Pzp. Postępowanie zostało również prawidłowo udokumentowane.

(akta kontroli Tom II str. 82-143, 354-355)

Przychody z tytułu gospodarowania wolnymi środkami w 2023 r. wyniosły 84,9 tys. zł. Średnia kwota środków FWP z 12 miesięcy 2023 r. przekazanych w:

- zarządzanie terminowe wynosiła 360,7 tys. zł⁷¹; średni okres lokowania wynosił 37 dni, z tym, że środki były przekazywane do dyspozycji Ministra Finansów na okres od 14 do 88 dni;
- zarządzanie overnight wynosiła 741,0 tys. zł⁷²; na dzień 31 grudnia 2023 r. w zarządzanie overnight przekazano środki w wysokości 72,1 tys. zł.

Wolne środki lokowano z zachowaniem przepisów art. 78d ust. 2 ufp.

⁶⁴ Tj. w § 4580 w wysokości 20,3 tys. zł i w § 4570 w wysokości 0,1 tys. zł.

⁶⁵ Wybrano zapisy księgowe powyżej 1,0 tys. zł, na które składało się łącznie 19 not odsetkowych.

⁶⁶ Tj. 59,9% ogółu kosztów. W 2023 r. z FWP nie realizowano zadań związanych z działalnością promocyjno-reklamową.

⁶⁷ Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS).

⁶⁸ Tj. 44,5% ogółu kosztów i 74,3% ocenianej populacji.

⁶⁹ Co opisano w sekcji: „stwierdzone nieprawidłowości”.

⁷⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm., dalej: Pzp.

⁷¹ Obliczone według algorytmu: suma wartości lokaty przemnożona przez okres lokaty, a następnie podzielona przez 365 dni.

⁷² Obliczone według algorytmu: suma lokat podzielona przez 365 dni.

Wystąpił jeden przypadek złożenia dyspozycji wcześniejszego zwrotu środków przekazanych w zarządzanie terminowe.

Z-ca Komendanta wskazał, że zwrot dotyczył lokaty niewykorzystanych środków otrzymanych w 2022 r. z Funduszu Centralnego z przeznaczeniem na dofinansowanie zakupu samochodów. W 2023 r. otrzymaliśmy informację, iż zakup samochodów zostanie sfinansowany w ramach środków budżetowych, a niewykorzystane środki w roku ubiegłym należy przeznaczyć na pokrycie zobowiązań bieżących jednostki. Konieczność zapewnienia terminowej realizacji wydatków spowodowała wcześniejszy zwrot środków.

(akta kontroli Tom II str. 17-20, 23-24, 150-152, 144-145, 147-148, 355)

Zadania ujęte w planie finansowym Funduszu w układzie zadaniowym były zbieżne z zadaniami określonymi w ustawie o Policji. W 2023 r. w ramach funkcji 2 *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny*, Komenda realizowała zadanie 2.1. *Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości* wraz z czterema podzadaniami. Dla zadania, podzadań i działań określono cele⁷³ i mierniki.

Analiza mierników zrealizowanych w 2023 r. w ramach czterech podzadań Funduszu wykazała, że Komenda osiągnęła wymagane wartości, tj.:

- na podzadanie 2.1.1. System bezpieczeństwa publicznego wydatkowano 24,8 tys. zł (100% planu), osiągając wartość miernika „*Wskaźnik zabezpieczenia potrzeb*”, 5,32% (100% wartości planowanej);
- na podzadanie 2.1.3. – Działania służby prewencyjnej wydatkowano 5 427,4 tys. zł (99,3% planu), osiągając wartość miernika „*Średni czas reakcji na zdarzenie (min.)*” 9 minut i 57 sekund przy planowanych nie więcej niż 11 min.;
- na zadanie 2.1.4. – Bezpieczeństwo w ruchu drogowym wydatkowano 658,9 tys. zł (98,8% planu), osiągając wartość miernika „*Stosunek liczby kontroli ruchu drogowego podejmowanych przez policjantów ruchu drogowego do czasu sprawowanego bezpośredniego nadzoru nad ruchem drogowym*” 1,19 przy planowanych nie mniej niż 0,9;
- na zadanie 2.1.6 – Działania służb kryminalnej i śledczej wydatkowano 2 072,5 tys. zł (98,9% planu), osiągając wartość miernika „*Poziom skuteczności poszukiwań osób*” 1,1 przy planowanym 1,1 (100%).

(akta kontroli Tom II str. 77-78, 355)

W KWP zasady kontroli i nadzoru nad realizacją zadań, w tym zadań realizowanych ze środków stanowiących przychody FWP, określone zostały w zarządzeniu Nr 238/2013 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy z dnia 19 września 2013 roku w sprawie systemu kontroli zarządczej w jednostkach Policji województwa kujawsko-pomorskiego⁷⁴ oraz w decyzji Nr 296/2020 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy w sprawie powierzenia do realizacji zadań z zakresu gospodarki finansowej w KWP. Kierownicy komórek organizacyjnych KWP w zakresie swojej właściwości byli zobowiązani do zapewnienia funkcjonowania mechanizmów zapewniających kontrolę operacji finansowych i gospodarczych, określono również szczegółowy zakres odpowiedzialności osób wykonujących zadania na określonych stanowiskach służbowych.

⁷³ Tj. (2.1.) zapewnienie bezpieczeństwa obywateli poprzez m.in.: (2.1.1.) optymalizację wsparcia wykonywania zadań Policji; (2.1.3.) podwyższenie sprawności reakcji Policji na zdarzenia; (2.1.4.) zapewnienie sprawności ochrony bezpieczeństwa ruchu drogowego; (2.1.6.) zapewnienie (utrzymanie) skuteczności poszukiwań osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiaru sprawiedliwości.

⁷⁴ Zmienionym zarządzeniem nr 108/2015 z 13 kwietnia 2015 r.

(akta kontroli Tom II str. 145, 148-149, 355-356)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W 19 analizowanych przypadkach nie dokonywano w terminie zapłaty zobowiązań Komendy w kwocie 1 230,9 tys. zł, a opóźnienia w tym zakresie wynosiły od trzech do 24 dni i dotyczyły miesiąca lutego 2023 r.

Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 3 ufp, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

(akta kontroli Tom II str. 324, 354)

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że stan Funduszu na początek 2023 r. wynosił 2 780 347,36 zł, w tym 2 729 009,32 zł stanowiły środki przekazane w 2022 r. w ramach przelewów redystrybucyjnych. Środki pierwotnie przeznaczone były na dofinansowanie zakupu samochodów służbowych. Ostatecznie zakup samochodów został sfinansowany ze środków budżetowych, a pismem nr FRS-448-22/2023 z 23 lutego 2023 r. dysponent nadrzędny wyraził zgodę na przeznaczenie niewykorzystanych środków na wydatki bieżące jednostki, a w szczególności zobowiązania wymagalne. W związku z powyższym natychmiast podjęto działania zmierzające do wykorzystania środków na uregulowanie zobowiązań wymagalnych jednostki. Zaznaczyć należy, że dokumenty wykazane w załączniku, w normalnym trybie realizacji budżetu powinny zostać opłacone ze środków pochodzących z budżetu państwa. Te natomiast już w pierwszych dniach stycznia zostały wykorzystane na spłatę zobowiązań wymagalnych za 2022 r. W związku z nieopłaceniem w wyznaczonych terminach, wystawionych przez kontrahentów faktur, Komenda obciążona została przez osiem podmiotów gospodarczych notami odsetkowymi i je uregulowała. W odpowiedzi na wystawione noty odsetkowe Główny Księgowy Naczelnik Wydziału Finansów zwracał się do kontrahentów o umorzenie odsetek, ale nie wszyscy przychylali się do tej prośby.

(akta kontroli Tom II str. 321, 324, 327, 347)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu. Środki te wydatkowane były zgodnie z przeznaczeniem, m.in. na wypłatę rekompensat pieniężnych za ponadnormatywny czas służby i nagród dla policjantów za osiągnięcia w służbie oraz na sfinansowanie zakupów i wydatków inwestycyjnych. Niemniej KWP nieterminowo regulowała swoje zobowiązania i skutkiem tego zapłaciła z FWP odsetki w kwocie 20,4 tys. zł.

OBSZAR

4. Sprawozdawczość

4.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań jednostkowych Komendy za 2023 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA,

- z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy);
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE);
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33);
- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy, planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1);

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) jednostki budżetowej oraz funduszu celowego

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych (za wyjątkiem sprawozdania Rb-28) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli Tom II str. 16-26, 77-79, 169-182, 185-187, 189-190, 240, 242-248, 263-265, 268-269, 356)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W sprawozdaniu rocznym Rb-28 Komenda nie wykazała zobowiązań wymagalnych w wysokości 410,6 tys. zł z tytułu odsetek od nieterminowych płatności powstałych w 2023 r. (nota odsetkowa z 5 stycznia 2024 r.⁷⁵), co szerzej przedstawiono obszarze 2, w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości” pkt 4.

Obowiązek naliczenia i zaewidencjonowania zobowiązania z tytułu odsetek wynika z art. 40 ufp oraz § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa (...) z dnia 13 września 2017 r.⁷⁶

(akta kontroli str. Tom II str. 302-303, 401-402)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych, za wyjątkiem sprawozdania Rb-28, w którym nie wykazano zobowiązań wymagalnych w wysokości 410,6 tys. zł. Sprawozdania sporządzone zostały terminowo oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

V. Uwagi i wnioski

Uwagi

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na niedoszacowanie środków niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania jednostki. Zdaniem NIK, po części wynikało z tego, że ustalony w ustawie budżetowej na 2023 r. plan finansowy KWP nie zapewniał

⁷⁵ Nota odsetkowa nr N900027649, z terminem płatności do 19 stycznia 2024 r.

⁷⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 342

finansowania w prawidłowej wysokości. Skutkowało to m.in. koniecznością jego zmian już w styczniu 2023 r. W związku z tym NIK widzi potrzebę podejmowania działań mających na celu obliczanie i urealnienie kwot przyjmowanych w rocznych planach finansowych i przekazywanie w tym zakresie informacji do dysponenta wyższego stopnia.

Wnioski

1. Zapewnienie terminowego regulowania zobowiązań.
2. Zapewnienie prawidłowego wykazywania zobowiązań wymagalnych.

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 piśmie⁷⁷ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, 22 kwietnia 2024 r.

Kontrolerzy:

(-) Sylwia Woźniak-Waszak
doradca ekonomiczny

(-) Szymon Hałasiewicz
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki

⁷⁷ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.