



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.1.04.2024

Pan
Insp. Piotr Morajko
Komendant Wojewódzki Policji
w Krakowie
ul. Mogilska 109
31-571 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – wykonanie planu finansowego przez Komendę
Wojewódzką Policji w Krakowie

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie, ul. Mogilska 109, 31-571 Krakowie (<i>KWP lub Komenda</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Insp. Piotr Morajko, Komendant Wojewódzki Policji w Krakowie, od 19 marca 2024 r. (<i>Komendant</i>) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: insp. Piotr Morajko I Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie pełniący obowiązki komendanta od 27 stycznia 2024 r. do 18 marca 2024 r., nadinsp. Michał Ledzion od 27 maja 2021 r. do 26 stycznia 2024 r. (akta kontroli str. 17, 494, 1996)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Wiesław Matras, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/150/2023 z 21 grudnia 2023 r. 2. Rafał Rossowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/12/2024 z 6 lutego 2024 r. (akta kontroli str. 1-4)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2023 r. KWP pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– planowanie i realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,– sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,– wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji (<i>FWP</i> lub <i>Fundusz</i>).
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none">– analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,– kontroli prawidłowości przestrzegania limitów wydatków,– kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw celowych,– kontrola prawidłowości dokonanych blokad,– szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,– wykonanie planu finansowego i zadań finansowych z Funduszu,– kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych/analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,– analizy stanu zobowiązań,– analiza prawidłowości sporządzania wybranych sprawozdań. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.</i>

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej wykonanie planu finansowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie na 2023 r. oraz pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji w 2023 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Badanie 6,5% wydatków Komendy w 2023 r. w kwocie 76 509,7 tys. zł wykazało, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi w sposób celowy i oszczędny. Objęte badaniem środki z rezerw celowych w łącznej kwocie 41 948,2 tys. zł (tj. 31,6% środków przyznanych z rezerw celowych) wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Nie stwierdzono nieprawidłowości w objętych badaniem postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych.

Proces planowania wydatków na 2023 r. w Komendzie nie został przeprowadzony rzetelnie, gdyż na etapie tworzenia projektu planu finansowego dokonywano jedynie aktualizacji podziału wcześniej przydzielonych limitów środków i nie zgłaszano z własnej inicjatywy do Komendy Głównej Policji (KGP) dodatkowych potrzeb. W konsekwencji proces planowania na 2023 r. ograniczony został do opracowania 22 lipca 2022 r. i 25 listopada 2022 r. projektu planu finansowego Komendy w granicach limitów zatwierdzonych przez Komendanta KGP. Ustalony w ustawie budżetowej pierwotny plan finansowy Komendy na 2023 r. nie zapewniał jej prawidłowego funkcjonowania i nie gwarantował płynności finansowej jednostki. W efekcie wystąpiły przypadki zaciągania zobowiązań do sfinansowania w wysokościach przekraczających wysokość wydatków wynikających z planu wydatków w wysokości 206 160 tys. zł powyżej limitu. Działanie to było niezgodne z art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych³.

NIK stwierdziła także nieprawidłowości dotyczące nienaliczania i nieewidencjonowania odsetek od zobowiązań przeterminowanych na koniec danego kwartału.

Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli w obszarze wydatków dotyczyły zwiększenia dodatku służbowego dla dwóch funkcjonariuszy Policji po złożeniu przez nich wniosków o zwolnienie ze służby. W ocenie NIK działania te były niegospodarne i niecelowe, gdyż w momencie kiedy wiadomo było, że dany funkcjonariusz przechodzi na emeryturę, to wzrost jego uposażenia nie pełni w tym momencie zasadniczej funkcji motywacyjnej, a co za tym idzie nie przyczynia się do zwiększenia efektywności działań realizowanych przez danego funkcjonariusza. Konsekwencją takich decyzji było poniesienie przez Komendę zwiększonych wydatków na wypłatę należnych funkcjonariuszom świadczeń w łącznej kwocie 7061,34 zł. Należy zauważyć, że w takich przypadkach odpowiednim instrumentem docenienia i uznania dotychczasowych zasług funkcjonariuszy jest nagroda, którą można przyznać za wzorową służbę.

NIK ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu w 2023 r. Badanie kosztów w wysokości 4275,9 tys. zł (69,3%) wykazało, że realizacja zamierzeń ujętych w planie finansowym Funduszu w 2023 r. obejmowała zadania finansowane i współfinansowane w ramach przychodów pochodzących z zawartych porozumień i przyczyniła się do zabezpieczenia funkcjonowania KWP na poziomie gwarantującym realizację jej ustawowych zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywateli i mienia. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące zapłaty części faktur po upływie

² 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.

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).

terminu płatności oraz zmiany planu finansowego nie miały negatywnych skutków dla skontrolowanej działalności.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sprawozdania jednostkowe Komendy poza sprawozdaniem Rb-28. Zostały one sporządzone terminowo i na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej KWP. Zastrzeżenia NIK dotyczyły sprawozdania Rb-28 i niewykazania w nim zobowiązań wymagalnych (odsetek) na łączną kwotę 678,7 tys. zł.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Wydatki budżetu Państwa

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2023 r. wydatki Komendy wyniosły 933 399 tys. zł. W trakcie roku budżetowego do planu finansowego Komendy wprowadzono zmiany, które zwiększyły budżet wydatków o 241 217,9 tys. zł (25,8%), tj. do 1 174 616,9 tys. zł. W 2023 r. wydatki Komendy zrealizowano w wysokości 1 174 517,8 tys. zł, tj. na poziomie 99,9% planu i 127,2% wydatków wykonanych w 2022 r. (923 240,2 tys. zł).

(akta kontroli str. 8, 62-68, 354-371, 544, 586-593)

P.o. I Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji oraz Główny Księgowy – Naczelnik Wydziału Finansów wyjaśnili, że istotny wpływ na wzrost wydatków w 2023 r. (o 27,2%) w porównaniu do 2022 r. miały zobowiązania z roku poprzedniego w wysokości 102 595,6 tys. zł oraz brak dodatkowego źródła finansowania wydatków jakim był Centralny Fundusz Wsparcia Policji (CFWP). W 2022 r. Komenda dysponowała z CFWP kwotą 78 767,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 2079, 2380, 2482)

W 2023 r. Komenda nie realizowała wydatków z budżetu środków europejskich, a także wydatków pochodzących ze środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Nie wystąpiły również wydatki niewygasające, które w 2023 roku nie wygasaly z upływem roku budżetowego.

(akta kontroli str. 62-69, 495, 594, 1023, 1024)

Plan wydatków Komendy na 2023 r. został zwiększony o środki pochodzące z dziewięciu rezerw celowych w wysokości per saldo 132 902,9 tys. zł⁵, z czego wykorzystano 132 802,2 tys. zł⁶, tj. 99,9%:

- poz. 4 - *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych oraz ochrona ludności (...)* na uzupełnienie wydatków budżetowych Policji, głównie na świadczenia pieniężne wypłacane przez okres roku funkcjonariuszom zwolnionym ze służby, składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za policjantów zwalnianych ze służby bez nabycia prawa do renty bądź emerytury policyjnej, pozostałe należności dla funkcjonariuszy oraz pozostałe wydatki bieżące⁷ (zaplanowano 63 278,7 tys. zł/wykorzystano 63 278,7 tys. zł);
- poz. 8 - *Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także*

⁴ 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.

⁵ Na podstawie 34 decyzji Ministra Finansów.

⁶ Kwota niewykorzystana 77,7 tys. zł, z tego 77 tys. zł zostało zablokowane na podstawie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie blokowania planowanych na rok 2023 wydatków. Natomiast 0,7 tys. zł zostało zwrócone do KGP 29 grudnia 2023 r.

⁷ W tym m.in. płatności faktur ORLEN.

- rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej na pokrycie kosztów projektu pn. Przemoc przeciwko dobrom kultury i CITES, realizowanego w ramach Programu Komisji Europejskiej Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Policja) - poza komponentem krajowym, tzw. inne środki dla jednostki realizującej (zaplanowano 104,6 tys. zł/wykorzystano 104,6 tys. zł);*
- *poz. 16 - Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa na zapłatę kwot wynikających z wyroków sądów oraz płatności wymagalnych w grupie wydatków bieżących m.in. paliwo, media, czynsze, pocztę, środki żywności, usługi zdrowotne, abonamenty (zaplanowano 14 129,3 tys. zł/wykorzystano 14 129,3 tys. zł);*
 - *poz. 31 - Wdrażanie Planu współpracy rozwojowej w 2023 r. na realizację projektu pn. Szkolenia policjantów w zakresie wieloaspektowych działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego Gruzji – moduł II na rok 2023 (zaplanowano 482,3 tys. zł/wykorzystano 479,6 tys. zł);*
 - *poz. 35 - Uzupełnienie środków na wypłatę i waloryzację świadczeń z zakresu rodziny i zabezpieczenia społecznego, realizację zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego oraz na wypłatę świadczeń motywacyjnych, o których mowa w ustawie o Policji (...) na wypłatę świadczenia motywacyjnego funkcjonariuszom Policji (zaplanowano 3 731,5 tys. zł/wykorzystano 3 717,5 tys. zł);*
 - *poz. 56 - Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania na sfinansowanie wydatków wynikających z wejścia w życie z dniem 1 marca 2023 r. przepisów wprowadzających świadczenie za długoletnią służbę⁸ oraz przepisów rozszerzających grupę funkcjonariuszy Policji uprawnionych do otrzymywania dodatku stołecznego, a także ustanawiających minimalny próg wysokości dodatku funkcyjnego na stanowiskach służbowych uprawniających do tego dodatku (zaplanowano 18 569,1 tys. zł/18 525,1 tys. zł);*
 - *poz. 59 - Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na pokrycie kosztów zadania pn. Zakup specjalistycznego środka transportu wraz z dodatkowym wyposażeniem do działań związanych z ochroną środowiska na terenie województwa małopolskiego (zaplanowano 634,1 tys. zł /wydatkowano 634,1 tys. zł);*
 - *poz. 72 - Wydatki związane ze zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym w Ukrainie na uzupełnienie wydatków budżetowych Policji, tj. na wypłatę świadczeń pieniężnych, należności i innych płatności dotyczących funkcjonariuszy oraz wydatków pochodnych od wynagrodzeń wynikających z obowiązujących przepisów prawa (zaplanowano 31 759,6 tys. zł/wydatkowano 31 742,9 tys. zł);*
 - *poz. 73 - Zwiększenie wynagrodzeń, w tym środki na nagrody specjalne i jednorazowe wynagrodzenia oraz na finansowanie skutków zmiany podstawy naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz inne fundusze socjalne na sfinansowanie skutków zmiany od 1 lipca 2023 r. podstawy naliczenia odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (zaplanowano 213,5 tys. zł/wydatkowano 213,5 tys. zł).*

(akta kontroli str. 396-416, 496)

W 2023 r. niewykorzystane środki z rezerw celowych w łącznej kwocie 77 tys. zł podlegały blokadzie⁹ decyzjami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁰.

(akta kontroli str. 396-404, 415, 807-816, 1388-1394)

⁸ Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wprowadzeniem świadczenia za długoletnią służbę (Dz. U. poz. 347).

⁹ Dotyczy poz. 31 w kwocie 2,8 tys. zł; poz. 35 w kwocie 14 tys. zł; poz. 56 w kwocie 43,5 tys. zł; poz. 72 w kwocie 16,7 tys. zł.

¹⁰ Decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie blokowania planowanych na rok 2023 wydatków z dnia 22, 27 i 29 grudnia 2023 r. (ogółem pięć decyzji).

Kontrolą przeniesienia i wykorzystania środków z rezerw celowych objęto środki ogółem w kwocie 41 948,2 tys. zł (31,6% środków z rezerw celowych), tj.:

- poz. 4 – decyzja nr MF/FS7.4143.3.81.2023.MF.1433 z dnia 28.04.2023 r. kwota 15 297,5 tys. zł. Środki te wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem na wypłatę świadczeń pieniężnych dla funkcjonariuszy zwolnionych ze służby, nagrody jubileuszowe, odprawy, ekwiwalenty oraz inne świadczenia pieniężne dla funkcjonariuszy zwolnionych ze służby;
- poz. 16 – decyzja nr MF/FS7.4143.3.348.2023.MF.644 z dnia 15.12.2023 r. kwota 7 049,9 tys. zł. Środki te wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem na wydatki bieżące (m.in. zakup materiałów pędnych i smarów, usługi mycia pojazdów);
- poz. 16 – decyzja nr MF/FS7.4143.3.351.2023.MF.6614 z dnia 22.12.2023 r. kwota 3 040 tys. zł. Środki te wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem na wydatki bieżące (m.in. zakup usług telekomunikacyjnych, materiałów pędnych i smarów, materiałów techniki policyjnej, biurowych, mediów, materiałów budowlanych, elektrycznych, malarskich);
- poz. 35 – decyzja nr MF/FS7.4143.3.211.2023.MF.3171 z dnia 8.08.2023 r. kwota 3 731,5 tys. zł¹¹. Środki te wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem na wypłatę świadczeń motywacyjnych dla funkcjonariuszy Policji;
- poz. 56 – decyzja nr MF/FS7.4143.3.158.2023.MF.2967 z dnia 4.08.2023 r. kwota 12 829,3 tys. zł¹². Środki te wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem na wypłatę świadczeń za długoletnią służbę w związku z wejściem w życie z dniem 1 marca 2023 r. przepisów wprowadzających świadczenia za długoletnią służbę. W dniu 24 lutego 2023 r. opublikowano ustawę z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wprowadzeniem świadczenia za długoletnią służbę. Nie było możliwości zaplanowania środków na etapie opracowania budżetu.

(akta kontroli str. 396-413, 416, 417, 1144-1175, 1376-1401)

Kwoty pozyskane z rezerwy celowej poz. 4, 16 i 35 znane były na etapie tworzenia planu finansowego Komendy w ramach opracowania ustawy budżetowej na 2023 rok, ale KWP nie zwracała się do KGP z informacją o dodatkowych potrzebach na etapie planowania i opracowania planu finansowego.

(akta kontroli str.1376,1378,1380, 1382)

Zastępca Naczelnika Wydziału Finansów – Zastępca Głównego Księgowego KWP oświadczyła, że proces planowania KWP odbywał się w ściśle określony sposób wskazany przez dysponenta II stopnia. Zatem KWP realizuje w tym zakresie procedurę postępowania przekazaną przez dysponenta II stopnia (KGP). Przyznane KWP przez KGP limity w poszczególnych rozdziałach wydatków stanowią dla jednostki podstawę do ich podziału i przypisaniu we właściwych paragrafach kwot wydatków w drukach planistycznych. Przyznane limity na etapie tworzenia projektu planu finansowego były niewystarczające. Jednak określony proces w zakresie prac projektowania budżetu zawężał się do wyżej opisanego trybu, w którym nie przewidziano możliwości zgłaszania dodatkowych potrzeb. Nie zwracano się do KGP na etapie planistycznym opracowania budżetu z informacją o dodatkowych potrzebach. Proces planowania wydatków budżetowych w KWP przedstawiono w punkcie 1.2. wystąpienia.

(akta kontroli str. 1387)

Wydatki KWP kształtowały się następująco:

- a) wydatki bieżące wyniosły 1 127 346,5tys. zł i stanowiły 95,9% wydatków ogółem i były wyższe niż w 2022 r. o 246 180,8 tys. zł (o 27,9%);

¹¹ Decyzja blokująca nr 42.4143.12.149.2023.BD z dnia 27.12.2023 r. na kwotę 14 tys. zł.

¹² Skorygowana decyzją MF z dnia 15 listopada 2023 r. symbol: MF/fs7.4143.3.158.2023.MF.2967.K01. Decyzja blokująca nr 42.4143.12.166.2023.BD z dnia 29.12.2023 r. na kwotę 37,1 tys. zł.

- b) świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 33 613,4 tys. zł (2,9% wydatków ogółem) i były wyższe niż w 2022 r. o 2505,5 tys. zł (tj. o 8%);
- c) wydatki majątkowe wyniosły 13 557,8 tys. zł (1,2% wydatków ogółem) i były wyższe niż w 2022 r. o 2591,2 tys. zł (o 23,6 %);
- d) wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE oraz innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi wyniosły 14,2 tys. zł (0,001% wydatków ogółem) i były niższe o 690,7 tys. zł niż w 2022 r. Środki finansowe zostały wydatkowane w ramach *Programu Komisji Europejskiej Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Policja) – poza komponentem krajowym pn. Przestępczość przeciwko dobrom kultury i CITES* na międzynarodowe szkolenie policjantów i organizację konferencji.
(akta kontroli str. 536-544, 632-636, 842-850, 1026)

Wydatki na wynagrodzenia osobowe w 2023 r. ogółem wyniosły 815 668,2 tys. zł i były wyższe o 65 814,2 tys. zł (o 8,8%) niż w roku poprzednim (749 854 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2023 r. wyniosło 7396 zł i zwiększyło się o 12,7% w stosunku do 2022 r. (6560 zł), z czego wśród:

- funkcjonariuszy z 6912 zł do 7784 zł (o 872 zł). Na zwiększenie wydatków na uposażenie dla funkcjonariuszy Policji wpływ miały zmiana kwoty bazowej z 1614,69 zł na 1740,64 zł (mnożników kwoty bazowej), zmiana wysokości maksymalnego dodatku kontrterrorystycznego, podwyższenie grupy zaszerogowania dla dyżurnych komisariatów i komend; przyznanie specjalnego dodatku motywacyjnego dla funkcjonariuszy Policji oraz przyznanie przez KGP dodatkowego funduszu na nagrody motywacyjne;
- członków korpusu służby cywilnej z 5202 zł do 5900 zł (o 698 zł);
- osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń z 4568 zł do 5301 zł (o 733 zł).

Na zwiększenie wydatków na wynagrodzenia dla pracowników służby cywilnej i pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wpływ miały zmiana kwoty bazowej o 7,8%, wzrost indywidualnych wynagrodzeń pracowników Policji w ramach środków wskazanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rekompensatę skutków wprowadzenia nowych stawek minimalnego wynagrodzenia w 2023 r., przyznanie specjalnego dodatku motywacyjnego dla pracowników Policji oraz przyznanie przez KGP dodatkowego funduszu na nagrody uznaniowe.

Przeciętne zatrudnienie zmniejszyło się z 9525,6 osób¹³ w 2022 r. do 9190,6 osób w 2023 r. (o 335 osób), z czego wśród:

- funkcjonariuszy z 7895 osób do 7574 osób (o 321 osób);
- członków korpusu służby cywilnej z 740,4 osób do 739,5 osób (o 1 osobę);
- osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń z 889 osób do 876 osób (o 13 osób).

(akta kontroli str. 259-349, 477, 498, 516-535, 1879-1888, 2002, 2003)

Według wyjaśnień Zastępcy Głównego Księgowego - Naczelnika Wydziału Finansów KWP w 2023 r. odnotowano rekordową liczbę odejść funkcjonariuszy Policji ze służby. Wydział Finansów KWP w 2022 r. wypłacił 324 odprawy funkcjonariuszom w związku ze zwolnieniami ze służby, natomiast w 2023 r. wypłacono 678 odpraw (wzrost o 110%). W większości przypadków były to osoby ze stażem służby 15 lat i więcej, czyli uprawnione do przejścia na emeryturę policyjną. Jednym z czynników mających decydujący wpływ na podjęcie decyzji o odejściu z Policji mógł być wysoki poziom

¹³ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

waloryzacji w 2023 roku, który stał się swego rodzaju zachętą do przejścia na emeryturę.

(akta kontroli str. 1999, 2001, 2002)

Wnioski o odejście ze służby skutkujące przejściem na emeryturę w 2023 r. oraz do końca marca 2024 r. złożyło w 2023 r. ogółem 109 funkcjonariuszy zatrudnionych w KWP, z tego 55 policjantom podniesiono dodatek funkcyjny/służbowy w okresie czterech miesięcy przed zwolnieniem ze służby w związku z przejściem na emeryturę.

Kontrolą objęto 14 funkcjonariuszy Policji (25%), którzy w 2023 r. złożyli wnioski o odejście ze służby skutkujące przejściem na emeryturę w 2023 r. oraz do końca marca 2024 r., i którym podniesiono dodatek funkcyjny/służbowy w okresie czterech miesięcy przed zwolnieniem ze służby w związku z przejściem na emeryturę. W 12 przypadkach zwiększenie dodatków funkcyjnych/służbowych na podstawie rozkazu personalnego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie nastąpiło w przeciągu miesiąca przed złożeniem wniosku o zwolnienie ze służby, z czego w przypadku pięciu policjantów zwiększenie dodatku funkcyjnego/służbowego nastąpiło do 7 dni przed złożeniem raportu o zwolnienie ze służby z Policji, kolejnych pięciu policjantów do 14 dni i dwóch do 24 dni. Zwiększenie dodatku funkcyjnego/służbowego funkcjonariuszy wynosiło od 100 zł do 1400 zł, co stanowiło od 22% do 49% wartości dodatku przed zwiększeniem.

NIK zwraca uwagę, że praktyka podnoszenia dodatków funkcyjnych/służbowych w okresie czterech miesięcy przed zwolnieniem ze służby w związku z przejściem na emeryturę w 12 skontrolowanych przypadkach może świadczyć o celowym podwyższaniu dodatków przed formalnym złożeniem wniosku o zwolnienie ze służby przez funkcjonariusza. Może to również świadczyć o nieprawidłowościach w systemie kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 925, 926, 1027, 1028, 1427-1510, 1853-1865, 1877)

Komendant wyjaśnił, że na podstawie przekazanych informacji przez bezpośrednich przełożonych policjantów, żaden z nich nie przypominał sobie by wymienieni funkcjonariusze komunikowali im chęć odejścia na emeryturę z wyprzedzeniem.

(akta kontroli str. 1877, 1997)

W przypadku dwóch funkcjonariuszy dodatki służbowe zostały zwiększone po złożeniu wniosku o zwolnienie ze służby w 2023 r., co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 504, 581-584, 924-926, 1027, 1028, 1427- 1510, 1853-1865)

Zwiększenie dodatków funkcyjnych/służbowych w ujęciu wartościowym wyniosło od 100 zł do 1600 zł, co stanowiło od 18% do 58% wartości dodatku przed zwiększeniem. Średnia kwota zwiększenia dodatków ogółem wyniosła 820,73 zł (44%), w tym dodatku służbowego 480,38 zł (45%) i funkcyjnego 1125,86 zł (44%).

(akta kontroli str. 1027, 1028, 1487, 1488)

W 2023 r. ogółem 24 funkcjonariuszy Policji garnizonu małopolskiego odeszło ze służby w ciągu niespełna pół roku pełnienia służby. Odprawy wypłacono 23 policjantom¹⁴ (ogółem 96,9 tys. zł), natomiast ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypłacono 14 policjantom¹⁵ (ogółem 40,1 tys. zł), z tego:

- funkcjonariuszom KWP wypłacono ogółem odprawy w wysokości 17,6 tys. zł dla czterech policjantów oraz ekwiwalenty za niewykorzystany urlop dla trzech policjantów w wysokości 5,7 tys. zł. Funkcjonariusze odeszli ze służby w okresie od 57 do 149 dni;

¹⁴ Jednej osobie z KPP nie wypłacono odprawy.

¹⁵ 10 osobom z KWP, KMP, KPP nie wypłacano ekwiwalentów za niewykorzystany urlop.

- funkcjonariuszom KMP wypłacono ogółem odprawy w wysokości 33,2 tys. zł dla ośmiu policjantów oraz ekwiwalenty za niewykorzystany urlop w wysokości 17,8 tys. zł dla trzech policjantów. Funkcjonariusze odeszli ze służby w okresie od 9 do 173 dni;
- funkcjonariuszom KPP wypłacono ogółem odprawy w wysokości 46,2 tys. zł dla 11 policjantów oraz ekwiwalenty za niewykorzystany urlop w wysokości 16,6 tys. zł dla ośmiu policjantów. Funkcjonariusze odeszli ze służby w okresie od 12 do 172 dni.

Przyczyną niewykorzystania urlopu przez policjantów było zwolnienie ich ze służby w trakcie szkolenia zawodowego podstawowego oraz brak możliwości udzielenia urlopu z uwagi na okres służby poniżej trzech miesięcy¹⁶.

(akta kontroli str. 927-929)

W 2023 r. jedna osoba (niebędąca pracownikiem) wykonywała zadanie podstawowe na rzecz Komendy na podstawie zawartej umowy zlecenia¹⁷. Wydatki na realizację tej umowy wyniosły łącznie 22,5 tys. zł i były niższe od wydatków poniesionych w 2022 r. o 28,5 tys. zł. Na podstawie tej umowy osoba niebędąca pracownikiem KWP zobowiązana była do świadczenia pomocy prawnej w ramach stałych dyżurów pełnionych w komendzie miejskiej Policji w wymiarze dwóch dni w tygodniu po trzy godziny na rzecz komendy miejskiej Policji oraz trzech komend powiatowych Policji.

(akta kontroli str. 506-513, 617-631, 851-853)

Wydatki majątkowe zrealizowano na poziomie 13 557,8 tys. zł (99,9 % planu po zmianach). Plan wydatków majątkowych po zmianach obejmował 14 zadań, które zostały zrealizowane w 100% w zakresie rzeczowym. W trakcie roku zrezygnowano z trzech zadań o wartości 810 tys. zł, tj.:

- zadania pn. *Budowa wiaty garażowej w KPP Zakopane* (300 tys. zł) z uwagi na niewykonanie przedmiotu zamówienia przez wykonawcę z przyczyn leżących po stronie wykonawcy. Była to umowa typu *zaprojektuj i wybuduj*, która obejmowała zaprojektowanie wiaty garażowej wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę, a następnie wybudowanie wiaty i uzyskanie pozwolenia na użytkowanie. Termin realizacji umowy, zmieniony aneksem z 4 lipca 2023 r., określony został na 18 lipca 2023 r. Wykonawca nie wykonał przedmiotu zamówienia tym samym odstąpiono od umowy (17 listopada 2023 r.) z przyczyn leżących po stronie wykonawcy i naliczono karę umowną (44,9 tys. zł). W związku z rozpoczęciem przez Starostwo Powiatowe w Zakopanem prac planistycznych nad nowym układem komunikacyjnym w Zakopanem, gdzie planowana jest budowa nowej siedziby KPP w Zakopanem, zrezygnowano z realizacji tego zadania;
- zadania pn. *Budowa nowej siedziby Centralnego Biura Zwalczania Przestępczości (CBZC) - dokumentacja projektowa* (300 tys. zł). Wydział Inwestycji i Remontów KWP opracował analizę SWOT wraz z analizą ryzyka dotyczącą sposobu postępowania przy realizacji zamierzenia budowlanego budowy nowej siedziby CBZC. Następnie opracowano program inwestycji, który 21 lipca 2023 r. skierowano do KGP do roboczych uzgodnień. Zgodnie z wytycznymi KGP przystąpiono do opracowania wniosków i pozyskania decyzji *Ustalenia Lokalizacji Inwestycji Celu Publicznego*. Opracowanie wniosku i pozyskanie decyzji planowane jest w 2024 r.;
- zakup sprzętu i uzbrojenia (210 tys. zł). Zadanie dotyczyło zakupu urządzeń m.in. do wykrywania skażeń promieniotwórczych. Zrezygnowano z zakupu z uwagi na brak dostępnego sprzętu specjalistycznego na rynku (długi czas dostawy).

¹⁶ § 3 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 września 2014 r. w sprawie urlopów policjantów (Dz. U. z 2023 r. poz. 2213).

¹⁷ Umowa zlecenie trwająca 3 miesiące lub dłużej, lub powtarzana nieprzerwanie przez ten okres.

Środki te przeniesiono na pilniejsze potrzeby do pozycji sprzęt transportowy, pływający i tabor lotniczy oraz sprzęt warsztatowy i stacji paliw. Zmiany nie spowodowały zmiany wysokości posiadanego limitu przez jednostkę.

Do planu wprowadzono jedno zadanie o wartości 61,9 tys. zł dot. zakupu sprzętu warsztatowego i elektronarzędzi dla SPKP¹⁸.

Uzyskane efekty rzeczowe zbadanych wydatków majątkowych dla pięciu zadań o najwyższej wartości przedstawiały się następująco:

- KPP w Brzesku (4043,7 tys. zł)¹⁹ w przypadku budynku głównego wykonano niezbędne roboty ziemne, podejścia i podłączenia mediów i infrastruktury, fundamenty, ściany oraz stropy wszystkich kondygnacji. W budynku garażowym wykonano niezbędne roboty ziemne i podłączenia mediów i infrastruktury, fundamenty, ściany oraz strop. Oba budynki osiągnęły stan surowy otwarty.
- KP V w Krakowie (2807,5 tys. zł)²⁰ zrealizowano wszystkie zakładane w harmonogramie prace i osiągnięto zamierzone efekty rzeczowe²¹. Stan realizacji na koniec 2023 r. określono na 70%.
- KP VIII w Krakowie (2254 tys. zł) zrealizowano wszystkie zakładane w harmonogramie prace i osiągnięto zamierzone efekty rzeczowe²². Realizacja zadania inwestycyjnego pozwoliła na gruntowną poprawę warunków służby i pracy dla funkcjonariuszy oraz pracowników. Zasadniczej poprawie uległy również warunki obsługi klientów. Obiekt został wykonany z zastosowaniem współczesnych standardów obowiązujących w budownictwie, z zastosowaniem nowoczesnych technologii. Na skutek przebudowy i adaptacji poszczególnych pomieszczeń znaczącej poprawie uległa również ergonomia i funkcjonalność pomieszczeń dla poszczególnych użytkowników. Działania modernizacyjne obiektu spowodowały znaczący spadek kosztów utrzymania obiektu w zakresie zużycia gazu i ciepła wynoszące odpowiednio 20% i 35%.
- Posterunek Policji w Krościenku nad Dunajcem²³ (1769,5 tys. zł) roboty zakończono i odebrano. Do końca 2023 roku zrealizowano wszystkie zakładane w harmonogramie prace i osiągnięto zamierzone efekty rzeczowe. Budynek został wzniesiony od podstaw, wyposażono go m.in. w instalację fotowoltaiczną, kocioł olejowy wraz ze zbiornikami, maszt antenowy, system wentylacji mechanicznej. Wybudowanie tego obiektu pozwoliło na ulokowanie funkcjonariuszy i pracowników posterunku w tej lokalizacji, co zdecydowanie skróciło czas reakcji na zdarzenia w tej części powiatu nowotarskiego. Dotychczas obszar ten był obsługiwany z terenu KP Szczawnica.
- Zakup sprzętu transportowego (1292,9 tys. zł) w tym: ambulansu pirotechnicznego dla SPKP KWP, przyczepy do lawety dla KWP, furgonu dla SPKP KWP, samochodu osobowo-terenowego, samochodu typu SUV, pojazdu typu quad z przyczepą (75 tys. zł) dla KMP Tarnów.

(akta kontroli str. 632, 886-923, 1017-1022, 1029-1035)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków KWP w łącznej wysokości

¹⁸ Samodzielny Pododdział Kontrterrorystyczny Policji.

¹⁹ Inwestycja przewidziana na lata 2022 – 2025.

²⁰ Inwestycja przewidziana na lata 2021 – 2024.

²¹ W ramach poniesionych wydatków na zadanie pn. *KP V w Krakowie* wykonano niezbędne roboty ziemne, podejścia i podłączenie mediów i infrastruktury, wzniesiono ściany oraz stropy budynku, wykonano stolarkę okienną i drzwiową, elewację budynku, zainstalowano maszt antenowy, wykonano większość instalacji wewnętrznych w budynku, rozpoczęto prace wykończeniowe w środku budynku.

²² W ramach poniesionych wydatków na zadanie pn. *KP VIII w Krakowie* zrealizowano przebudowę pomieszczeń biurowych, socjalnych i pomocniczych, wykonanie nowych instalacji wewnętrznych, wykonanie nowych systemów ogrzewania i wentylacji, wykonanie ocieplenia zewnętrznego budynku wraz z elewacją, wymianę stolarki wewnętrznej i zewnętrznej, wymianę pokrycia dachowego, wymianę maszty antenowego oraz zakupiono pierwsze wyposażenie.

²³ Inwestycja przewidziana na lata 2021 – 2023.

76 509,7 tys. zł (w tym wydatki majątkowe 8 372,2 tys. zł), tj. 6,5% wydatków ogółem. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym (wylosowano metodą monetarną)²⁴ oraz w sposób celowy. Zapłacone odsetki od nieterminowych płatności wobec czterech kontrahentów wyniosły 157 297,63 zł i dotyczyły not obciążeniowych z tytułu naliczonych odsetek w 2022 r. Wydatki zostały poniesione w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Zatwierdzone do wypłaty przez uprawnione do tego osoby dowody zostały zaksięgowane i ujęte w księgach rachunkowych KWP. Do dowodów księgowych załączone były dokumenty wskazujące na zrealizowanie wydatku m.in. protokoły odbioru robót, faktury, rachunki. Stwierdzone przypadki nieterminowej zapłaty zobowiązań opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 62-68, 560-568, 1036-1096)

Analiza dokumentacji trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych na łączną kwotę 797,9 tys. zł wydatkowaną w 2023 r., tj. jednego zamówienia, do udzielenia którego zastosowano ustawę z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych²⁵, oraz dwóch zamówień, do udzielenia których nie zastosowano przepisów ustawy z uwagi na wartość zamówienia, wykazała, że:

- przeprowadzono je zgodnie z upzp oraz Decyzją nr 5/2021 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie z dnia 4 lutego 2021 r. w sprawie *udzielania zamówień publicznych zgodnie z Ustawą Prawo zamówień publicznych w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Krakowie*²⁶ i Decyzją nr 58/2021 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie z dnia 4 listopada 2021 r. w sprawie udzielenia zamówień publicznych w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Krakowie, których wartość jest mniejsza niż kwota 130 000 zł netto, z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców;
- umowy z wykonawcami zostały zrealizowane w sposób prawidłowy pod względem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawcy, a zamówienia były celowe i służyły realizacji zadań KWP.

(akta kontroli str. 930-1016)

W Komendzie sporządzono plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych KWP na 2023 r. i zamieszczono go na stronie Biuletynu Zamówień Publicznych (BIP) oraz opublikowano go stronie internetowej KWP 22 lutego 2023 r., tj. w wymaganym terminie. Po aktualizacji planu postępowań, każdorazowo zamieszczano go na stronie BIP KWP. Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2023 r. zamówieniach zostało sporządzone i przekazane Prezesowi UZP 27 lutego 2024 r., tj. terminowo.

(akta kontroli str. 867, 1097-1128)

Projekt planu finansowego Komendy na 2023 r. (do wysokości wstępnych kwot wydatków) został sporządzony w oparciu o przesłane przez jednostkę nadrzędną KGP wstępne i wyjściowe kwoty wydatków na lata 2023-2025. Zaplanowane na 2023 r. w projekcie planu (do wysokości wstępnych kwot wydatków) wydatki wyniosły 856,9 tys. zł, co stanowiło 95,2% wydatków 2021 r. (900,1 tys. zł).

(akta kontroli str. 441-447, 448-450)

²⁴ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm., dalej: *upzp*.

²⁶ Zmieniona trzema decyzjami Komendanta, tj. nr 46/2021 z dnia 28 lipca 2021 r., nr 60/2022 z dnia 8 września 2022 r., nr 51/2023 z dnia 3 kwietnia 2023 r.

Do zakresu obowiązków Głównego Księgowego – Naczelnika Wydziału Finansów KWP należało m.in. opracowanie planów finansowych jednostki.

(akta kontroli str.19)

Główny Księgowy – Naczelnik Wydziału Finansów wyjaśniła, że w 2022 r. na etapie planowania na rok 2023 Komendzie nie umożliwiono wskazania dodatkowych potrzeb, a wszelkie nieścisłości i odstępstwa od wcześniej wskazanych limitów były przez KGP korygowane. Komenda, uczestnicząc w procesie prac planistycznych projektu planu finansowego na 2023 r., działała w ściśle określonych przez KGP ramach i limitach. Na etapie tworzenia projektu ustawy budżetowej Komenda mogła jedynie dokonać ewentualnie aktualizacji podziału wcześniej przydzielonych limitów, natomiast nie miała możliwości zgłoszenia dodatkowych potrzeb. Komenda na bieżąco dokonywała analizy wykonania wydatków, prowadziła rejestry składanych wniosków i zaleceń przez wydziały merytoryczne celem określenia zaangażowania środków. Wykonywane przez Komendę czynności pozwalały na przedstawienie KGP bieżącej informacji o niezbędnych potrzebach oraz wysokości środków do zapewnienia finansowania działań statutowych. W 2023 r. potrzeby były przysyłane etapowo w formie tabel oraz pism na podstawie otrzymanych poleceń z KGP.

(akta kontroli str. 375, 599, 600)

Do zadań p.o. I Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego Policji, należało m.in. zatwierdzanie projektów planów finansowych, planów finansowych oraz wnioskowanie o dokonanie zmian w planie finansowym Komendy, wykonywanie uprawnień kierownika jednostki w zakresie dokonywania przeniesień wydatków w ramach paragrafów zgodnie z obowiązującymi przepisami, wydatków osobowych i świadczeń, wydatków rzeczowych oraz majątkowych, podpisywanie w imieniu lub z upoważnienia Komendanta dokumentów finansowych oraz sprawozdań, zatwierdzanie dokumentacji dotyczącej prowadzonych operacji finansowych

(akta kontroli str. 333, 334, 609-613, 1996)

Komenda prowadziła prace planistyczne w zakresie projektu planu finansowego przed otrzymaniem wstępnych kwot wydatków na rok 2023 w następującym zakresie:

- zgodnie z poleceniem KGP opracowano formularz *BW-IA*²⁷ dotyczący zakupów inwestycyjnych (w § 6060) na lata 2023-2025 z ich szczegółowym uzasadnieniem. Uwzględniono w nim potrzeby wskazane przez wydziały merytoryczne. Sporządzone informacje w rozbiciu na poszczególne rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej przekazano w piśmie z 11 stycznia 2022 r. skierowanym do Biura Finansów KGP;
- w lipcu 2022 r. przekazano do Biura Finansów KGP²⁸ informację w zakresie poręczeń i gwarancji oraz partnerstwa publiczno-prywatnego. Komenda nie posiadała zobowiązań z tych tytułu;
- w ramach II etapu planowania budżetu na 2023 r.²⁹ w piśmie z 7 lipca 2022 r. przekazano informację o wydatkach związanych z funkcjonowaniem lotnictwa do końca 2022 r.;
- Komenda na podstawie wytycznych Biura Finansów KGP³⁰ (pismo z 20 lipca 2022 r.) dokonała podziału otrzymanych limitów środków. W piśmie tym podano, że pozapłacowe świadczenia pieniężne (§§ 3020, 3030, 3050, 3070) naliczono na cały rok według etatów policyjnych. Prognozowany średni poziom zatrudnienia został wskazany w załączniku nr 1 do tego pisma;

²⁷ Środki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie inwestycji wraz z omówieniem (aktualizacja).

²⁸ Zgodnie z poleceniem zawartym w piśmie z 4 lipca 2022 r. Biura Finansów KGP.

²⁹ Zgodnie z poleceniem zawartym w piśmie z 27 czerwca 2022 r. Biura Finansów KGP.

³⁰ Biuro Finansów KGP, po zatwierdzeniu przez Komendanta Głównego Policji wstępnych i wyjściowych kwot wydatków na lata 2023-2025, zwróciło się do jednostek podległych z poleceniem opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej.

- kolejne etapy planowania ograniczały się do rozdzielania przyznaczonych kwot limitów na paragrafy i pozycje budżetowe. Na polecenie Biura Finansów KGP (pismo z 4 października 2022 r.) KWP przygotowała materiały w zakresie wydatków w paragrafach 425 (0-9) oraz 606 (0-9);
- po zaakceptowaniu przez Komendanta Głównego Policji planowanych kwot dochodów i wydatków dla KWP na 2023 r. (pismo z 24 listopada 2022 r.), na podstawie wytycznych Biura Finansów KGP dokonano aktualizacji podziału wcześniej przydzielonych limitów (nie zgłaszano dodatkowych potrzeb).

Na etapie tworzenia projektu planu finansowego Komenda z własnej inicjatywy nie zgłaszała dodatkowych potrzeb, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 360-366, 375-377, 598-601, 817-823, 868-885, 2240-2343)

Materiały planistyczne KWP na 2023 r. przekazywane KGP w ramach projektu planu finansowego opierały się na wskazanych przez właściwe wydziały merytoryczne potrzebach. Wielkość środków ujętych w projekcie planu finansowego na 2023 r. w relacji do wykonania wydatków 2023 r. wynosiła od 5,9% do 80,1%.

(akta kontroli str. 586-592, 600, 817)

Komenda nie osiągnęła planowanego zatrudnienia na 2023 r. w porównaniu do roku poprzedniego, zwiększyła się liczba wakatów zarówno na stanowiskach policyjnych (378 etatów), jak i cywilnych (14,62 etatów³¹).

(akta kontroli str. 360-366, 516-535, 818, 1879-1887)

Kwoty przekazane Komendzie przez KGP w ramach wstępnych limitów w relacji do zatrudnienia nie zabezpieczały wszystkich płatności w ciągu roku. Wykonanie wydatków na zatrudnienie³² w 2023 r. w stosunku do wstępnych limitów na 2023 r. było o 28,5% większe w przypadku komendy wojewódzkiej i o 13,6% większe w przypadku komend powiatowych.

(akta kontroli str. 538, 539, 588, 590, 818)

Główny Księgowy – Naczelnik Wydziału Finansów wyjaśniła, że:

- przed otrzymaniem wstępnych kwot wydatków na 2023 r. na podstawie posiadanej dokumentacji, uśrednionych danych z poprzednich okresów rozliczeniowych oraz prowadzonych pomocniczych rejestrów i zestawień możliwe było ustalenie szacunkowo niezbędnego (minimalnego) poziomu wydatków w poszczególnych grupach ekonomicznych oraz paragrafach. Jednakże mając na uwadze proces planistyczny określony przez KGP, Komenda stosuje się do procedur i wytycznych przekazywanych przez dysponenta II stopnia;
- Komenda prowadzi własne wewnętrzne rejestry, np. w zakresie dopłat do wypoczynku funkcjonariuszy, przejazdów raz w roku dla funkcjonariuszy i ich rodzin, równoważników pieniężnych wypłacanych funkcjonariuszom za remont lokalu mieszkalnego, za brak lokalu mieszkalnego oraz pomocy mieszkaniowej w zakresie osób uprawnionych i przysługujących norm, co umożliwia dokładniejsze prognozowanie/planowanie wydatków na te świadczenia. Nie zmienia to faktu, że przyjęte w jednostce rozwiązania nie mają wpływu na prognozowany poziom zatrudnienia i naliczane w związku z tym limity.

(akta kontroli str. 375, 600, 817, 818, 819)

Projekt planu finansowego na 2023 r. nie uwzględniał wydatków planowanych do pozyskania i realizacji w ramach FWP.

(akta kontroli str. 350-356, 601)

³¹ Dotyczy członków korpusu służby cywilnej oraz pozostałych pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania.

³² §§ 3020, 3030, 3050, 3070.

Główny Księgowy – Naczelnik Wydziału Finansów wyjaśniła, że nieuwzględnianie w projekcie planu finansowego wydatków planowanych w ramach FWP wynika z przepisu dotyczącego funduszu celowego zawartego w ustawie o Policji, który określa sposób otrzymywania środków będących przychodami tego funduszu. Jego funkcjonowanie opiera się o zasady współpracy Policji z innymi podmiotami (instytucjami) wymienionymi w art. 13 ust. 3 ustawy o Policji, w szczególności z jednostkami samorządu terytorialnego na podstawie zawartych z nimi porozumień. KWP zawierała przede wszystkim porozumienia jednoroczne, które wynikały z możliwości finansowych samorządu (instytucji), co wpływało na wysokość kwot w projekcie planu finansowego. Określenie wysokości kwot planowanych w ramach funduszu celowego było w gestii Komendanta. Kwoty planowane były w ujęciu rocznym/wieloletnim. Podstawą planowania funduszu były deklaracje zawarcia porozumień, w szczególności z jednostkami samorządu terytorialnego. KWP w poprzednich latach oraz obecnie zawierała porozumienia najczęściej na okres jednego roku, z uwzględnieniem przeznaczenia środków. Kwoty w ramach przedmiotowego funduszu planowane były w minimalnej, możliwej do osiągnięcia wysokości. Środki finansowe pozyskane na podstawie zawartych porozumień w ramach Funduszu Wsparcia Policji dedykowane były na pokrywanie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych oraz koszty utrzymania i bieżącego funkcjonowania jednostek Policji, a także na zakup niezbędnych towarów i usług oraz rekompensatę pieniężną dla policjantów za czas służby przekraczający normę i nagrody dla policjantów za osiągnięcia w służbie.

(akta kontroli str. 375, 601)

W 2022 r. proces przygotowania do planowania funduszu wynagrodzeń i uposażeń oraz pochodnych od płac na 2023 r. w Komendzie przedstawiał się następująco:

- pismem z 18 maja 2022 r. KWP została poinformowana przez Biuro Finansów KGP o zatwierdzeniu przez Komendanta Głównego Policji nowych średnich uposażeń naliczonych na etat i na zatrudnionych policjantów będących podstawą naliczania funduszu uposażeń w ramach budżetu podstawowego³³. Jednocześnie wskazano, że naliczenie funduszu uposażeń w oparciu o zatrudnienie i przyjęte średnie naliczeniowe, nie mogą być wyższe niż roczny fundusz naliczony na etat dla jednostki. Przedmiotowe średnie uposażeń naliczeniowe na zatrudnionych policjantów stało się podstawą planowania funduszu uposażeń w ramach budżetu podstawowego na 2023 r. na etapie planowania;
- pismem z 2 czerwca 2022 r. Komenda przekazała do Biura Finansów Policji KGP bazy płacowe policjantów na 1 czerwca 2022 r. zawierające składniki uposażenia poszczególnych funkcjonariuszy z podziałem na poszczególne rozdziały klasyfikacji budżetowej;
- Biuro Finansów Policji KGP (pismem z 20 lipca 2022 r.) po zatwierdzeniu przez Komendanta Głównego Policji wstępnych i wyjściowych kwot wydatków na lata 2023-2025 zwróciło się z poleceniem opracowania tabeli dotyczącej oszacowania potrzeb w zakresie sfinansowania wzrostu płacy minimalnej w 2023 r. Przedmiotową tabelę *Skutki wzrostu wynagrodzenia minimalnego w 2023 r. do kwoty 3 383 zł od 1 stycznia 2023 r. i do kwoty 3 450 zł od 1 lipca 2023 r.* sporządzono na podstawie danych zawartych w systemie SWOP³⁴ w postaci informacji o wynagrodzeniach;
- Komendant Główny Policji, po zaakceptowaniu planowanych kwot dochodów

³³ Dotyczy podwyższenia dodatku za posiadany przez policjanta stopień policyjny, przeszerogowania policjantów oraz zmiany dodatku za opiekę nad przydzielonym psem służbowym lub koniem służbowym oraz dodatku lotniczego.

³⁴ System Wspomagania Obsługi Policji.

i wydatków, za pośrednictwem Biura Finansów Policji KGP (pismem z 24 listopada 2022 r.) zwrócił się o wypełnienie druków planistycznych zgodnie z zaleceniami zawartymi w piśmie. Komenda przekazała (28 listopada 2022 r.) wypełnione druki planistyczne projektu planu na 2023 r. w zakresie wynagrodzeń/uposażeń zgodnie z otrzymanymi zaakceptowanymi kwotami dochodów i wydatków budżetowych.

(akta kontroli str. 868, 869, 2344-2353)

Wielkości przyjęte w materiałach planistycznych 2022 r. w ramach przygotowania projektu planu finansowego w dziale 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* na 2023 r. dotyczące wynagrodzenia i uposażenia oraz pochodne od płac oparte zostały o poniższe zasady:

- projekt planu wydatków na wynagrodzenia (§§ 4010, 4020, 4040) opracowano w oparciu o zarządzenia organizacyjne wydane przez Komendanta Głównego Policji, w tym dotyczące dodatkowych etatów z *Programu modernizacji Policji i Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości*. W ramach kwot naliczonych na wynagrodzenia uwzględniono skutki zwiększenia kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej i funduszu wynagrodzeń pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 7,8%. W ramach kwoty wstępnej wydatków na 2023 r. należało sfinansować niezbędne wydatki wynikające z podwyższenia minimalnego wynagrodzenia za prace z uwzględnieniem zmiany ich wysokości w dwóch terminach od 1 stycznia 2023 r. i od 1 lipca 2023 r. Dodatkowe wynagrodzenie roczne wypłacone dla pracowników zabezpieczono dla poszczególnych jednostek Policji w wysokości 8,5% przewidywanego wynagrodzenia w 2022 r.;
- projekt planu uposażenia (§§ 4050, 4070) naliczono w oparciu o przeciętne uposażenie naliczeniowe ustalone dla każdej jednostki oraz zatrudnienie na dzień 1 lipca 2022 r. z wyłączeniem CBZC (rozdział 75407), w którym fundusz naliczono przy założeniu pełnego zatrudnienia. W kolejnym etapie planowania (pismo z 24 listopada 2023 r.) fundusz naliczono w oparciu o przeciętne uposażenie naliczeniowe ustalone dla każdej jednostki oraz zatrudnienie na dzień 1 listopada 2022 r. (z uwzględnieniem przyjęć do 3 listopada 2022 r.) z wyłączeniem CBZC, w którym fundusz naliczono przy założeniu pełnego zatrudnienia;
- projekt planu wydatków na fundusz na nagrody i zapomogi dla policjantów (§ 4060) naliczono z uwzględnieniem przyznanego limitu wydatków;
- projekt planu na wydatki pochodne od płac (§§ 4110, 4120, 4710) naliczono w proporcji do funduszu wynagrodzeń pracowników cywilnych z uwzględnieniem stawek wynikających z obowiązujących przepisów.

(akta kontroli str. 870, 871)

W roku 2023 średnie uposażenie naliczeniowe zmieniane było dla Komendy trzykrotnie; tj.:

- od 1 stycznia 2023 r.³⁵ średnie uposażenie w rozdz. 75404 wynosiło 5889,0 zł w przeliczeniu na etat i 6162,0 zł w przeliczeniu na zatrudnionych policjantów, natomiast średnie uposażenie w rozdz. 75405 wynosiło 5690,0 zł w przeliczeniu na etat i 5815 zł w przeliczeniu na zatrudnionych policjantów;
- od 1 marca 2023 r.³⁶ średnie uposażenie w rozdz. 75404 wynosiło 6378,0 zł w przeliczeniu na etat i 6672,0 zł w przeliczeniu na zatrudnionych policjantów, natomiast średnie uposażenie w rozdz. 75405 wynosiło 6163 zł w przeliczeniu na etat i 6298 zł w przeliczeniu na zatrudnionych policjantów,

³⁵ Pismo z 18 maja 2022 r. Biura Finansów KGP.

³⁶ Pismo z 5 kwietnia 2023 r. Biura Finansów KGP.

- od 1 maja 2023 r.³⁷ średnie uposażenie w rozdz. 75404 w przeliczeniu na zatrudnionych policjantów wynosiło 6704 zł.

(akta kontroli str. 873, 2344, 2345, 2366-2369)

Główny Księgowy – Naczelnik Wydziału Finansów wyjaśniła, że funkcjonujące średnie uposażenie naliczeniowe na etat i na zatrudnionych policjantów, będące podstawą naliczania funduszu uposażeń w ramach budżetu podstawowego wyznacza górny limit funduszu uposażeń jednostki w danym roku. W przypadku braku ustawowych podwyżek uposażeń, górny limit funduszu uposażeń do dyspozycji jednostki ulega zwiększeniu lub zmniejszeniu w zależności od zmiany zatrudnienia w poszczególnych miesiącach, co okresowo znajduje odzwierciedlenie w zmianach planu finansowego §4050, czyli aktualizacji uposażeń. Ponadto, gdy w dyspozycji KGP pozostają na końcu roku nierozdysponowane środki wynikające z wakatów, tak jak miało to miejsce w 2023 r., jednostki otrzymują zwiększenia planu celem uregulowania całości lub części zobowiązań wynikających ze składki zdrowotnej lub podatku od uposażeń za miesiąc grudzień, dla których termin zapłaty przypada w styczniu kolejnego roku budżetowego. Skalkulowane przez KGP średnie uposażenie naliczone na etat i na zatrudnionych policjantów przeznaczone jest na sfinansowanie zwiększeń wydatków wynikających z awansów na wyższe stanowiska oraz awansów na stopniu.

(akta kontroli str. 375, 873)

Przyjęte w materiałach planistycznych na 2023 r. wielkości w ramach projektu planu finansowego przekazane Komendantowi Głównemu Policji wynikały z kalkulacji prognozowanych wydatków przy stosowanych średnich poziomach zatrudniania pracowników oraz funkcjonariuszy przyjętych w momencie sporządzania materiałów planistycznych. Według przedstawionych materiałów planistycznych uposażenie policjantów naliczano w oparciu o przeciętne uposażenie naliczeniowe ustalone dla jednostki oraz zatrudnienie na dzień 1 lipca 2022 r. oraz na dzień 1 listopada 2022 r. z uwzględnieniem przyjęć na dzień 3 listopada 2022 r. Przykładowo:

- średnia naliczeniowa w 2022 r.³⁸ w przeliczeniu na zatrudnienie w rozdz. 75404 wynosiła 6162,0 zł, zatrudnienie na 1 listopada 2022 r. wynosiło 1522 osoby. Przyjęty w projekcie planu na 2023 r. (z listopada 2022 r.) fundusz uposażeń (§4050) naliczono w wysokości 112,5 tys. zł (zgodnie ze średnią naliczeniową);
- średnia naliczeniowa w 2022 r. w przeliczeniu na zatrudnienie w rozdz. 75405 wynosiła 5815,0 zł, zatrudnienie na 1 listopada 2022 r. wynosiło 6242 osoby. Przyjęty w projekcie planu na 2023 r. (z listopada 2022 r.) fundusz uposażeń (§4050) naliczono w wysokości 435,6 tys. zł (zgodnie ze średnią naliczeniową).

(akta kontroli str. 874, 2332-2335, 2344, 2345, 2350-2353)

Komenda zaplanowała wydatki na nagrody jubileuszowe funkcjonariuszy w ramach posiadanych limitów przyznanych przez dysponenta drugiego stopnia według dyspozycji zawartych w piśmie z 20 lipca 2022 r. Biura Finansów KGP. W dziale 754 § 4180 poz. 418004-418010 (dot. nagród jubileuszowych, odpraw, ekwiwalentów za niewykorzystany urlop, czas wolny od służby, dodatków terenowych, jednorazowych odszkodowań) zaplanowano ogółem 18 842 tys. zł. Komenda przesłała do KGP (pismem z 22 lipca 2022 r.) dodatkowe informacje do projektu planu wydatków budżetowych na 2023 r. W wymienionej informacji zaplanowano wydatki na nagrody jubileuszowe w rozdz. 75401 w kwocie 50 tys. zł, rozdz. 75404 w kwocie 1 147 tys. zł, rozdz. 75405 w kwocie 4 000 tys. zł oraz rozdz. 75407 w kwocie 100 tys. zł. W przypadku nagród jubileuszowych, odpraw i ekwiwalentów pracowników kwoty w dziale 754 zostały przyznane łącznie w limitach w §§4010, 4020

³⁷ Pismo z 31 maja 2023 r. Biura Finansów KGP.

³⁸ Pismo z 18 maja 2022 r. Biura Finansów KGP.

(bez wyodrębnienia na nagrody jubileuszowe, odprawy, ekwiwalenty). KGP po zaakceptowaniu planowanych kwot dochodów i wydatków za pośrednictwem Biura Finansów KGP zwrócił się o wypełnienie wymaganych druków planistycznych. W dziale 754 § 4180 poz. 418004-418010 zaplanowano ogółem 25 442 tys. zł.

(akta kontroli str. 360-366, 875, 876, 2275-2291, 2472-2475)

Główny Księgowy – Naczelnik Wydziału Finansów wyjaśniła, że KWP otrzymuje również planowany średni poziom zatrudnienia zatwierdzony przez KGP, który w poprzednich latach dawał podstawę do korelowania liczby planowanych odejść ze służby z liczbą planowanych przyjęć do służby w terminach i górnych limitach ustalonych przez KGP. W chwili obecnej w Komendzie permanentnie spada poziom zatrudnienia i rośnie liczba wakatów (chętnych do służby jest znacznie mniej niż przewidywane limity). Komenda zaplanowała wydatki na nagrody jubileuszowe, odprawy i ekwiwalenty za niewykorzystany urlop w ramach posiadanych limitów przyznanych przez dysponenta drugiego stopnia. Komenda na podstawie prowadzonych rejestrów oraz danych z systemu SWOP PŁACE w uzgodnieniu z danymi otrzymanymi z komórek kadrowych dotyczących odpraw i ekwiwalentów za niewykorzystany urlop w każdym momencie była w stanie przedstawić dysponentowi II stopnia informacje w zakresie prognozowanych/szacunkowych kwot niezbędnych do zapewnienia finansowania tych wydatków. W 2022 r. na tym etapie planowania nie było możliwości przekazania żadnych dodatkowych potrzeb w tym zakresie. W trakcie 2023 r. potrzeby w zakresie paragrafów relacjonowanych do uposażeń były przesyłane sukcesywnie w formie tabel w odpowiedzi na polecenia Biura Finansów KGP³⁹.

(akta kontroli str. 375, 874, 876)

Udział procentowy zaplanowanych na 2023 r. wydatków na wynagrodzenia osobowe na etapie planowania budżetu do składek na ubezpieczenia społeczne (§ 4110) i składek na fundusz pracy (§ 4120) wynosił odpowiednio 16,74% i 2,45% dla komendy wojewódzkiej oraz komend miejskich/powiatowych. Relacja procentowa zaplanowanych wydatków na wynagrodzenia osobowe dla pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania po otrzymaniu ustawy budżetowej do zaplanowanych wydatków w § 4010 i § 4020 wynosiła 17,19% i 2,29% dla komendy wojewódzkiej i komend miejskich/ powiatowych. Natomiast dla korpusu służby cywilnej 16,29% i 2,60% dla komendy wojewódzkiej oraz 16,22% i 2,63% dla komend miejskich/powiatowych.

(akta kontroli str. 881-885)

Wstępne kwoty planowanych wydatków bieżących na 2023 r. w §§ od 4140 do 4700 przykładowo w rozdz. 75404⁴⁰ i rozdz. 75405 (przyznanych w piśmie z 20 lipca 2022 r. Biura Finansów KGP⁴¹) były na poziomie 41,2% i 43,3% poniesionych wydatków bieżących na dzień 30 czerwca 2022 r. w rozdz. 75440⁴² i rozdz. 75405⁴³.

(akta kontroli str. 819)

Biuro Finansów KGP przesłało do KWP wstępne limity wydatków (20 lipca 2022 r.) podzielone na grupy wydatków, tj. świadczenia na rzecz osób fizycznych, wynagrodzenia i uposażenia, gdzie z kolei zostały wykazane wybrane paragrafy i pozycje. Wydatki bieżące zostały podzielone również ze wskazaniem wybranych paragrafów i pozycji, wydatki majątkowe z podziałem na § 6050 i § 6060 oraz współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej.

³⁹ Pisma Biura Finansów KGP z 17 stycznia 2023 r., 20 lutego 2023 r., 16 marca 2023 r.

⁴⁰ Wstępny limit w rozdz. 75 404 (w §§ od 4140 do 4700) 9 434 tys. zł.

⁴¹ Wstępny limit w rozdz. 75 405 (w §§ od 4140 do 4700) 30 641 tys. zł.

⁴² Wykonanie wydatków na 30 czerwca 2022 r. w rozdz. 75 404 (w §§ od 4140 do 4700) 22 901,7 tys. zł.

⁴³ Wykonanie wydatków na 30 czerwca 2022 r. w rozdz. 75 405 (w §§ od 4140 do 4700) 70 732,9 tys. zł.

Główny Księgowy – Naczelnik Wydziału Finansów KWP wyjaśniła, że:

- szacowanie potrzeb i wydatków oparte jest na podstawie analizy cen rynkowych oraz wydatków poniesionych na różnego rodzaju zamówienia w okresach poprzedzających moment szacowania wartości zamówienia, z uwzględnieniem szacunkowego wzrostu cen. Dodatkowo zakładany jest pewien (5-10%) margines błędu, który ma pokryć trudne do przewidzenia wydatki (np. zakupy awaryjne). Na etapie planowania Komenda rozdzielala przyznane przez KGP limity, w tym wydatki bieżące, i nie miała możliwości zgłoszenia dodatkowych potrzeb;
- Komenda po otrzymaniu wstępnych limitów nie stwierdziła nadwyżek finansowych. Sporządzony projekt planu wydatków na 2023 r. przekazano (22 lipca 2022 r.) w formie wypełnionych druków planistycznych oraz danych wprowadzonych do Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa Trezor;
- proces planistyczny jest ograniczony do wytycznych i poleceń przekazywanych przez dysponenta drugiego stopnia. Biorąc pod uwagę, że etap planowania ogranicza się do rozdysponowania przyznanych limitów, Komenda dopiero w 2023 r. przesyłała wielokrotnie do Biura Finansów KGP potrzeby w terminach i formie wskazanej przez dysponenta drugiego stopnia. W związku z tym, że limity te nie są wystarczające, pracownicy wydziałów merytorycznych nie przygotowują danych analitycznych. Syntetyczne omawia się dane podczas narad u Komendanta KWP. Nie zmienia to faktu, że to wydziały merytoryczne prowadzą cały proces prognozowania, szacowania oraz opracowywania wniosków, zaleceń i umów związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostki;
- Komenda rozdysponowuje przyznane limity, kierując się wszelkimi dostępnymi danymi. Z porównania nawet tylko fragmentarycznych danych historycznych wynika, że limity są niewystarczające na pokrycie zobowiązań wynikających z zawartych umów (w tym wieloletnich). Natomiast wykorzystując rejestry prowadzone przez wydziały merytoryczne oraz wydział Finansów KWP, jednostka jest w stanie zidentyfikować rzeczywiste zapotrzebowanie, co prowadzi w późniejszym procesie do zgłaszania potrzeb do dysponenta środków budżetowych drugiego stopnia;
- przy szacowaniu zamówień, umów i zleceń wydziały merytoryczne kierują się m.in. ilością zrealizowanych działań z lat poprzednich (dane historyczne i porównawcze) oraz zapotrzebowaniem zgłoszonym przez jednostki miejskie i powiatowe garnizonu małopolskiego oraz wydziały KWP.

(akta kontroli str. 376, 819, 820, 823)

Zobowiązania koniec 2022 r. wynosiły 102 594,6 tys. zł co stanowiło 10,9% planu na 2023 r. według ustawy budżetowej (933 399,0 tys. zł). Poziom zobowiązań do zaplanowanych wydatków m.in. w § 400 – grupa wydatków bieżących (rozdz. rozdz. 75401, 75402, 75404, 75405, 75407) wynosił 23 485,9 tys. zł, tj. 308,9% środków zaplanowanych w ustawie budżetowej w tej grupie wydatków (7 604 tys. zł). Tak wysokie zobowiązania w ww. rozdziałach np. § 4210 *zakup materiałów i wyposażenia* w wysokości 8119,2 tys. zł, § 4260 *zakup energii* w wysokości 11 528,2 tys. zł świadczyły, że już na początku 2023 r. angażowano znaczną część planu na ich spłatę i skutkowało to niedoszacowaniem planu wydatków. Wysokość zobowiązań na koniec 2022 r. (z wyłączeniem § 4010-4120) wynosiła 37 809,6 tys. zł, co stanowiło 4,1% projektu planu na 2023 r. (933 399 tys. zł)⁴⁴.

(akta kontroli str. 441-447, 479, 536-544, 586-593, 2329, 2332, 2064-2075)

⁴⁴ Projekt planu według limitów przyznanych z dn. 24 listopada 2022 r.

P.o. I Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji oraz Główny Księgowy – Naczelnik Wydziału Finansów KWP wyjaśnili, że projekt planu wydatków na 2023 r. (pismo Dyrektora Biura Finansów z 24 listopada 2022 r.) był wiążący dla jednostki do czasu opublikowania ustawy budżetowej na 2023 r. Otrzymane limity na 2023 r. w stosunku do zobowiązań (2022 r.) w grupie wydatków bieżących jednostki (§ 4000) kształtowały się następująco:

- rozdz. 75401 (§ 4000) projekt planu na 2023 r. (235 tys. zł), zobowiązania za 2022 r. (353,5 tys. zł, w tym wymagalne 33,9 tys. zł);
- rozdz. 75404 (§ 4000) projekt planu na 2023 r. (2445 tys. zł), zobowiązania za 2022 r. (5211,9 tys. zł, w tym wymagalne 1 409,9 tys. zł);
- rozdz. 75405 (§ 4000) projekt planu na 2023 r. (4633 tys. zł), zobowiązania za 2022 r. (16 630,6 tys. zł, w tym wymagalne 4172,4 tys. zł).

W dalszej części wyjaśnień p.o. I Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji oraz Główny Księgowy – Naczelnik Wydziału Finansów KWP podali, że wystąpiło niedoszacowanie środków w projekcie planu na 2023 r. W związku z powyższym, w dniu 2 stycznia 2023 r. Biuro Finansów KGP zwróciło się do Komendy o opracowanie tabeli zawierającej informacje na temat wysokości zobowiązań za 2022 r. Przedmiotowa tabela została przekazana 3 stycznia 2023 r. W sprawozdaniu Rb-28 za styczeń 2023 r. KWP wykazała zobowiązania wymagalne, których termin płatności upłynął w 2022 r., w związku z czym w dniu 23 lutego 2023 r. w odpowiedzi na pismo Biura Finansów KGP złożono stosowne wyjaśnienia. Jednocześnie od początku lutego 2023 r. były zgłaszane do dysponenta drugiego stopnia na jego polecenia aktualizowane kwoty zobowiązań z 2022 r. Po spłacie zobowiązań za rok 2022 r. pozostałe potrzeby przesyłane były na polecenie dysponenta II stopnia w 2023 r. w formie tabel według wzoru określonego przez Biuro Finansów KGP.

(akta kontroli str. 552, 2078, 2332, 2380, 2481, 2482, 2489-2495, 2497-2500)

Na koniec 2022 r. zobowiązania wymagalne (w rozdz. 75401, 75404, 75405) wyniosły 5 647 409,29 zł i zostały spłacone do 28 lutego 2023 r. W 2023 r. zapłacono *Odsetki od nieterminowych zapłat faktur § 4580* wysokości 205 312,01 zł.

Kwota zobowiązań zapłaconych w 2023 r. z rezerw celowych poz. 16 *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* wynosiła 14 129,3 tys. zł (m.in. środki przeznaczono na zapłatę kwoty odsetek w transakcjach handlowy, opłacenie faktur, wyroki sądów).

Na koniec I kwartału 2023 r. zobowiązania wymagalne stanowiły 370 162,35 zł, z tego 369 344,48 zł to naliczone odsetki przez PKN Orlen S.A. na podstawie noty odsetkowej z 2 marca 2023 r. z tytułu faktur niezapłaconych w terminie w 2022 r. Na podstawie pisma Dyrektora Biura Logistyki Policji KGP w związku z zawartą umową *zwolnienia z długu* pomiędzy Skarbem Państwa – Komendantem Głównym Policji a PKN Orlen S.A. KWP dokonała w miesiącu sierpniu 2023 r. zapisu w ewidencji księgowej polegającej na wyksięgowaniu (storno) ww. kwoty zobowiązania.

Na koniec 2023 r. zobowiązania ogółem stanowiły 74 361,4 tys. zł, w tym wymagalne 133 tys. zł⁴⁵ (w rozdz. 75404), które były skutkiem nieuregulowania zobowiązań z tytułu dostaw paliwa (dot. PKN ORLEN S.A.). Odsetki naliczone przez PKN Orlen S.A. na koniec 2023 r. wynikające z opóźnień w realizacji płatności w wysokości 678 660,30 zł⁴⁶ zostały wykazane w sprawozdaniu Rb-28 (rocznym) w zobowiązaniach ogółem w rozdz. 75404 par. 4580.

⁴⁵ Nota odsetkowa z 6 lipca 2023 r. - termin płatności do 20 lipca 2023 r.

⁴⁶ Nota odsetkowa z 5 stycznia 2024 r. - termin płatności do 19 stycznia 2024 r. oraz nota odsetkowa z 10 stycznia 2024 r. - termin płatności do 24 stycznia 2024 r.

(akta kontroli str. 414, 458-465, 536-544, 560-568, 590, 593, 637-806, 824-841, 1129-1136, 1400-1426, 2022-2052, 2062-2063)

Na podstawie kont zespołu 2 *Rozrachunki i rozliczenia* ustalono, że w 2023 r. dokonano 11 036 płatności z tytułu przeterminowanych zobowiązań ogółem na kwotę 61 573 081,01 zł. W systemie finansowo-księgowym Komendy dokonano 361 zapisów zmieniających termin płatności zobowiązań.

(akta kontroli str. 1511-1852, 1869, 1875, 1876)

P.o. I Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji oraz Główny Księgowy – Naczelnik Wydziału Finansów KWP wyjaśnili, że:

- analizy przewidywanych wydatków, a co za tym idzie potrzeby, były przesyłane regularnie na polecenie dysponenta II stopnia zgodnie z wzorami tabel w trakcie całego 2023 r. Łącznie wnioskowano o kwotę 222 500 tys. zł, na którą składały się środki dotyczące świadczeń na rzecz osób fizycznych (8783 tys. zł), wydatki bieżące (115 360 tys. zł), a także wynagrodzenia oraz równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy (98 357 tys. zł);
- w 2023 r. w KWP nie odnotowano przypadków negatywnego rozpatrywania wniosków zamieszczonych w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR;
- Komenda na bieżąco dokonywała analizy potrzeb oraz monitorowała wykonanie wydatków na podstawie prowadzonych w Wydziale Finansowym KWP rejestrów w zakresie składanych wniosków i zleceń oraz zawieranych umów przez wydziały merytoryczne, które umożliwiają określenie zaangażowania, a także ustalenie poziomu niezbędných środków zabezpieczających planowane do realizacji wydatki.

(akta kontroli str. 2079, 2380, 2381, 2482)

KWP nieterminowo dokonywała rozliczeń z kontrahentami. Analiza płatności 15 faktur przez Komendę wykazała, że w przypadku:

- dziesięciu faktur PKN ORLEN S.A. ogółem na kwotę 7 818 091,02 zł płatności dokonano od 38 dni do 256 dni po dacie ich otrzymania (termin płatności ustalony był na 30 dni od daty dostarczenia faktury);
- faktur Tauron Dystrybucja S.A. na kwotę 84 117,08 zł płatności dokonano od 1 do 13 dni po terminie płatności,
- faktury MPEC S.A. na kwotę 15 394,51 zł płatności dokonano dziesięć dni po terminie płatności;
- faktury TAURON Sprzedaż sp. z o.o. na kwotę 331 021,51 zł płatności dokonano cztery dni po terminie płatności;
- faktury Unimot Energia i Gaz na kwotę 139 827,85 zł płatności dokonano 17 dni po terminie płatności;
- faktury Firma Handlowa KOMAX na kwotę 92 808 zł płatności dokonano sześć dni po terminie płatności.

(akta kontroli str. 2082-2239, 2370-2379, 2510)

Zaangażowanie ponad posiadany limit wydatków określony w planie finansowym (projekcie planu) Komendy w podziale na poszczególne miesiące 2023 r. (styczeń-listopad) przedstawiono poniżej:

Miesiąc (2023 r.)	Różnica między planem po zmianach (projektem planu) a zaangażowaniem (w zł)	Stosunek zaangażowania do planu po zmianach (projektu planu) (%)
Styczeń	-38 360 693,93	193,4
Luty	-15 410 935,77	119,7
Marzec	-33 396 871,92	105,7
Kwiecień	-27 691 073,36	118,9
Maj	-23 598 242,03	115,8
Czerwiec	-40 814 491,28	115,6

Lipiec	-52 764 597,69	116,8
Sierpień	-20 001 240,54	110,1
Wrzesień	-17 875 183,26	111,1
Październik	-19 614 328,86	111,7
Listopad	-12 227 391,67	103,8

(akta kontroli str. 499-503, 2053-2061)

Najwyższe różnice wystąpiły w miesiącu lipcu 2023 r i wyniosły łącznie 52 764 ,6 tys. zł w stosunku do planu wynoszącego łącznie 314 916 tys. zł, a dotyczyły §§ 3070, 4000, 4010, 4020, 4050, 4080, 4110, 4120, 4170, 4180, 4230, 4270, 4410, 4430, 4480, 4580, 6050. Jednostka nie miała informacji o możliwości uzyskania dodatkowych środków finansowych.

(akta kontroli str. 2059, 2060)

Komenda złożyła w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa Trezor 243 wnioski w zakresie zmian w planie finansowym (2023 r.), z czego 232 wnioski zostały uwzględnione w 182 decyzjach (w tym siedmiu decyzjach blokujących), natomiast 11 wniosków nie zostało zatwierdzonych.

(akta kontroli str. 2496)

W 2023 r. niewykorzystane środki w łącznej kwocie 82,4 tys. zł podlegały blokadzie decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (w tym 77 tys. zł stanowiły środki z rezerw celowych – omówiono powyżej w wystąpieniu pokontrolnym). Blokada środków planowanych na wydatki budżetowe 2023 r. na kwotę 5,4 tys. zł (niedotyczących rezerw celowych) obejmowała:

- 2,8 tys. zł w rozdz. 75404 z tytułu niewydatkowanych środków na realizację projektu *Przestępczość przeciwko dobrom kultury i CITES*, w postaci oszczędności, które wynikły na skutek zakupu sprzętu w kwotach niższych niż pierwotnie zakładano oraz z powodu braku dostępności szkoleń,
- 2,6 tys. zł w rozdz. 75405 z tytułu pozostałości po rozliczeniu zakupu i montażu systemów antenowych niezbędnych do uruchomienia stacji bazowych Sytemu Radiokomunikacyjnego Policji TETRA.

(akta kontroli str. 415, 472, 473, 491, 492, 1395-1400)

P.o. I Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji oraz Główny Księgowy – Naczelnik Wydziału Finansów KWP wyjaśnili, że środki podlegające blokadzie dedykowane były określonym zadaniom, w związku z czym ich przeniesienie do innych podziałek klasyfikacji budżetowej nie było możliwe. W dalszej części wyjaśnień podali, że gdyby KWP otrzymała zgodę na przeniesienie powyższych kwot do innych paragrafów klasyfikacji budżetowej, środki te zostałyby w całości wykorzystane na spłatę zobowiązań. W drodze ustaleń telefonicznych uzyskano m.in. informację, że pozostałości np. środków *Programu modernizacji Policji* nie można wykorzystać na inne zadania i należy zgłosić je do blokady.

(akta kontroli str. 2079, 2381, 2482, 2483, 2511, 2512)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Proces planowania wydatków na 2023 r. w Komendzie nie został przeprowadzony rzetelnie, gdyż na etapie tworzenia projektu planu finansowego Komenda z własnej inicjatywy nie zgłaszała do KGP dodatkowych potrzeb. Pomimo że w projekcie planu na 2023 r. wydatki zaplanowano na poziomie 95,2% wydatków 2021 r., czyli w wysokościach nie pokrywających rzeczywistych potrzeb, a Komenda prowadziła analizy, kalkulacje i szacowanie w oparciu o rzeczywiste potrzeby, to nie występowała z własnej inicjatywy do KGP o przyznanie dodatkowych środków, a ograniczała się tylko do wykonywania poleceń i wytycznych otrzymywanych z KGP. W efekcie wystąpiły przypadki zaciągania

zobowiązań do sfinansowania w wysokościach przekraczających wysokość wydatków wynikających z planu wydatków (projektu planu), co przedstawiono w opisie nieprawidłowości nr 3.

P.o. I Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji oraz Główny Księgowy – Naczelnik Wydziału Finansów KWP podali, że na etapie tworzenia projektu planu finansowego na 2023 r. Komenda działała na podstawie wytycznych oraz zatwierdzonych wstępnych i wyjściowych kwot wydatków (limitów) określonych przez dysponenta drugiego stopnia (pismo z 20 lipca 2020 r.). Proces planowania realizowany przez jednostkę ograniczał się do rozdysponowania przyznanych limitów. Mając na uwadze niedoszacowanie budżetu w 2022 r. i konieczność uregulowania zobowiązań w kolejnym roku, czyli w 2023 r. wskazywanie przewidywanych kwot nie było możliwe na etapie planistycznym. Przyznane limity na 2023 r. były niewystarczające. Natomiast dysponent drugiego stopnia posiadał bieżącą informację o stanie realizacji wydatków w oparciu o przekazywane przez jednostkę sprawozdania.

(akta kontroli str. 360-366, 375-377, 441-450, 598-601, 817-823, 868-875, 2240-2343, 2501-2509, 2535-2438)

NIK zwraca uwagę, że stosownie do art. 138 ust. 5 ustawy o finansach publicznych za opracowanie i przedstawienie projektu planu finansowego odpowiedzialny jest kierownik jednostki. Według § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej⁴⁷ dysponenti opracowują lub przedstawiają materiały do projektu budżetu państwa wraz z omówieniem, uwzględniając w szczególności, że każda zmiana poziomu wydatków lub kosztów powinna być szczegółowo uzasadniona przedstawioną w tym zakresie kalkulacją oraz podaniem przyczyn tej zmiany, w szczególności podstawy prawnej. Pomimo że dysponent drugiego stopnia miał bieżącą informację o stanie realizacji wydatków w oparciu o przekazywane przez jednostkę sprawozdania, nie zwalnia to kierownika jednostki z podejmowania działań dotyczących rzetelnego planowania wydatków.

2. Komendant Wojewódzki Policji w Krakowie zwiększył dodatek służbowy dwóm funkcjonariuszom Policji po terminie złożenia przez nich wniosków o zwolnienie ze służby, co było działaniem niegospodarnym i niecelowym.

Jeden z funkcjonariuszy złożył 20 listopada 2023 r. raport z prośbą o zwolnienie ze służby w Policji z dniem 14 lutego 2024 r. w związku z nabyciem praw emerytalnych. Na raporcie z datą 27 listopada 2023 r. Komendant zrobił adnotację „Zgoda”. Rozkazem personalnym nr 118/2024 z dnia 10 stycznia 2024 r. Komendant podwyższył temu funkcjonariuszowi dodatek służbowy na czas określony od dnia 1 lutego 2024 r. do 29 lutego 2024 r. o kwotę 300 zł miesięcznie, a następnie rozkazem personalnym nr 223/2024 z dnia 16 stycznia 2024 r. zwolnił go ze służby w Policji z dniem 14 lutego 2024 r.

Drugi z funkcjonariuszy złożył 26 listopada 2023 r. raport z prośbą o zwolnienie ze służby w Policji z dniem 26 lutego 2024 r. w związku z nabyciem praw emerytalnych. Na raporcie z datą 4 grudnia 2023 r. Komendant zrobił adnotację „Zgoda”. Rozkazem personalnym nr 300/2024 z dnia 19 stycznia 2024 r. Komendant podwyższył temu funkcjonariuszowi dodatek służbowy na czas określony od dnia 1 lutego 2024 r. do 29 lutego 2024 r. o kwotę 250 zł miesięcznie,

⁴⁷ Dz. U. poz. 745, ze zm.

a następnie rozkazem personalnym nr 318/2024 z dnia 24 stycznia 2024 r. zwolnił go ze służby w Policji z dniem 26 lutego 2024 r.

Dodatki służbowe zostały podwyższone odpowiednio po 51 i 54 dniach od daty złożenia raportów o zwolnienie ze służby z Policji.

Zwiększenie dodatku służbowego dla dwóch funkcjonariuszy łącznie o 550 zł, spowodowało także konieczność zwiększenia kwot odpraw łącznie o 3300 zł, kwot ekwiwalentu za niewykorzystany urlop o 2638,42 zł oraz środków dla Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA na wypłaty przyszłych emerytur z zaopatrzenia emerytalnego o 572,92 zł. Łączna kwota zwiększeń wynosiła 7061,34 zł.

(akta kontroli str. 1428, 1479-1488, 1878, 2529)

Komendant wyjaśnił m.in., że funkcjonariusze, którym został podwyższony dodatek służbowy przed odejściem na emeryturę, byli funkcjonariuszami o nienagannym przebiegu służby, wzorowo wykonującymi swoje obowiązki służbowe. Jeden z policjantów miał ponad 25 lat służby na stanowiskach liniowych. Kolejny funkcjonariusz w dniu zwolnienia ze służby w Policji posiadał ponad 27 lat służby. Swoje obowiązki wykonywał z wzorową dokładnością i poczuciem odpowiedzialności, był dyspozycyjny i potrafił utrzymać dyscyplinę pracy i właściwą jakość pełnionej służby. Przełożeni policjantów zwrócili uwagę na fakt, że wnioski o zwiększenie dodatku służbowego zostały sporządzone po konsultacji z ówczesnym przełożonym w sprawach osobowych, a wysokość dodatku, w obu przypadkach, stanowiła 1/3 możliwej maksymalnej kwoty wynikającej z obowiązujących przepisów prawa (§9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 roku w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego⁴⁸).

(akta kontroli str. 229, 1878, 1998)

Nie kwestionując wskazanych zasług funkcjonariuszy, zwiększenie dodatku funkcyjnego lub służbowego po złożeniu wniosku o zwolnienie ze służby, należy uznać za działanie niecelowe i niegospodarne. NIK zwraca uwagę, że mechanizmem adekwatnym do wskazanych w uzasadnieniach zasług jest nagroda, którą można przyznać na przykład za wzorową służbę. Zgodnie z art. 110a ust. 1 ustawy o Policji policjantowi mogą być przyznawane nagrody motywacyjne, w formie pieniężnej lub rzeczowej, za wzorowe wykonywanie zadań służbowych, wykazywane w służbie męstwo i inicjatywę oraz pełnienie służby w trudnych warunkach. W momencie kiedy wiadomo, że dany funkcjonariusz przechodzi na emeryturę to wzrost jego uposażenia nie pełni w tym momencie zasadniczej funkcji motywacyjnej, a co za tym idzie nie przyczynia się do zwiększenia efektywności realizowanych przez danego funkcjonariusza działań. Konsekwencją takich decyzji jest natomiast poniesienie przez Komendę zwiększonych wydatków na wypłatę należnych funkcjonariuszowi świadczeń, w tym odprawy czy ewentualnego ekwiwalentu za niewykorzystany urlop oraz konieczność zapewnienia dodatkowych środków dla Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA na wypłaty przyszłych wyższych emerytur z zaopatrzenia emerytalnego. Wysokość dodatków wpływa m.in. na wysokość wypłacanej funkcjonariuszowi odprawy (art. 115 ust. 1 ustawy o Policji), jak również na wysokość wypłacanego ekwiwalentu za niewykorzystany urlop (art. 115a) oraz świadczenia emerytalnego.

⁴⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1236 ze zm.

W ocenie NIK podwyższanie dodatków funkcyjnych i służbowych policjantom, w sytuacji gdy funkcjonariusze ci złożyli już wnioski o zwolnienie ze służby, a zwłaszcza jeśli jednocześnie spełniali warunki uzyskania świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego, skutkowało wydatkowaniem środków z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

3. W systemie finansowo-księgowym Komendy w 2023 r. nie naliczono i nie ewidencjonowano odsetek od zobowiązań przeterminowanych, co było niezgodne z § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁹, który stanowi, że odsetki od należności i zobowiązań ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału. W 2023 r. dokonano 11 036 płatności z tytułu przeterminowanych zobowiązań ogółem na kwotę 61 573 081,01 zł. Analiza płatności wobec sześciu kontrahentów ogółem na kwotę 8 481 259,97 zł (13,8%) wykazała, że opóźnienia w płatności wynosiły od 1 do 256 dni, a w księgach rachunkowych nie ujęto odsetek pod datą ostatniego dnia kwartału. Oszacowane odsetki z tytułu niezapłaconych faktur ustalone na podstawie kalkulatora odsetek ustawowych⁵⁰ wyniosły ogółem 385,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 586-593, 1129-1142, 1402-1426, 1511-1852, 2022-2052, 2082-2239, 2370-2379, 2510, 2539-2541)

P.o. I Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji oraz Główny Księgowy – Naczelnik Wydziału Finansów KWP wyjaśnili, że Komenda nie dokonywała naliczenia i przypisu odsetek od zobowiązań przeterminowanych. Stosowano zasadę ostrożności w zakresie generowania kolejnych zobowiązań nie mających pokrycia w planie finansowym. Dodatkowo czynności związane z naliczeniem i przypisem odsetek, a w następstwie późniejsze ich dalsze monitorowanie i weryfikacja, w tym również możliwość popełnienia błędu przy całym procesie realizacji, wiązałyby się z dużym nakładem pracy w szczególności mając na uwadze skalę działalności jednostki. Jednostka stosowała zasadę przypisu odsetek wyłącznie na podstawie otrzymanych od kontrahentów not obciążeniowych, które ujęła w ewidencji księgowej właściwego roku sprawozdawczego. Zaistniała sytuacja powstania opóźnienia w zapłacie zobowiązań, a tym samym odsetek, nie wynikała z bezpośrednich działań lub zaniechań jednostki, natomiast związana była z niedoszacowaniem planu finansowego.

(akta kontroli str. 2080, 2081, 2470, 2471, 2485, 2486, 2510)

NIK zwraca uwagę, że przepisy prawa nie zwalniają jednostki z ujmowania w księgach rachunkowych odsetek od należności i zobowiązań. Stosownie do art. 4 ust.1 ustawy o rachunkowości⁵¹ jednostki obowiązane są rzetelnie i jasno

⁴⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 342, dalej: rozporządzenie w sprawie rachunkowości. § 11 rozporządzenia stanowi, że *Odsetki od należności i zobowiązań, w tym również tych, do których stosuje się przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału.*

⁵⁰ <https://kalkulatory.gofin.pl>.

⁵¹ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).

przedstawiać sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Ponadto zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

4. KWP zaciągała zobowiązania do sfinansowania w wysokościach przekraczających wysokość wydatków wynikających z planu wydatków (projektu planu) w miesiącach styczeń-listopad 2023 r. ogółem w wysokości 206 160 013,31 zł powyżej limitu, w kwotach od 10 212 643,67 zł (listopad) do 34 917 505,93 zł (styczeń). Działanie to było niezgodne z art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich.

(akta kontroli str. 499-503, 2053-2061, 2530-2534)

P.o. I Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji oraz Główny Księgowy – Naczelnik Wydziału Finansów KWP wyjaśnili m.in., że otrzymany limit w planie finansowym na wydatki płacowe, pochodne od płac, wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane funkcjonariuszom nie odzwierciedlał całorocznych potrzeb Komendy. Należy jednak zauważyć, że potrzeby były na bieżąco przez dysponenta wyższego stopnia zbierane, a limity na wydatki w kolejnych okresach zwiększane. W przypadku wydatków rzeczowych zaciąganie zobowiązań w ramach otrzymanych limitów na wydatki w planie finansowym odbywało się z ustaleniem priorytetów przy realizacji celów. Wysokość limitów w roku 2023 była znacznie niższa niż poziom wydatków z roku poprzedniego, a ponadto jednostka zaczynała nowy rok budżetowy od uregulowania w pierwszej kolejności zobowiązań wymagalnych 2022 r., które w konsekwencji zapłacono do końca miesiąca lutego 2023 r. Ponadto Komenda posiadała zawarte w poprzednich miesiącach i latach umowy, dotyczące 2023 r., które nie znajdowały pokrycia w posiadanych limitach, co było także przyczyną znacznych różnic pomiędzy limitami wydatków określonymi w planie finansowym (projekcie planu) a wykazanim zaangażowaniem. Wydatki paragrafów rzeczowych służą zabezpieczeniu podstawowych potrzeb jednostki, umożliwiając realizację ustawowych zadań Policji, a to stanowi cel nadrzędny. Tym samym w sytuacji gdy plan finansowy (projekt) jednostki na wydatki rzeczowe ograniczał realizację zadań statutowych, kierownik jednostki i główny księgowy mogli podjąć decyzję o zaciąganiu zobowiązań nawet nieznajdujących zabezpieczenia w planie finansowym jednostki w stanie wyższej konieczności, aby funkcjonariusze Policji mogli realizować prawidłowo swoje zadania bez naruszania obowiązujących przepisów oraz uwzględniając obligatoryjny charakter pewnych grup wydatków rzeczowych. Należy zaznaczyć, że każda podjęta decyzja o zaciągnięciu zobowiązania ponad posiadany limit na wydatki w planie finansowym poddawana była szczegółowej analizie w zakresie niezbędnych potrzeb, z uwzględnieniem ram czasowych.

(akta kontroli str. 2080, 2381, 2483, 2484, 2501-2509)

NIK zwraca uwagę, że główną przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości jest nierzetelny proces planowania wydatków. Należy podkreślić, że KWP nie podejmowała wystarczających działań w celu poinformowania KGP o występujących problemach. Pomimo że Komenda prowadziła analizy, kalkulacje i szacowanie w oparciu o rzeczywiste potrzeby, to nie występowała z własnej

inicjatywy do KGP o przyznanie dodatkowych środków, a ograniczała się tylko do wykonywania poleceń i wytycznych otrzymywanych z KGP.

OCENA CZĄSTKOWA

Objęte kontrolą wydatki zrealizowano prawidłowo, zapewniając osiągnięcie planowanych efektów rzeczowych. Skontrolowane wydatki dysponenta trzeciego stopnia zostały poniesione z zachowaniem obowiązujących zasad gospodarowania środkami publicznymi. W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości, które polegały na zaciąganiu zobowiązań do sfinansowania w wysokościach przekraczających wysokość wydatków wynikających z planu wydatków (projektu planu), nienaliczaniu i nieewidencjonowaniu odsetek od zobowiązań przeterminowanych, nierzetelnym procesie planowania, które miały wpływ na wykonanie planu finansowego w 2023 r., zwiększenia dodatku służbowego dla dwóch funkcjonariuszy Policji po złożeniu przez nich wniosków o zwolnienie ze służby. Ponadto NIK zwraca uwagę, że praktyka podnoszenia dodatków funkcyjnych/służbowych w krótkim okresie przed zwolnieniem ze służby w związku z przejściem na emeryturę może świadczyć o celowym podwyższaniu dodatków przed formalnym złożeniem wniosku o zwolnienie ze służby przez funkcjonariusza. Może to również świadczyć o nieprawidłowościach w systemie kontroli zarządczej.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez KWP⁵² sprawozdań jednostkowych:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2023 r. (Rb-Z),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego/agencji wykonawczej/institucji gospodarki budżetowej/państwowej osoby prawnej (Rb-BZ2),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy planu finansowego państwowego funduszu celowego/agencji wykonawczej/institucji gospodarki budżetowej/Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (Rb-40)⁵³,
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji funduszu celowego bez osobowości prawnej za IV kwartał 2023 r. (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość

⁵² Zarówno jako dysponenta III stopnia, jak i dysponenta Funduszu.

⁵³ Kolumnie tego sprawozdania *Plan wg ustawy budżetowej* Komenda podała wartości zerowe, zaś w kolumnie *Plan po zmianach* – kwoty wynikające z Planu finansowego KWP po zmianach.

sporządzania tych sprawozdań. Zostały one sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 52-54, 85-119, 383-395, 474, 475, 493, 570-573, 586-597, 577-579, 855-861, 864 -866, 1143, 1315-1317, 1325-1375, 1866, 1930, 1936-1937, 1991-1995, 2009-2021, 2383, 2466-2469)

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niewykazania w sprawozdaniu Rb-28 (rocznym) za 2023 r. zobowiązań wymagalnych z tytułu usług niezapłaconych w terminie (opisano szczegółowo w sekcji *ustalone nieprawidłowości*).

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W rocznym sprawozdaniu Rb-28 za 2023 r. (podpisanym 6 lutego 2024 r.) nie wykazano zobowiązań wymagalnych wynikających z not odsetkowych w kwocie 678660,30 zł⁵⁴, które były skutkiem nieuregulowania zobowiązań w 2023 r. z tytułu dostaw paliwa wobec kontrahenta PKN ORLEN S.A. Wymienione zobowiązanie zostało wykazane jako niewymagalne. Działanie to było niezgodne z art. 8 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych⁵⁵, który stanowi, że 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.

(akta kontroli str. 586-593, 1132-1136)

P.o. I Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji oraz Główny Księgowy – Naczelnik Wydziału Finansów KWP wyjaśnili, że Komenda ujęła w ewidencji księgowej 2023 r., a następnie wykazała w sprawozdaniu Rb-28 za 2023 r. (rocznym) w rozdziale 75404 par. 4580 w zobowiązaniach ogółem kwotę 678660,30 zł wynikającą z not odsetkowych wystawionych przez PKN ORLEN (z 5 stycznia 2024 i 10 stycznia 2024 r.). Powyższy sposób postępowania wynikał z konieczności przypisu, zgodnie z terminami płatności na 2024 r. określonymi w dowodach księgowych (notach). Zatem jednostka wykazała zobowiązania w sprawozdaniu Rb- 28 za 2023 r. (rocznym) jako niewymagalne.

(akta kontroli str. 2535, 2536, 2538)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sporządzone przez jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji gospodarczych. Sprawozdania te sporządzono terminowo i poza sprawozdaniem Rb-28, prawidłowo i rzetelnie odzwierciedlały dane wynikające z ksiąg rachunkowych. Zastrzeżenia NIK dotyczyły sprawozdania Rb-28 i niewykazania w nim zobowiązań wymagalnych (odsetek) na łączną kwotę 678,7 tys. zł.

⁵⁴ Nota odsetkowa z 5 stycznia 2024 r. – termin płatności 19 stycznia 2024 r. oraz Nota odsetkowa z 10 stycznia 2024 r. termin płatności 24 stycznia 2024 r.

⁵⁵ Ustawa z dnia 8 marca 2023 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1790).

3. Wykonania planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji

Opis stanu faktycznego

Wykonanie planu finansowego FWP w 2023 r. wyniosło 6166,8 tys. zł⁵⁶ i stanowiło 98,3% planu po zmianach (6275,8 tys. zł) i było niższe o 77 081,3 tys. zł (o 92,0%) od wykonania w 2022 r.

Zrealizowane przychody Funduszu w 2023 r. wynosiły 5794,3 tys. zł i były wyższe o 5534,3 tys. zł (o 2228,6%) od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2023 r.⁵⁷ i były niższe o 78 025 tys. zł od wykonania w 2022 r.⁵⁸ Znaczne odchylenie wykonania przychodów FWP w 2023 r. w porównaniu do 2022 r. wynikało z braku zwiększeń w postaci otrzymania wpłat z Centralnego FWP (przelewów redystrybucyjnych), które w roku 2022 r. wyniosły 78 767,7 tys. zł, z czego na 2023 r. pozostała kwota 481,5 tys. zł środków przekazanych w 2022 r. na FWP przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

(akta kontroli str. 378-380, 383-395, 853-858, 1198, 1199, 1241, 1311-1312, 1930, 1944-1948, 2478-2479)

Zgodnie z art. 13 ust. 4 ustawy o Policji środki Funduszu w 2023 r. przeznaczano na:

- 1) pokrywanie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakup niezbędnych na ich potrzeby towarów i usług,
- 2) rekompensatę pieniężną dla policjantów za czas służby przekraczający normę określoną w art. 33 ust. 2,
- 3) nagrody dla policjantów za osiągnięcia w służbie.

W 2023 r. w KWP ze środków Funduszu pochodzących z porozumień zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego finansowano wszystkie powyższe zadania, a ponadto ze środków pozostałych z 2022 r. pochodzących z MSWiA uregulowano zobowiązania za dostawę paliwa gazowego.

Wykonanie planu finansowego Funduszu w części dot. środków z porozumień wyniosło 5686,8 tys. zł i stanowiło 100,0% planu po zmianach i było wyższe o 1709,4 tys. zł od wykonania w 2022 r. (o 43,0%).

Wykonanie planu finansowego FWP w części dot. środków z Funduszu centralnego pochodzących z MSWiA (z przelewów redystrybucyjnych) w 2023 r. nie wystąpiło, natomiast w 2022 r. wykonanie planu wyniosło 78 767,7 tys. zł.

W 2023 r. środków pieniężnych w ustawie budżetowej nie zaplanowano, plan po zmianach wyniósł 481,5 tys. zł, a wykonanie wyniosło 579,4 tys. zł⁵⁹ (120,3% planu po zmianach) i było wyższe o 571,1 tys. zł od wykonania w 2022 r. Wynikało to z tego, że w 2023 r. nie występowały wpłaty na FWP KWP z Funduszu centralnego ze środków pochodzących z MSWiA (z przelewów redystrybucyjnych). Kwota 481,5 tys. zł stanowiła pozostałość wpłat pochodzących z MSWiA dokonanych w 2022 r. wprowadzona do planu finansowego KWP 19 maja 2023 r. Niewykonanie planu w 2022 r. dotyczyło realizacji czterech zadań z planu remontów, tj. tańsza oferta niż planowano, przesunięcie zakończenia realizacji zadania na rok następny, niedotrzymanie terminów przez wykonawcę i naliczenie kar umownych oraz zmniejszenie zakresu robót.

(akta kontroli str. 378-380, 378-380, 1189-1190, 1198, 1199, 1206, 1214-1240, 1242-1249, 1250-1306, 1311-1312, 1890-1894, 1900-1901, 2385-2388, 2478-2479)

⁵⁶ Suma kosztów własnych i inwestycyjnych.

⁵⁷ 260 tys. zł.

⁵⁸ 83 819,3 tys. zł.

⁵⁹ W tym 481,5 tys. zł – kwota niewykorzystana w 2022 r. i 97,9 tys. zł kwota uzyskanych odsetek.

W trakcie roku budżetowego dokonano 12 zmian w planie finansowym FWP KWP w Krakowie, które dotyczyły środków pochodzących z zawartych porozumień, z odsetek od środków zgromadzonych na rachunku Funduszu i środków z MSWiA przekazanych w 2022 r.⁶⁰

(akta kontroli str. 378-380, 1198, 1200-1249, 2478-2479)

Badanie pięciu zmian dokonanych w planie finansowym Funduszu w ciągu roku przez KWP wykazało, że były one uzasadnione realizacją celów działania Funduszu. Zmiany dokonywane przez Komendanta dotyczyły realizacji zawartych porozumień i odsetek od środków zgromadzonych na rachunku Funduszu i były dokonywane na podstawie art. 13 ust. 4ha ustawy o Policji.

Ponadto dokonano zwiększenia planu o środki w wysokości 481,5 tys. zł, które pozostały w związku z niezrealizowaniem zadań w 2022 r. Biuro Finansów KGP pismem z 23 lutego 2023 r. poinformowało m.in. komendantów wojewódzkich Policji, że środki pozostałe z 2022 r., a przekazane przez MSWiA w dniu 30 grudnia 2021 r., podlegają realizacji na zasadach określonych w art. 13 ustawy o Policji. W przypadku tych środków KWP dokonała zmiany planu 19 maja 2023 r. Środki w całości przeznaczone na spłatę zobowiązań wymagalnych w grupie wydatków bieżących.

(akta kontroli str. 378-380, 1198, 1200-1249, 1311-1312, 1900-1901, 2385-2388, 2478-2479)

Zrealizowane przychody Funduszu w 2023 r. wyniosły 5794,3 tys. zł przy zaplanowanej w ustawie budżetowej kwocie 260 tys. zł i były równe przychodom planu po zmianach. W porównaniu do 2022 r. przychody były niższe o 78 025,1 tys. zł (tj. o 92,6%), co wynikało z braku w 2023 r. wpłat ze środków pochodzących z MSWiA.

Zgodnie z planem finansowym w układzie memoriałowym w 2023 r. przychody wyniosły 5794,3 tys. zł (tj. o 78 025,1 tys. zł mniej niż w 2022 r.), w tym:

- 5686,8 tys. zł (98,1%) wpłaty od jednostek⁶¹ na państwowy fundusz celowy – w 2022 r. wyniosły 3977,4 tys. zł (4,7%),
- 107,5 tys. zł (1,9%) pozostałe przychody z tytułu odsetek – w 2022 r. wynosiły 1074,2 tys. zł (tj. 1,3%),

W 2023 r. KWP nie otrzymała żadnych środków z budżetu państwa w ramach FWP (przelewy redystrybucyjne), natomiast w 2022 r. otrzymała 78 767,7 tys. zł (94,0%).

W 2023 r. w FWP w Krakowie nie wystąpiły przychody z:

- tytułów określonych w ustawach tworzących fundusze,
- dotacji budżetowych,
- wpłat z budżetu państwa,
- środków otrzymanych z Unii Europejskiej,
- pozostałych przychodów⁶².

Przychody Funduszu w 2023 r. w części dotyczącej porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego były wyższe o 5794,0 tys. zł (o 2128,6%) od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej, tj. 260 tys. zł, i wyniosły 100% planu po zmianach, natomiast w porównaniu do 2022 r. przychody Funduszu były wyższe o 1709,4 tys. zł (o 43,0%).

Przychody z wpłat od jednostek samorządu terytorialnego na Fundusz w zakresie:

⁶⁰ Zwiększenia – 481,5 tys. zł (1 zmiana).

⁶¹ Głównie od jednostek samorządu terytorialnego w kwocie 5656,8 tys. zł, z banków 30,0 tys. zł i z odsetek 107,5 tys. zł.

⁶² Do tej grupy przychodów, oprócz odsetek zalicza się między innymi środki z funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, ze spłaty pożyczek i kredytów, przychody ze zbycia skarbowych papierów wartościowych itd.

- przychodów bieżących w ustawie budżetowej zaplanowano w wysokości 160,0 tys. zł, a zrealizowano w wysokości 2414,5 tys. zł (co stanowiło 1509,1% planu z ustawy budżetowej);
- przychodów majątkowych w ustawie budżetowej zaplanowano w wysokości 100,0 tys. zł, a zrealizowano w wysokości 3272,3 tys. zł (co stanowiło 3272,3% planu z ustawy budżetowej).

(akta kontroli str. 378-380, 382-395, 855-860, 961-863, 1198, 1318-1324, 1325-1375, 1930, 1944-1948, 2527-2528)

Zastępca Naczelnika Wydziału Finansów Zastępca Głównej Księgowej wyjaśniła, że planowanie przez KWP przychodów Funduszu odbywało się wyłącznie w oparciu o możliwe, przewidywalne kwoty przekazywane każdego roku przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz KWP w Krakowie na podstawie zawartych między stronami umów i porozumień. Deklaracje, składane w szczególności przez samorządy, w zakresie przekazania środków na Fundusz następują co do zasady w danym roku budżetowym. Wpływ na decyzje samorządów ma przede wszystkim ich indywidualna sytuacja finansowa, która warunkuje przeznaczenie środków na uczestnictwo w pokrywaniu wydatków oraz kosztach utrzymania jednostek Policji na obszarze ich działania. Istotny w przekazaniu środków jest cel, który dla jednostki samorządowej jest w danym momencie priorytetowy. Mając powyższe na uwadze, KWP w Krakowie planując przychody Funduszu kieruje się zasadą ostrożności, aby nie doprowadzić do sytuacji, kiedy przychody zostaną zawyżone. Planowanie z rozwagą przyszłych przychodów wynika zatem z dokonywania szacunków w warunkach niepewności, co do rzeczywistych wpłat dokonywanych na rachunek Funduszu już w trakcie danego roku budżetowego.

(akta kontroli str. 1192-1197)

W 2023 r. nie wystąpiły przychody z wpłat pochodzących z MSWiA. Do planu na 2023 r. wprowadzono natomiast środki otrzymane z MSWiA i niewydatkowane w 2022 r. w wysokości 481,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 378-380, 382-395, 855-858, 861-864, 1198, 1241, 1318-1324, 2527-2528)

Stan środków pieniężnych Funduszu na dzień 31 grudnia 2023 r. wynosił 206,9 tys. zł, z czego 203,9 tys. zł to kwota uzyskanych odsetek, 3 tys. zł to niewykorzystane środki wpłacone na podstawie porozumienia z gminą Wolbrom, a przeznaczonych na dofinansowanie partoli w grudniu 2023 r.⁶³

(akta kontroli str. 378, 382-395, 855-860, 1198, 1241, 1930, 1944-1948, 2527-2528)

Na dzień 31 grudnia 2023 r. nie wystąpiły należności w ramach FWP, a Zastępca Naczelnika Wydziału Finansów Zastępca Głównej Księgowej wskazała, że w związku z brakiem należności w ramach Funduszu w KWP w Krakowie w 2023 r. nie wystąpiły przypadki przedawnienia, umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty.

(akta kontroli str. 575-576, 1192-1197, 2527-2528)

W 2023 r. w ustawie budżetowej nie planowano przychodów z innych tytułów, tj. np. z inwestycji kapitałowych, z tytułu odsetek od kredytów i pożyczek, czy przelewów redystrybucyjnych.

(akta kontroli str. 378-380, 1198, 1214-1241, 1930, 1944-1948)

Zastępca Naczelnika Wydziału Finansów Zastępca Głównego Księgowego oświadczyła, że KWP w Krakowie w 2023 r. nie zaciągała kredytów bankowych ani pożyczek na realizację celów Funduszu i nie lokowała ani nie inwestowała wolnych środków FWP oprócz ich przekazania w trakcie roku w zarządzanie overnight.

⁶³ Środki wypłacone i rozliczone w styczniu 2024 r. w kwocie 2,4 tys. zł pozostałe 0,6 tys. zł zostały zwrócone Gminie.

W Funduszu na koniec 2023 r. nie wystąpiły zobowiązania.

(akta kontroli str. 1198, 1191, 1930)

W 2023 r. koszty Funduszu wyniosły 6166,8 tys. zł, co stanowiło 98,3% planu po zmianach, i były wyższe o 2371,9% od ich planu wg ustawy budżetowej. W porównaniu do 2022 r. koszty były niższe o 77 081,4 tys. zł (o 92,6%), co wynikało z braku w 2023 r. wpłat na Fundusz ze środków pochodzących z MSWiA.

Koszty Funduszu składały się z kosztów realizacji zadań (kosztów własnych), które wyniosły 2894,5 tys. zł (96,4% planu po zmianach i 46,9% kosztów ogółem), oraz kosztów inwestycyjnych w wysokości 3272,3 tys. zł (100% planu i 53,1% kosztów ogółem).

Analizą kosztów Funduszu objęto:

- koszty własne (wynagrodzenia pozostałe): w 2022 r. wyniosły 814,3 tys. zł, w ustawie budżetowej na 2023 r. zaplanowano 60 tys. zł, wykonanie w 2023 r. wyniosło 1131,2 tys. zł (tj. 138,9% wykonania z 2022 r., 1885,3% planu z ustawy budżetowej z 2023 r. i 99,7% planu po zmianach);
- zakupy usług: w 2022 r. wyniosły 12 471,3 tys. zł, w ustawie budżetowej na 2023 r. zaplanowano 20 tys. zł, wykonanie w 2023 r. wyniosło 914,5 tys. zł (tj. 7,3% wykonania z 2022 r., 4572,5% planu z ustawy budżetowej z 2023 r. i 94,1% planu po zmianach);
- pozostałe wydatki bieżące: w 2022 r. wyniosły 26 150,1 zł (§§ 4210,4220, 4260), w ustawie budżetowej na 2023 r. zaplanowano 50 tys. zł, plan po zmianach wyniósł 717,3 tys. zł, a wykonanie w 2023 r. 668,5 tys. zł (§§ 4210, 4260);
- koszty inwestycyjne: w 2022 r. wyniosły 19 354,7 tys. zł, w ustawie budżetowej na 2023 r. zaplanowano 100 tys. zł, wykonanie w 2023 r. wyniosło 3272,3 tys. zł (tj. 16,9% wykonania z 2022 r., 3272,3% planu z ustawy budżetowej z 2023 r. i 100% planu po zmianach).

(akta kontroli str. 392-395, 855-860, 1250-1306, 1309, 1930, 1931-1933, 2524-2525)

Zastępca Naczelnika Wydziału Finansów Zastępca Głównego Księgowego w zakresie prowadzenia analizy potrzeb uzasadniających wzrost/zmniejszenie kosztów FWP w 2023 r., wyjaśniła, że co do zasady, zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o Policji koszty związane z funkcjonowaniem Policji są pokrywane z budżetu państwa. Niemniej jednak zapis w art. 13 ust. 3 umożliwia uczestniczenie w pokrywaniu wydatków jednostek organizacyjnych Policji podmiotom wskazanym w tym przepisie. FWP jest funduszem celowym i został zakwalifikowany do rozdziału 75495 jako pozostała działalność Policji. Jednocześnie z przepisu art. 11 ustawy o finansach publicznych wynika, że podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej *planem finansowym jednostki budżetowej*, zatem FWP należy traktować jako dodatkowe źródło wsparcia finansowego jednostek Policji. Mając powyższe na uwadze, w szczególności charakter funduszu celowego, należy stwierdzić, że znaczną część przychodów funduszu stanowią środki otrzymane od jednostek samorządu terytorialnego, które przeznaczane są między innymi na współfinansowanie zakupu środków transportu. Analizy potrzeb i inne czynności wskazane w zapytaniu nie są zatem prowadzone przez jednostkę, ponieważ udział podmiotów wskazanych w art. 13 ust. 3 ustawy o Policji w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług, jest dobrowolny i w szczególności uzależniony od woli oraz sytuacji finansowej tych podmiotów. Stąd umowy i porozumienia pomiędzy Policją a podmiotami są zawierane w danym roku budżetowym. Niewątpliwie należy stwierdzić, że przedmiotowe środki mają znaczenie

w określonym obszarze na uzyskanie przez KWP w Krakowie efektów rzeczowych w zakresie zapewnienia zakupu towarów i usług wspierających realizację zadań statutowych, a tym samym mają wpływ na zaangażowanie wydatków w ramach planu finansowego na dany rok budżetowy. Podkreślić przy tym trzeba, że nie mają one jednak charakteru wiodącego i są traktowane przez jednostkę na zasadach subsydiarności oraz z zachowaniem ostrożności w ich pozyskaniu i finalnym przekazaniu do wykorzystania w celu pokrycia wydatków i kosztów funkcjonowania.

Ponadto Zastępca Naczelnika wyjaśniła, że znaczne odchylenia poziomu kosztów planu na 2023 r. w porównaniu do wykonania 2022 r. wynikało z dysponowania, przez KWP w Krakowie środkami przekazanymi z funduszu centralnego (środki przekazane przez MSWiA) w łącznej kwocie 78 767,7 tys. zł, które były przeznaczone na realizację płatności zabezpieczających bieżące funkcjonowanie jednostki i stanowiły 94% kwoty ogółem zgromadzonych środków na rachunku bankowym FWP. Natomiast w 2023 r. z ww. kwoty pozostała na rachunku niezrealizowana kwota 481,5 tys. zł, która w konsekwencji została przeznaczona na uregulowanie płatności z tytułu zakupu mediów. W związku z powyższym odchylenia poziomu kosztów wynikały z otrzymania w 2022 r. środków z MSWiA na częściowe pokrycie wydatków KWP w Krakowie, a co do zasady gospodarka finansowa jednostek budżetowych jest oparta o plan wydatków, który w roku 2023 był źródłem realizacji wydatków na cele statutowe KWP w Krakowie.

(akta kontroli str. 1900-1901, 2385-2388)

Kontrolę kosztów Funduszu przeprowadzono na próbie 39 dowodów z wykazu operacji zrealizowanych w 2023 r., w oparciu o zapisy konta 136 - Rachunek Państwowego Funduszu Celowego⁶⁴, w tym: 22 dowody wybrano w sposób losowy, 11 obligatoryjnie i 9 w sposób celowy. Z wykorzystaniem analityki do tego konta dokonano celowego doboru próby kosztów Funduszu do badania, z uwzględnieniem największych kwot i rodzajów kosztów, w podziale na podstawowe kierunki realizacji kosztów Funduszu w 2023 r.:

- bieżące koszty dotyczące realizacji porozumień,
- koszty inwestycyjne dotyczące realizacji porozumień.

Zbadane koszty wyniosły 4275,9 tys. zł i stanowiły 69,3% kosztów realizacji zadań FWP (6166,8 tys. zł). Zbadane koszty inwestycyjne wyniosły 2935,4 tys. zł i stanowiły 89,7% kosztów inwestycyjnych Funduszu (3272,3 tys. zł).

Skontrolowane koszty poniesiono w sposób legalny, gospodarny i celowy. Zostały one skalkulowane i udokumentowane w sposób rzetelny⁶⁵. Poniesiono je na cele i zadania FWP wskazane w ustawie o Policji. Poddane analizie dowody księgowe zostały opatrzone adnotacjami potwierdzającymi przeprowadzenie kontroli pod względem m.in. merytorycznym i finansowo-księgowym, o których mowa w zasadach (polityce) rachunkowości wprowadzonych w KWP⁶⁶.

Zakupione materiały, urządzenia oraz środki trwałe zostały przekazane do użytkowania.

Koszty poniesione w grudniu 2023 r. na łączną kwotę 1544,1 tys. zł (11 zapisów) były celowe i wynikały z planu finansowego KWP.

(akta kontroli str. 392-395, 855-858, 1250-1306, 1931-1933)

⁶⁴ Ewidencja analityczna do tego konta pozwalała na wyodrębnienie operacji dotyczących kosztów poniesionych w ramach porozumień.

⁶⁵ W 13 przypadkach zakupu aut dokonywały inne KWP tj. w Bydgoszczy, Katowicach, Gdańsku w ramach sponsoringu, w związku z czym nie było możliwe wskazanie czy poniesione koszty zostały skalkulowane w sposób rzetelny.

⁶⁶ Zarządzenie nr 1/2028 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie z dnia 2 stycznia 2018 r.

W trakcie analizy stwierdzono dziewięć płatności (osiem faktur za zużyte paliwo gazowe, jedna faktura za energię - płatność częściowa⁶⁷) dokonanych ze środków, w łącznej wysokości 481 528,65 zł pochodzących z Centralnego Funduszu Wsparcia Policji niewykorzystanych w 2022 r. W przedmiotowych fakturach wskazano termin płatności 13 maja 2023 r., którą zrealizowano 23 maja 2023 r., co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1242-1306, 1931-1933)

Analiza trzech zamówień publicznych na łączną kwotę 348,0 tys. zł⁶⁸, tj. jednego zamówienia, do udzielenia którego zastosowano upzp⁶⁹, oraz dwóch zamówień, do udzielenia których nie stosowano przepisów ustawy z uwagi na wartość zamówienia⁷⁰, wykazała, że:

- działania KWP były zgodne z wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych⁷¹ oraz przepisami prawa dotyczącymi zamówień publicznych w zakresie planowania, przygotowania i przeprowadzenia postępowania, udzielenia, jak i realizacji zamówienia oraz obowiązków publikacyjnych i sprawozdawczych⁷²;
- prawidłowo stosowano zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców;
- realizacja zamówień była zgodna z treścią zawartych umów;
- poniesione z tytułu realizacji zamówień wydatki były celowe i gospodarne oraz służyły realizacji zadań jednostki.

(akta kontroli str. 126-169, 1176-1188, 1931-1933, 2477)

W 2023 r. KWP na FWP nie otrzymywała dotacji z budżetu państwa.

Na koniec 2023 r. w FWP nie wystąpiły zobowiązania w związku z czym nie naliczono i nie płacono odsetek od zobowiązań.

KWP w 2023 r., w ramach FWP, nie zaciągała kredytów i/lub pożyczek oraz nie dokonywała spłat zaciągniętych kredytów/pożyczek w latach wcześniejszych.

(akta kontroli str. 378, 575-579, 1198, 1930, 2526)

Zakupy i zadania inwestycyjne zrealizowano ze środków pochodzących od jednostek, z którymi zawarto porozumienia w łącznej kwocie w wysokości 4554,1 tys. zł (tj. 80,1% wpłat w szczególności od jednostek samorządu terytorialnego na FWP). Środki przeznaczono głównie na:

⁶⁷ Część faktury została zapłacona ze środków Centralnego Funduszu Wsparcia Policji (261,80 zł), a część z budżetu (1268,57 zł).

⁶⁸ Suma wydatków poniesionych na te zamówienia w 2023 r.

⁶⁹ Postępowanie na *Dostawę samochodu osobowego typu SUV* (sprawa znak ZP.76.2023), w wyniku którego udzielono zamówienia finansowanego w całości z FWP w kwocie 185,0 tys. zł.

⁷⁰ Zamówienia finansowane w całości z FWP na łączną kwotę 164,0 tys. zł, do udzielenia których nie zastosowano przepisów ww. ustawy z uwagi na wartość zamówienia lub inne ustawowe przesłanki wyłączenia). Udzielone zamówienia dotyczyły zakupu kamer do detekcji tablic rejestracyjnych (nr sprawy 2023/GMT/130) oraz remontu pomieszczeń w KPP w Dąbrowie Tarnowskiej (nr sprawy AG.B.0162.1.2023.58.TP).

⁷¹ Decyzja nr 5/2021 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie z dnia 4 lutego 2021 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych zgodnie z Ustawą Prawo zamówień publicznych w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Krakowie, zmieniona trzema decyzjami Komendanta, tj. nr 46/2021 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie z dnia 28 lipca 2021 r., nr 60/2022 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie z dnia 8 września 2022 r., nr 51/2023 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie z dnia 3 kwietnia 2023 r. oraz Decyzja nr 58/2021 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie z dnia 4 listopada 2021 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Krakowie, których wartość jest mniejsza niż kwota 130 000 zł netto, zmieniona następnie dwoma decyzjami Komendanta, tj. nr 61/2021 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie z dnia 22 listopada 2021 r., nr 52/2023 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie z dnia 3 kwietnia 2023 r.

⁷² Ustawy o finansach publicznych (art. 44 i art. 46 ustawy o finansach publicznych), upzp oraz aktów wykonawczych do upzp.

- zakupy inwestycyjne w kwocie 2074,9 tys. zł, tj. na zakup 25 aut⁷³ (6 szt. nieoznakowanych i 19 szt. oznakowanych). Zakupiony sprzęt był niezbędny do codziennej pracy policjantów i umożliwił skuteczną realizację ustawowych zadań Policji;
- wydatki (zadania) inwestycyjne w kwocie 2479,2 tys. zł, którą przeznaczono na:
 - zakup m.in. kaset do detekcji narkotyków, części samochodowych, opon, odblasków, tonerów, powerbanków, słuchawek dokanałowych - § 4210 (187,0 tys. zł);
 - zakup: psa, samozaciskowych opasek alkomatów, tablicy magnetycznej, niszczarek, zegarków, foteli, krzeseł czy testerów trzeźwości – § 4250 (180,4 tys. zł);
 - wymianę sterownika silnika, naprawy, dostawy i montaż klimatyzatorów, wymiana sprzęgła, naprawa bieżni oraz dostawa odkurzaczy – § 4270 (867,5 tys. zł);
 - szkolenia bankowe, oznakowanie quada, materiałów reklamowych i promocyjnych – § 4300 (47,0 tys. zł);
 - wykonanie dokumentacji projektowej siedziby KPP Wieliczka i Bukowina Tatrzańska – § 6110 (337,3 tys. zł);
 - zakup sprzętu, tj. aparatu fotograficznego, detektora jammingu GPS, testera diagnostycznego, zabudowy stanowiska dowodzenia, komputera PC – § 6120 (860,0 tys. zł).

Zadania te zrealizowano w celu poprawy standardów i spełnienia niezbędnych wymogów dotyczących funkcjonowania jednostek Policji garnizonu małopolskiego i wykonano je w zakresie zaplanowanym na 2023 r.

(akta kontroli str. 381, 861-864, 1198, 1241, 1318-1324, 1931, 2458-2463)

KWP w 2023 r. nie otrzymała od Prezesa Rady Ministrów polecenia wpłaty środków pieniężnych na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 (ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw⁷⁴) lub na Fundusz Pomocy (na podstawie art. 14 ust. 22 ustawy z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁷⁵).

(akta kontroli str. 1192-1197)

Komendant, wyjaśniając przyczyny ewidencjonowania wydatków w całości w rozdziale 75495 – pozostała działalność poniesionych w 2022 r. z FWP, mimo znaczącego ich poziomu, wskazał, że oprócz środków przekazanych od podmiotów wskazanych w art. 13 ust. 3 ustawy o *Policji*, KWP otrzymała także środki finansowe z MSWiA (tj. z funduszu centralnego). Przedmiotowe środki zostały przekazane przez KGP w trzech transzach na rachunek bankowy FWP jednostki z jednoznacznym określeniem tytułu – środki FWP/zasilenie FWP/zasilenie środki FWP i stanowiły 94% łącznej kwoty funduszu wojewódzkiego. Powyższe środki były źródłem finansowania zadań statutowych Policji, a KGP wskazała konkretne paragrafy oraz tytuły wydatków⁷⁶. Ponadto Komendant wyjaśnił, że sposób postępowania ze środkami otrzymanymi z MSWiA określono w *Informacji dotyczącej gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Policji dla funduszu centralnego, funduszy wojewódzkich i funduszy Szkół Policji oraz w Regulacji dotyczącej gospodarki finansowej Funduszu*

⁷³ Dwanaście zakupiło KWP w Katowicach, siedem KWP w Bydgoszczy pięć KWP w Gdańsku, które dofinansowała KGP i jedno auto dofinansowane przez KWP w Krakowie.

⁷⁴ Dz. U. poz. 568, ze zm.

⁷⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 167, ze zm.

⁷⁶ Pismo BF KGP l.dz. FRS-8993/21 z 3 grudnia 2021 r.

Wsparcia Policji dla funduszu centralnego, funduszy wojewódzkich i funduszy Szkół Policji w 2022 r., przesłanych przez Biuro Finansów KGP⁷⁷.

Ponadto w zakresie przyczyn niedokonania podziału planu wydatków FWP na 2022 r. na rozdziały, zgodnie z faktycznym charakterem i przeznaczeniem operacji gospodarczych (wydatków), Komendant wyjaśnił, że KWP w Krakowie (podobnie jak inne jednostki Policji) klasyfikuje plan wydatków FWP do Rozdziału 75495 – *Pozostała działalność* zgodnie przyjętymi zasadami oraz przepisami. Powyższe wynika z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁷⁸, zgodnie z którym wydatki Policji są klasyfikowane w dziale 754 – *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*. Ponadto wyjaśnił, że powyższe rozporządzenie ustala klasyfikację według: działów, rozdziałów oraz paragrafów wydatków. Zatem ujęcie FWP w Rozdziale 75495 wyklucza możliwość dodatkowego podziału planu wydatków na inne rozdziały. Natomiast realizowane wydatki były klasyfikowane zgodnie z ich treścią do określonych paragrafów, wskazanych w przepisach ww. rozporządzenia.

Prowadzona w KWP ewidencja księgową poniesionych wydatków w ramach FWP, jak dodał Komendant, umożliwiała ustalenie ich faktycznego przeznaczenia w oparciu o opracowaną przez Biuro Finansów KGP *Strukturę kont analitycznych FWP* w zakresie kont syntetycznych 080, 136, 225, 229, 251, 300, 311, 853, 988, 993, 994, która uwzględniała podział wydatków w taki sposób, aby odzwierciedlał obszary zgodnie z klasyfikacją rozdziałów stosowanych przy realizacji wydatków ze środków budżetowych. Ponadto do *Informacji dotyczącej gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Policji dla funduszu centralnego, funduszy wojewódzkich i funduszy Szkół Policji*, załączono wzór informacji o zmianie w planie środków MSWiA oraz strukturę kont analitycznych wraz z opisem, które regulowały przedmiotową problematykę.

KWP w Krakowie sporządzała sprawozdania z wykonania planu finansowego FWP zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷⁹ oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸⁰. Jednostka w oparciu o wymienione przepisy sporządzała sprawozdania Rb-33, Rb-40 Rb-N i Rb-Z w zakresie Rozdziału 75495 – *Pozostała działalność*, które uwzględniały środki otrzymane z MSWiA oraz od podmiotów wskazanych w art. 13 ust. 3 ustawy o Policji. Tak prowadzona sprawozdawczość przez jednostkę umożliwiała wskazanie faktycznego przeznaczenia kosztów/wydatków FWP według obszarów, które można było przypisać do poszczególnych rozdziałów klasyfikacji budżetowej.

Komendant wskazał również, że KWP sporządzała dodatkową sprawozdawczość w oparciu o wytyczne przekazane pismem Dyrektor Biura Finansów KGP znak FRS-3286/2020 z dnia 30 kwietnia 2020 r. zawarte w *Informacji dotyczącej gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Policji dla funduszu centralnego, funduszy wojewódzkich i funduszy Szkół Policji*.

(akta kontroli str. 2389-2457)

Stan Funduszu na koniec 2023 r. wynosił 206,9 tys. zł i obejmował środki pieniężne, które były mniejsze o 64,3% w porównaniu do 2022 r. (579,4 tys. zł). Zobowiązania na koniec 2022 r. i 2023 r. nie wystąpiły.

⁷⁷ Pismo z BF KGP znak FRS-3286/2020 z 30 kwietnia 2020 r. oraz l.dz. FRS-1729/22 z 3 marca 2022 r.

⁷⁸ Dz. U. z 2022 poz. 513, ze zm.

⁷⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm..

⁸⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 454.

Wyższy stan środków pieniężnych na koniec 2022 r. wynikał z niewykonania części planu remontów⁸¹ na łączną kwotę 481,5 tys. zł oraz odsetek od wolnych środków w wysokości 97,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 392-395, 575-579, 859-860, 1189-1190, 1199, 1198, 1206, 1307, 1890-1899, 1902-1929, 1930, 1949)

KWP 24 czerwca 2011 r. zawarła z Bankiem Gospodarstwa Krajowego *Umowę rachunku bankowego bieżącego w złotych podległych konsolidacji finansów publicznych*, która upoważniała Bank do automatycznego przekazywania każdego dnia roboczego w zarządzanie overnight u Ministra Finansów wolnych środków zgromadzonych na rachunku KWP, które nie zostały wydatkowane w danym dniu do godz. 15.00, wraz z wyłączeniem odpowiedzialności Banku z powodu niezapewnienia przez Ministra Finansów do godz. 9.00 w danym dniu odpowiednich środków na rachunku, na który zostały przekazane środki w zarządzanie overnight.

(akta kontroli str. 1902-1929)

Wolne środki Funduszu, zgodnie z art. 78d ust. 2 ustawy o finansach publicznych, przekazywano w zarządzanie Ministrowi Finansów, na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie *wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie*⁸².

Suma sald dziennych, przy 250 dniach roboczych w 2023 r., wolnych środków przekazanych w zarządzanie overnight w ciągu roku wyniosła łącznie 466 872,1 tys. zł. Średnia miesięczna kwota przekazywana w depozyt overnight w 2023 r. wynosiła od 634,9 tys. zł (styczeń) do 2826,8 tys. zł (sierpień). Średnia kwota z 12 miesięcy przekazywana w formie depozytu overnight wyniosła 1856,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 1712-1718)

KWP w 2023 r. z depozytów overnight uzyskała odsetki w wysokości 107,5 tys. zł, co stanowiło 10,0% odsetek uzyskanych w 2022 r. (1074,2 tys. zł).

(akta kontroli str. 389-395, 855-860)

W KWP dla Funduszu nie opracowano systemu zarządzania płynnością wolnych środków. Zastępca Naczelnika Wydziału Finansów Zastępca Głównego Księgowego wyjaśniła, że zasady skonsolidowanego zarządzania płynnością w jednostkach sektora finansów publicznych wynikają wprost z przepisów art. 6 ust. 2 pkt 5 oraz art. 78g ustawy o finansach publicznych i nie wymagają dodatkowej procedury. Ponadto w rozdziale 3 *Zarządzanie przez Ministra Finansów wolnymi środkami państwowych funduszy celowych* rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie *wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie* określono, że zarządzanie płynnością (konsolidacja) polega na czasowym udostępnieniu Ministrowi Finansów wolnych środków dotyczących między innymi państwowych funduszy celowych w zarządzanie. KWP w Krakowie w ramach FWP przekazywała wolne środki Funduszu w zarządzanie overnight.

⁸¹ Do realizacji zadania *Remont pomieszczeń WTO bud. 18 Mogilska 109 w Krakowie* w wyniku postępowania przetargowego wyłoniono tańszego wykonawcę niż zakładano, w zadaniu *KPP Olkusz – remont strzelnicy ćwiczebnej* zakończenie robót i ostatnie płatności nastąpiły w 2023 r. w ramach środków zabezpieczonych w planie remontów na rok 2023, w trakcie realizacji zadania *KMP/KPP/KP – remont obiektów służbowych (w tym roboty wynikające z zaleceń i decyzji PIS)* wykonawca nie dotrzymał terminów i przerwał realizację robót, w związku z czym odstąpiono od umowy i naliczono wykonawcy kary umowne natomiast w zadaniu *Remont dachu KMP Siemiradzkiego w Krakowie* w trakcie realizacji okazało się, że wykonanie części zadania jest zbędne więc finalnie odstąpiono od jej realizacji.

⁸² Dz. U. poz. 1864.

Ponadto Zastępca Naczelnika Wydziału Finansów Zastępca Głównego Księgowego wyjaśniła, że proces mechanizmu kontroli stanu niezbędnych wolnych środków FWP zabezpieczających bieżące regulowanie zobowiązań w KWP jest stosowany i wynika z obowiązującej polityki finansowej⁸³, opisaney w Załączniku Nr 3 pkt II.

(akta kontroli str. 1900-1901, 2385-2388)

W 2023 r. KWP nie przekazywała w zarządzanie terminowe posiadanych wolnych środków Funduszu, nie dokonywano zakupu obligacji skarbowych i innych inwestycji z wolnych środków.

(akta kontroli str. 575-579, 1192-1197, 1198, 1902-1929, 1930)

Zadania określone w art. 13 ust. 4f ustawy o Policji finansowano z przychodów Funduszu wynikających z umów i porozumień w szczególności zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego.

W 2023 r. na rachunku FWP pozostawały środki pochodzące z wpłat z MSWiA z 2022 r. w formie przelewów redystrybucyjnych z Centralnego Funduszu na Fundusz wojewódzki. Podstawą wykorzystania tych środków w 2023 r., zgodnie z pismem z Komendy Głównej Policji znak L.dz FRS-448-22/2023 z 23 lutego 2023 r., był art. 13 ustawy o Policji.

(akta kontroli str. 861-864, 1198, 1200, 1318-1324, 1930, 2463)

Decyzją Nr 66/2017 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie z dnia 7 sierpnia 2017 r. w sprawie określenia zasad funkcjonowania w Komendzie Wojewódzkiej w Krakowie funduszu celowego pod nazwą *Fundusz Wsparcia Policji*⁸⁴ określono zasady funkcjonowania istniejącego w KWP Funduszu.

Jak wyjaśniła Zastępca Naczelnika Wydziału Finansów Zastępca Głównego Księgowego, KWP nie posiada dodatkowego opracowanego planu rzeczowo-finansowego dotyczącego realizacji ustawowych celów i zadań Funduszu na 2023 r. Natomiast w KWP w Krakowie prowadzony jest bieżący rejestr w zakresie zawartych umów i porozumień, obejmujący m.in. wpłaty dokonywane na rzecz Funduszu oraz zrealizowane wypłaty, a także rozliczenia umów i porozumień dokonane z jednostkami samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 1192-1197, 1318-1324, 1944-1948)

Zgodnie z art. 32 ustawy o finansach publicznych KWP sporządziła plany finansowe FWP w układzie zadaniowym na 2023 r. i na dwa kolejne lata. Zmiany planu finansowego Funduszu na 2023 r. obejmowały również korekty planu finansowego FWP w układzie zadaniowym.

Zadania ujęte w planie finansowym Funduszu w układzie zadaniowym były zbieżne z zadaniami określonymi w art. 13 ustawy o Policji. Cele⁸⁵ i mierniki dla poszczególnych zadań i podzadań Funduszu zostały ustalone przez KGP, a dane w zakresie ich wykonania były uzgadniane przez komórki organizacyjne KWP z właściwymi merytorycznie Biurami KGP. Analiza jedenastu mierników zrealizowanych w 2023 r. w ramach funkcji *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek*

⁸³ Wprowadzonej Zarządzeniem Nr 1/2018 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie z dnia 2 stycznia 2018 r. ze zm.

⁸⁴ Zmieniona Decyzją nr 39/2020 Komendanta Wojewódzkiego P w Krakowie z 27 marca 2020 r. zmieniająca Decyzję nr 66/2017 KWP w Krakowie z 7 sierpnia 2017 r. w sprawie określenia zasad funkcjonowania w KWP w Krakowie funduszu celowego pod nazwą *Fundusz Wsparcia Policji*.

⁸⁵ Tj. m.in. zapewnienie bezpieczeństwa obywateli poprzez m.in.: podwyższenie sprawności reakcji Policji na zdarzenie, optymalizację zabezpieczenia prewencyjnego, zapewnienie sprawności ochrony bezpieczeństwa ruchu drogowego, zapewnienie (utrzymanie) skuteczności poszukiwań osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiaru sprawiedliwości, podwyższenie skuteczności wykrywania przestępstw w wybranych kategoriach.

publiczny⁸⁶ Funduszu wykazała, że Komenda osiągnęła wymagane w planie po zmianach wartości. Na wybrane podzadania/działania⁸⁷ FWP wydatkowano:

- na podzadanie 2.1.3. – Działania służby prewencyjnej 3461,9 tys. zł (97,6% planu), w tym np. na działanie 2.1.3.1. – Służba patrolowa i obchodowa 2450,3 tys. zł (97,7% planu),
- na podzadanie 2.1.4. – Bezpieczeństwo w ruchu drogowym 608,7 tys. zł (97,3% planu),
- na podzadanie 2.1.6 – Działania służb kryminalnej i śledczej 2096,2 tys. zł (99,7% planu), w tym np. działanie 2.1.6.1. – Ściganie sprawców przestępstw 1925,2 tys. zł (97,7% planu).

(akta kontroli str. 1316, 1934-1935, 1938, 1939, 1940-1943, 2463)

W związku z obowiązującymi przepisami w zakresie sprawozdawczości⁸⁸ oraz w ramach nadzoru sprawowanego przez KGP nad wydatkowaniem środków z FWP sporządzano dla KGP kwartalne, a od marca 2023 r. miesięczne sprawozdania (Rb 40), kwartalne (Rb-33) oraz dodatkowo comiesięczne *Sprawozdanie dotyczące środków MSWiA w FWP na dzień...*, wg wzoru ustalonego przez Biuro Finansów KGP, zawierające dane dotyczące: rodzaju finansowania, rodzaju wydatku, obszaru finansowania, grupy wydatków, paragrafu, pozycji wydatków, ustawy budżetowej, planu po zmianach, wykonania, zobowiązania oraz zaangażowania. Do przekazywanych przez KWP sprawozdań KGP nie zgłaszała zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 392-395, 855, 861-864, 1953-1990, 2463)

W 2023 r. udział środków (przychodów) ujętych w ustawie budżetowej w kwocie 260 tys. w zakresie planowych do realizacji zadań w ramach FWP w odniesieniu do wpływu środków w kwocie 5686,8 tys. zł wyniósł 4,6%.

Ze środków pochodzących z zawartych porozumień zrealizowano głównie:

- zakup materiałów (m.in. paliwo, materiały uzbrojenia i techniki specjalnej, części samochodowe) – 187,0 tys. zł,
- zakup sprzętu i uzbrojenia – 180,4 tys. zł,
- zakup usług pozostałych (m.in. usługi remontowe) – 914,5 tys. zł
- współfinansowanie wydatków inwestycyjnych jednostek Policji (w szczególności dotyczące dofinansowania zakupu samochodów służbowych) – 3272,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 381, 861-864, 1309-1313, 1318-1324, 1325-1344, 1934-1938, 2463)

Zastępca Naczelnika Wydziału Finansów Zastępca Głównego Księgowego wyjaśniła, że w KWP w Krakowie zapewniono pomiar realizacji celów i zadań Funduszu w oparciu o zapisy bezpośrednio zawarte w umowach i porozumieniach, w których określono cel przeznaczenia środków, termin wykorzystania i rozliczenia środków. Dodatkowo dokonując weryfikacji dokumentów w postaci faktur, protokołów odbioru, dowodów przyjęcia, jednostka na bieżąco monitorowała wpływ środków na rachunek bankowy Funduszu we wcześniej wskazanych kwotach, które umożliwiały zawarcie umów z kontrahentami, a następnie dokonanie im zapłaty.

(akta kontroli str. 1192-1197, 1722-1734, 1738-1741, 1953-1990)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁸⁶ Tj. jedno zadanie, w tym trzy podzadania, w tym siedem działań.

⁸⁷ Powyższe zadania wchodziły w skład funkcji *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny, zadanie W ochronie porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości*.

⁸⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 144) zmienione Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 193).

1. W przypadku ośmiu na 39 skontrolowanych dowodów księgowych płatności na łączną kwotę 481,5 tys. zł dokonano 10 dni po upływie terminu płatności, tj. 23 maja 2023 r., podczas gdy termin płatności przypadał na 13 maja 2023 r. Działanie to było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, według którego wydatki publiczne powinny być dokonywane w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Dotyczyło to faktur wystawionych 13 kwietnia 2023 r. przez firmę UNIMOT Energia i Gaz Sp. z o.o., o numerach: EG/G/1002025/448/04/23/FB, EG/G/1002025/449/04/23/FB, EG/G/1002025/450/04/23/FB, EG/G/1002025/453/04/23/FB, EG/G/1002025/452/04/23/FB, EG/G/1002025/456/04/23/FB, EG/G/1002025/568/04/23/FB, EG/G/1002025/455/04/23/FB. Komenda nie płaciła odsetek z tytułu nieuregulowania należności w wymaganym terminie.

(akta kontroli str. 1242-1283, 1931-1933, 2524-2525)

Zastępca Naczelnika Wydziału Finansów Zastępca Głównego Księgowego wyjaśniła, że realizacja płatności wskazanych faktur, wynika z faktu, że zmiana planu finansowego FWP nastąpiła 19 maja 2023 r., tj. w ostatnim dniu tygodnia, czyli w piątek. Z uwagi na brak środków finansowych w planie wydatków KWP w Krakowie oraz znaczną ilością opracowanych i oczekujących do zapłaty faktur w systemie bankowości elektronicznej NBE w banku NBP, 22 maja 2023 r., tj. poniedziałek, wykonano ich przegląd, wybierając faktury dotyczące jednego kontrahenta UNIMOT. Następnego dnia 23 maja 2023 r. po ich ponownym sprawdzeniu i przygotowaniu poleceń przelewu w Banku BGK dokonano ich zapłaty ze środków pozostałych z funduszu centralnego z 2022 r.

(akta kontroli str. 2513-2523)

2. Komenda zmieniła plan finansowy FWP z opóźnieniem, co było działaniem nierzetelnym. Biuro Finansów KGP pismem⁸⁹ z 23 lutego 2023 r. poinformowało komendantów wojewódzkich Policji, że niewykorzystane środki FWP z 2022 r., a przekazane przez MSWiA w dniu 30 grudnia 2021 r., podlegają realizacji na zasadach określonych w art. 13 ustawy o Policji. W związku z tym należało zmienić plan finansowy FWP na 2023 r. i przesłać stosowne informacje do Biura Finansów Komendy Głównej Policji do 27 lutego 2023 r. KWP dokonała zmiany planu 19 maja 2023 r., tj. po upływie 85 dni od daty otrzymania informacji z KGP.

(akta kontroli str. 1198, 1200-1217, 1241-1306, 1930)

Zastępca Naczelnika Wydziału Finansów Zastępca Głównej Księgowej wyjaśniła, że przedmiotowej zmiany jednostka dokonała w dniu 19 maja 2023 r. na podstawie wewnętrznego dokumentu *Plan finansowy FWP po zmianach na 28 lutego 2023 r. z 27 lutego 2023 r.*, uwzględniającej przyjęcie do planu pozostałości z 2022 r. z przeznaczeniem, jak wskazano w piśmie Biura Finansów KGP I.dz. FRS-448-22/2023 z 23 lutego 2023 r. na pokrycie zobowiązań w ramach wydatków bieżących jednostki, w szczególności zobowiązań wymagalnych. Kwota 481 529,00 zł dotyczyła pozostałości wynikających z Centralnego Funduszu Wsparcia Policji. KWP miała wątpliwości w zakresie sposobu postępowania dotyczącego zmiany w planie funduszu środków z Centralnego Funduszu Wsparcia Policji. Do pozostałości środków w latach wcześniejszych stosowano art. 29 ust. 12 ustawy o finansach publicznych, co zawarte było również w otrzymany z Biura Finansów KGP *Regulacjach dotyczących gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Policji dla funduszu centralnego, funduszy wojewódzkich i funduszy Szkół Policji w danym roku*. Ponadto w toku rozmów telefonicznych z Biurem Finansów KGP ustalono, że przedmiotowej zmiany należy jednak dokonać w trybie art. 13 ustawy o Policji, ponieważ w ustawie z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących

⁸⁹ Znak L.dz. FRS-448-22/2023.

realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 pominięto zapis dotyczący funduszu celowego pn. Fundusz Wsparcia Policji, który to doprecyzowywał tryb dokonywania zmian w latach ubiegłych. W związku z powyższym za właściwego dysponenta środków należało uznać Komendanta Wojewódzkiego Policji. Po tych ustaleniach wprowadzono przedmiotową zmianę do planu funduszu oraz systemu finansowo-księgowego SWOP FK i niezwłocznie zrealizowano płatności z tytułu faktur wymagalnych.

(akta kontroli str. 1890-1894)

NIK zwraca uwagę, że zmiana planu finansowego Funduszu z opóźnieniem mogła wywołać negatywny skutek w postaci zapłaty odsetek w związku z nieuregulowaniem w terminie płatności, które opisano w punkcie 1.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu w 2023 r. Realizacja zamierzeń ujętych w planie finansowym Funduszu w 2023 r. obejmowała zadania finansowane i współfinansowane w ramach przychodów pochodzących z zawartych porozumień i przyczyniła się do zabezpieczenia funkcjonowania KWP na poziomie gwarantującym realizację jej ustawowych zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywateli i mienia. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące zapłaty części faktur po upływie terminu płatności oraz zmiany planu finansowego nie miały negatywnych skutków dla skontrolowanej działalności.

V. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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

- Wnioski
1. Zgłaszanie do KGP na bieżąco rzeczywistych potrzeb na etapie sporządzania planu finansowego.
 2. Wyeliminowanie sytuacji przyznawania dodatku służbowego funkcjonariuszom po złożeniu wniosku o zwolnienie ze służby.
 3. Bieżące ewidencjonowanie odsetek od zobowiązań przeterminowanych.
 4. Wykazywanie w sprawozdaniach Rb-28 zobowiązań wymagalnych wynikających z niezapłaconych not odsetkowych.
 5. Podjęcie działań zmierzających do regulowania płatności ze środków Funduszu w wymagalnych terminach.
 6. Niezwłoczne dokonywanie zmian planu finansowego Funduszu.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁹⁰ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. 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.

⁹⁰ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Poniższy zapis stosowany w przypadku sformułowania uwag i wniosków pokontrolnych w wystąpieniu

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

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

Kraków, dnia 22 kwietnia 2024 r.

Kontrolerzy:

Wiesław Matras
główny specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

p.o. DYREKTOR
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatury w Krakowie
Janusz Klimek
/podpisano elektronicznie/

Rafał Rossowski
specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/