



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.1.2.2024

Pan
Insp. Szymon Sędzik
Komendant Wojewódzki Policji
w Szczecinie

Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie
ul. Małopolska 47
70-515 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie ¹ , ul. Małopolska 47, 70-515 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Insp. Szymon Sędzik, Komendant Wojewódzki Policji w Szczecinie ² od 28 lutego 2024 r. Poprzednio: od 19 czerwca 2020 r. do 19 stycznia 2024 r. nadinsp. Tomasz Trawiński - Komendant, od 20 stycznia 2024 r. do 27 lutego 2024 r. insp. Ryszard Gan – p.o. Komendanta.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Sylwia Krawczyk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/13/2024 z 16 stycznia 2024 r.2. Lidia Modrzejewska-Markiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/31/2024 z 26 stycznia 2024 r.3. Aneta Kolečka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/36/2024 z 2 lutego 2024 r.4. Jarosław Staniszewski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/25/2024 z 23 stycznia 2024 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-13)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2023 r. Komendy, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności oraz dokonanie oceny wykonania planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji ⁴ pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności – podejmowanych działań przez dysponenta Funduszu.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– planowanie i wykonanie wydatków budżetu państwa i środków europejskich,– planowanie i wykonanie przychodów i kosztów Funduszu oraz efekty realizowanych zadań,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none">– analiza planowania wydatków budżetu państwa,– analiza realizacji wydatków budżetu państwa i środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,– kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,

¹ Dalej: Komenda lub KWP.

² Dalej: Komendant Wojewódzki lub Komendant.

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

⁴ Dalej: Fundusz lub FWP.

- analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia, w tym zapisów i dokumentów księgowych dokumentujących poniesione wydatki,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza planowania i wykonania przychodów i kosztów Funduszu,
- kontrola gospodarowania wolnymi środkami,
- analiza realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków Funduszu,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego sfinansowanych środkami z Funduszu,
- kontrola prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli⁶ ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego KWP na 2023 r. oraz wykonanie planu finansowego Funduszu.

Uzasadnienie oceny ogólnej

NIK ocenia pozytywnie proces planowania wydatków Komendy na 2023 r. i podejmowanie przez Komendanta aktywnych działań mających na celu zabezpieczenie środków na wykonywanie zadań KWP.

Wykonanie wydatków budżetowych w wysokości ogółem 721 827,5 tys. zł było zgodne z planem finansowym Komendy⁷. Szczegółowo zbadane wydatki budżetowe (w kwocie 36 232,9 tys. zł) poniesiono, co do zasady, z zachowaniem reguł gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸. Wyjątek dotyczył wielokrotnego niedotrzymywania terminów płatności zobowiązań bieżących i dopuszczenia do powstania zobowiązań wymagalnych (czego skutkiem była zapłata odsetek w kwocie 7,5 tys. zł), a także stanu zobowiązań wymagalnych z tytułu odsetek na koniec 2023 r. w łącznej kwocie 95,2 tys. zł. Działania te były niezgodne z przepisem art. 44 ust. 3 pkt 3 upf. Stwierdzono niecelowe podwyższenie dodatków służbowych funkcjonariuszom, którzy skorzystali z nabytych praw emerytalnych, co obciążyło budżet KWP wydatkami i zobowiązaniami w łącznej wysokości 9,9 tys. zł. Działania te podjęto wbrew zasadzie określonej w art. 44 ust. 3 pkt 1 upf. Mając na uwadze niewystarczający limit wydatków ujętych w planie finansowym na realizację podstawowych zadań (już na początku 2023 r.), podwyższenie ww. dodatków dokonane zostało wbrew racjonalnemu zarządzaniu finansami KWP. Badanie wydatkowania środków z rezerw celowych w łącznej wysokości 32 727,1 tys. zł wykazało, że zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. W Komendzie nierzetelnie ustalano zaangażowanie wydatków, ponieważ w zakresie zbadanych podziałek klasyfikacji budżetowej było ono wyższe na koniec III kwartału 2023 r. o 182,2 % (o 133 325,3 tys. zł) od wykonania wydatków i zobowiązań na koniec 2023 r. (47 247,5 tys. zł). Prawidłowo określony poziom zaangażowania wydatków

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

⁶ Dalej: NIK.

⁷ Z uwzględnieniem 144 zmian dokonanych w trakcie 2023 r.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych lub upf.

stanowi główne źródło informacji o stanie finansów jednostki i jest podstawą wniosku do dysponenta wyższego stopnia o zwiększenie planu wydatków.

Komendant podejmował skuteczne działania mające na celu wykonanie planu finansowego Funduszu (po zmianach) w zakresie przychodów i kosztów. W 2023 r. podejmowano działania ukierunkowane na maksymalizację przychodów odsetkowych poprzez przekazywanie wolnych środków w depozyt overnight. W wyniku analizy kosztów w wysokości 3 522,2 tys. zł (85,1% kosztów realizacji zadań w 2023 r.) stwierdzono, że wydatkowania środków dokonywano zgodnie z planem finansowym Funduszu, na zadania służące realizacji celów Funduszu jednostki oraz, co do zasady, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niewłaściwej klasyfikacji dokonanych wydatków majątkowych (w wysokości 141,7 tys. zł) oraz nieobjęciu sztandarów jednostek Policji ewidencją ilościowo-wartościową. Naruszono przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁹, w zakresie dotyczącym zakazu przewidywania w projektach umowy postanowień dotyczących odpowiedzialności wykonawcy za opóźnienia, a także obowiązków: terminowego opublikowania w Biuletynie Zamówień Publicznych¹⁰ ogłoszenia o wykonaniu umowy; zawarcia w umowie postanowień dotyczących wysokości kar umownych, postanowień określających łączną maksymalną wysokość kar umownych, których mogą dochodzić strony oraz unieważnienia postępowania w przypadku nieopublikowania w Biuletynie wymaganego przepisami ogłoszenia. Stwierdzono również nieprawidłowość dotyczącą zapytania ofertowego w zamówieniu przeprowadzonym z pominięciem przepisów ustawy Pzp. Ponadto jedna umowa została sporządzona nierzetelnie.

Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na realizację planu finansowego KWP oraz wykonanie planu finansowego Funduszu na 2023 r.

NIK pozytywnie zaopiniował roczne sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) KWP (dysponenta III stopnia) oraz Funduszu za 2023 r. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym. Dwa sprawozdania Rb-Z¹¹ za IV kwartał 2023 r. i cztery roczne sprawozdania¹² (z dziewięciu zbadanych), sporządzono rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Stwierdzone nieprawidłowości w pozostałych pięciu sprawozdaniach, polegały na nieujęciu¹³ lub nieprawidłowym ujęciu¹⁴ kwot wynikających z ewidencji księgowej oraz niewykazaniu odsetek w pozycji zobowiązań wymagalnych¹⁵. W ocenie NIK system kontroli zarządczej mający na celu zapewnienie prawidłowości sporządzania sprawozdań nie był w pełni skuteczny.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.; dalej: ustawa Pzp.

¹⁰ Dalej: Biuletyn lub BZP.

¹¹ Dotyczące dysponenta III stopnia budżetu państwa i Funduszu.

¹² Sprawozdania Rb-28 Programy, Rb-28 UE, Rb-BZ1 dysponenta III stopnia oraz Rb-BZ2 dysponenta FWP.

¹³ W sprawozdaniach KWP: Rb-23 (2 340,1 tys. zł) i Rb-27 (2,6 tys. zł).

¹⁴ W sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 dysponenta FWP wykazano nieprawidłowe kwoty przychodów w pozycjach Odsetki i Inne zwiększenia (22,9 tys. zł).

¹⁵ W sprawozdaniu rocznym Rb-28 (497,4 tys. zł i 2,6 tys. zł - z not odsetkowych wystawionych w styczniu 2024 r.).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Planowanie i wykonanie wydatków budżetu państwa i środków europejskich.

Opis stanu faktycznego

1.1. Planowanie wydatków budżetu państwa.

Na podstawie pisma Komendy Głównej Policji w Warszawie¹⁷ z 4 stycznia 2022 r.¹⁸ w KWP rozpoczęto I etap prac planistycznych w zakresie środków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie zakupów inwestycyjnych jednostek organizacyjnych Policji. W formularzu BW-IA wskazano zadania wynikające z ustawy budżetowej na rok 2022 i lata kolejne oraz kwoty dodatkowych potrzeb w zakresie wydatków na zakupy inwestycyjne. Planowane wydatki budżetu państwa na rok 2023 obejmowały zakupy inwestycyjne z § 606 w wysokości ogółem 34 485 tys. zł (w ramach rozdziału 75401, 75404 i 75405), tj. m.in. zakupy sprzętu informatycznego, transportowego, techniki specjalnej¹⁹. Materiały planistyczne opracowano na podstawie potrzeb wskazanych przez Naczelników Wydziału: Transportu, Zaopatrzenia i Inwestycji, Łączności i Informatyki oraz Naczelników Centralnego Biura Śledczego Policji²⁰ – Zarząd w Szczecinie, Biura Spraw Wewnętrznych Policji²¹ w Szczecinie i Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości²². Do każdej pozycji planowanych zakupów przedłożono pisemne uzasadnienie. Na I etapie planowania wydatków Komendy nie planowano wydatków bieżących.

Na podstawie pisma KGP z 20 lipca 2022 r.²³ rozpoczęto II etap prac nad budżetem. KGP przekazała wstępne i wyjściowe kwoty wydatków na lata 2023-2025 w zakresie budżetu jednostki, ogółem 524 209 tys. zł, w tym: w rozdziale 75401 – 8 403 tys. zł, 75402 – 55 tys. zł, 75404 – 142 030 tys. zł, 75405 – 371 542 tys. zł, 75407 – 2 179 tys. zł, z tego:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych – łącznie 14 921 tys. zł²⁴;
- wynagrodzenia i uposażenia – łącznie 479 176 tys. zł²⁵;
- wydatki bieżące – razem 29 132 tys. zł²⁶;
- wydatki majątkowe - razem 980 tys. zł²⁷.

W KWP dokonano podziału wstępnej kwoty wydatków na rozdziały i paragrafy na odpowiednich formularzach planistycznych²⁸. W przekazanych planach wydatków uwzględniono kwoty podane przez KGP, w tym m.in.

¹⁶ 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.

¹⁷ Dalej: KGP.

¹⁸ Znak FB-41/2022/KW.

¹⁹ W tym: 1) ramach rozdziału 75404 ujęto zakup sprzętu informatycznego z zakresu łączności i informatyki (450 tys. zł), sprzętu transportowego (12 555 tys. zł na samochody ciężarowe i osobowe oraz specjalistyczne), techniki specjalnej (450 tys. zł na aparat do izolacji DNA), kwaterunkowego i gospodarczego (75 tys. zł na centralę wentylacji mechanicznej); 2) w ramach rozdziału 75401 ujęto sprzęt informatyczny (81 tys. zł), transportowy (400 tys. zł na samochód specjalistyczny), techniki specjalnej (25 tys. zł na statek powietrzny DRON); 3) w ramach rozdziału 75405 ujęto sprzęt elektroniczny i łączności (780 tys. zł na stanowiska retransmisyjne DMR), informatyczny (500 tys. zł na urządzenia wielofunkcyjne), transportowy (18 319 tys. zł), techniki specjalnej (130 tys. zł), kwaterunkowy i gospodarczy (720 tys. zł).

²⁰ Dalej: CBŚP.

²¹ Dalej: BSWP.

²² Dalej: CBZP.

²³ Znak FB-5351/2022.

²⁴ W §§ 3020, 3030, 3050 i 3070.

²⁵ W §§ 4010, 4020, 4040, 4050, 4060, 4080, 4110 i 4120.

²⁶ W §§ 4180, 4710, 4780 i 4440.

²⁷ W § 6060.

- w zakresie wynagrodzeń – dodatkowe etaty z Programu modernizacji Policji i CBZC; skutki zwiększenia kwoty bazowej wynagrodzeń dla członków korpusu służby cywilnej i funduszu wynagrodzeń dla pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń (o 7,8%); skutki podwyżki minimalnego wynagrodzenia na styczeń 2023 r.; wydatki relacjonowane (nagrody jubileuszowe, fundusz nagród, odprawy emerytalno-rentowe, ekwiwalent za niewykorzystany urlop – planowanie w oparciu o art. 6 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw²⁹; dodatkowe wynagrodzenie roczne zabezpieczono w wysokości 8,5% przewidywanego wykonania wydatków na wynagrodzenia w 2022 r. (ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej³⁰); w zakresie uposażeń policjantów (§§ 4050 i 4070) fundusz naliczono w oparciu o przeciętne zatrudnienie na dzień 1 lipca 2022 r.³¹ z wyłączeniem CBZC (dla którego założono pełne zatrudnienie);
- w zakresie wydatków pochodnych i relacjonowanych do płac – uwzględniono wydatki na pozostałe należności dla policjantów, wpłatę na Pracownicze Plany Kapitałowe w wysokości 1,5% funduszu wynagrodzeń;
- pozapłacowe świadczenia pieniężne – wydatki naliczone wg etatów policyjnych;
- pozostałe wydatki rzeczowe i majątkowe – z tego m.in. równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy (w oparciu o etat policyjny); odpis podstawowy na ZFŚS (37,5% z kwoty 4 435 zł); wydatki rzeczowe – średnia na etat 3 tys. zł (w CBŚP i BSWP) lub 1,2 tys. zł w KWP i komendach powiatowych.

W procesie planowania wydatków osobowych uwzględniano średnioroczny poziom zatrudnienia pracowników oraz funkcjonariuszy.

Na pytanie: w jaki sposób Komenda określała swoje potrzeby niezbędne do zabezpieczenia finansowania powierzonych jej zadań – udzielono m.in. następujących wyjaśnień:

(...) na podstawie danych otrzymanych z:

- 1) *Wydziału Kadr i Szkoleń KWP (który zbiera informacje z komend powiatowych i miejskich oraz na podstawie baz danych):*
 - *zaplanowano na 2023 r. zwiększenie wydatków wynikające z awansów na wyższe stanowiska oraz awansów w stopniu;*
 - *określono prognozowaną liczbę odejść ze służby funkcjonariuszy oraz planowanych przyjęć;*
 - *dokonano kalkulacji wielkości kwot na odprawy oraz ekwiwalenty za niewykorzystany urlop zwalnianych pracowników i funkcjonariuszy odchodzących ze służby;*
 - *w kalkulacji wydatków płacowych przyjęto realny poziom zatrudnienia na 2023 r. zgodnie z meldunkiem kadrowym; średnie wynagrodzenie jest odgórnie narzucone przez KGP;*

²⁸ OPBW w systemie TREZOR, zakupy inwestycyjne na BW-I, wydatki na informatyzację na N-IT.

²⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 2692 ze zm.

³⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 1690.

³¹ Na podstawie meldunku z 1 lipca 2022 r. pn. „Stan etatowo-kadrowy w jednostce organizacyjnej Policji dotyczący policjantów” (stan etatowy ogółem 4 754; stan zatrudnienia ogółem 4 529) oraz „Stan etatowo-kadrowy w jednostce organizacyjnej Policji dotyczący pracowników Policji” (w tym korpus służby cywilnej i pozostali pracownicy; odpowiednio 445 etatów i 695 etatów oraz zatrudnienie / liczba osób 338 i 563; liczba wykorzystanych stanowisk odpowiednio 335,5 i 488,26); etaty razem – 5 894, stan zatrudnienia razem – 5 430. Według Rb-70 na koniec II kwartału 2022 r. zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych (stan na koniec okresu sprawozdawczego – kol. 11) wynosiło łącznie 5 681,01, przeciętne wykonanie w okresie sprawozdawczym wynosiło 5 659,08, plan po zmianach - 5 952. Oba ww. rodzaje dokumentów sprawozdawczych w zakresie ujętych wielkości danych były do siebie zbliżone.

- wydatki na nagrody jubileuszowe zaplanowano na podstawie danych z systemu SWOP – system pozwala wygenerować listę osób uprawnionych do nagród jubileuszowych;
- 2) Wydziału Transportu:
 - w kalkulacji kosztów zakupu paliwa uwzględniono wykonanie wydatków za poprzedni rok oraz zaktualizowano koszty z uwagi na zakupy kolejnych samochodów;
 - w kalkulacji zakupu części zamiennych wzięto pod uwagę stan magazynów na koniec roku poprzedniego (wynikający z przeprowadzonej i zatwierdzonej inwentaryzacji) oraz faktyczne zapotrzebowanie bieżące; uwzględniono dodatkowe zadania związane z ochroną wschodniej granicy;
- 3) Wydziału Zaopatrzenia i Inwestycji:
 - na podstawie zawartych umów roku poprzedniego w zakresie dostawy energii elektrycznej, ciepłej oraz gazu dokonano weryfikacji w zakresie wykorzystania wartości umów i faktycznego zużycia zgodnie z zapotrzebowaniem;
 - na podstawie wykonania wydatków za rok poprzedni oraz faktycznego zapotrzebowania złożonego przez komórki organizacyjne zaplanowano wydatki w zakresie zakupu środków czystości i materiałów biurowych;
 - uwzględniono w planowaniu kwoty wydatków na zakup sprzętu policyjnego oraz uzbrojenia;
 - określono kwoty wydatków na podatki i opłaty lokalne – na podstawie uchwał rad miast i rad powiatów;
- 4) Wydziału Łączności i Informatyki:
 - zaplanowano wydatki z zakresu zakupu usług telekomunikacyjnych, informatycznych oraz zakupu niezbędnego sprzętu oraz wydatków inwestycyjnych;
- 5) Wydziału Finansów, sekcja rozliczeń:
 - na podstawie analizy wykorzystania środków za poprzedni rok zaplanowano wydatki w zakresie parkowania i holowania samochodów przeznaczonych do wyjaśnienia spraw kryminalnych, wydatki na zakup usług medycyny pracy (wraz z Wydziałem Kadr i Szkolenia) oraz wydatki na podróże służbowe krajowe i zagraniczne (wyjazdy zagraniczne planowane są również w projektach współfinansowanych z UE); na podstawie danych z systemu SWOP oraz kartotek indywidualnych funkcjonariuszy zaplanowano wstępne kwoty wydatków w zakresie dopłaty do wypoczynku.

(akta kontroli str. 625-626, 669-672)

Przekazane przez Komendanta Głównego Policji wstępne kwoty wydatków na 2023 r. nie zabezpieczały potrzeb Komendy i jednostek podległych. Na podstawie dokonanych analiz potrzeb (w oparciu o wykonanie 2021 r., zaangażowanie 2022 r. i zaangażowanie przechodzące na rok 2023 oraz po uwzględnieniu aktualnych potrzeb KWP), w piśmie Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego Policji z 22 lipca 2022 r.³² skierowanym do Dyrektora Biura Finansów KGP, wskazano m.in. na:

- roczne ograniczanie budżetu jednostki na wydatki rzeczowe; przyznany limit na wydatki bieżące z rozdziałów 75404 i 75405 stanowił kwotę 27 410 tys. zł, która po odjęciu wydatków z §§ 4180, 4710, 4780, 4440 wynosiła 6 980 tys. zł, przy czym środki przyznane na 2022 r. w ww. paragrafach wynosiły 9 100 tys. zł;
- niekorzystne zjawiska ekonomiczne jak wzrost inflacji (wzrost cen materiałów pędnych, energii oraz zakupu usług);

³² Znak F-032-231/22.

- brak możliwości prawidłowego funkcjonowania jednostki w 2023 r.; powstanie niedoboru środków w poszczególnych paragrafach już w I kwartale 2023 r.

Do pisma załączono tabelaryczny wykaz brakujących środków na zadania Komendy (pn. „Potrzeby nie znajdujące pokrycia w limicie przyznanym na 2023 r.”), w którym ujęto wydatki łącznie na kwotę 78 081 tys. zł, w tym m.in.: w § 4210 zakup materiałów 28 017 tys. zł, 4260 zakup energii 12 280 tys. zł, 4270 zakup usług remontowych 10 415 tys. zł, 4300 zakup usług pozostałych 10 270 tys. zł, 4250 zakup sprzętu i uzbrojenia 4 341 tys. zł, 4390 zakup usług ekspertyz i opinii 3 675 tys. zł, 4410 podróże służbowe krajowe 2 060 tys. zł, 4480 podatek od nieruchomości 1 050 tys. zł. Komenda nie otrzymała odpowiedzi na ww. pismo.

(akta kontroli str. 621-632)

Na podstawie pisma KGP z 4 października 2022 r.³³ projekt budżetu wydatków Komendy w § 4250 przedłożono z podziałem na rodzaje sprzętu (łącznie, transportowy, uzbrojenia, techniki specjalnej, informatyczny, medyczny, pozostały) oraz rodzaje jednostek. Załączono opis najważniejszych zakupów z § 4250 (rozdziały 75404, 75401, 75402, 75405) i § 6060 (rozdział 75404). W § 4250 zaplanowano wydatki na kwotę 425 tys. zł, w § 6060 na kwotę 980 tys. zł.

Pismem KGP z 24 listopada 2022 r.³⁴ poinformowano Komendę o zaakceptowanych projektowanych kwotach wydatków na 2023 r. w zakresie budżetu jednostki (572 807 tys. zł³⁵). Zweryfikowano podział środków dla różnych kategorii wydatków, w tym na: wynagrodzenia i wydatki pochodne (uwzględniono dodatkowe etaty z „Programu modernizacji Policji (...)” i CBZC; uwzględniono skutki zwiększenia kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej i funduszy wynagrodzeń pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń); wydatki rzeczowe (na równoważniki pieniężne w zamian za umundurowanie; na sfinansowanie docelowej struktury etatowej CBZC; na wydatki ZFŚS); wydatki na zakupy inwestycyjne (na sprzęt transportowy); na wydatki inwestycyjne (m.in. na inwestycje budowlane z „Programu modernizacji Policji”).

W przekazanych przez Komendę formularzach planistycznych projekt planu wydatków wynagrodzeń KWP przewidywał:

- w rozdziale 75401 wynagrodzenia/uposażenia w wysokości 7 587 tys. zł (§§ 4010, 4020, 4040, 4050, 4060, 4070); prognozowane średnioroczne zatrudnienie w etatach ogółem 85;
- w rozdziale 75404 wynagrodzenia/uposażenia w wysokości 121 362 tys. zł (§§ 4010 – w tym nagrody uznaniowe 397 tys. zł, 4020 – w tym nagrody uznaniowe 417 tys. zł, 4040, 4050, 4060, 4070); prognozowane średnioroczne zatrudnienie w etatach ogółem 1 627;
- w rozdziale 75405 wynagrodzenia/uposażenia w wysokości 332 821 tys. zł (§§ 4010 – w tym nagrody uznaniowe 626 tys. zł, 4020 – w tym nagrody uznaniowe 338 tys. zł, 4040, 4050, 4060, 4070); prognozowane średnioroczne zatrudnienie w etatach ogółem 4 331;
- w rozdziale 75407 wynagrodzenia/uposażenia w wysokości 1 387 tys. zł (§§ 4010 – w tym nagrody uznaniowe 3 tys. zł, 4020 – w tym nagrody uznaniowe 2 tys. zł, 4040, 4050, 4060, 4070); prognozowane średnioroczne zatrudnienie w etatach ogółem 13.

³³ Znak FB-7119/2022.

³⁴ Znak FB-7884/2022.

³⁵ Oraz 695 tys. zł z budżetu środków europejskich.

W piśmie KWP z 22 lipca 2022 r. zawierającym wykaz brakujących środków na rok 2023 wskazano wyłącznie na niedostateczne środki na wynagrodzenia bezosobowe w § 4170 (w wysokości 1 900 tys. zł).

Pismem z 17 lutego 2023 r.³⁶ otrzymano zaakceptowane kwoty wydatków na 2023 r. w zakresie budżetu jednostki zgodnie z ustawą budżetową. Wydatki budżetu państwa określono w wysokości 578 680 tys. zł³⁷.

(akta kontroli str. 621-632)

Pismem z 15 lipca 2023 r. przesłano do Dyrektora Biura Finansów KGP plan finansowy Funduszu Wsparcia Policji na lata 2023-2026. Na 2023 r. zaplanowano zadania na kwotę 5 930 tys. zł.

Projekt planu finansowego KWP na 2023 r. nie był korygowany o wydatki zaplanowane do realizacji w ramach Funduszu ze względu na niedobory środków na bieżące potrzeby KWP i jej jednostek podległych (wydatki bieżące KWP były dodatkowo finansowane środkami z rezerw celowych).

Komendant wyjaśnił, że określenie wysokości kwot planowanych do pozyskania i wydatkowania w ramach Funduszu Wsparcia Policji należało – w myśl § 4 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Policji³⁸ - wyłącznie do jego kompetencji.

(akta kontroli str. 621-668)

1.2. Realizacja wydatków budżetu państwa i środków europejskich.

Wydatki Komendy w 2023 r. wyniosły 721 827,5 tys. zł³⁹, co stanowiło 99,9% planu po zmianach (722 599,6 tys. zł)⁴⁰. W porównaniu do 2022 r.⁴¹ nastąpił wzrost wydatków o kwotę 160 735,4 tys. zł, tj. o 28,6%. Wskaźniki wykonania wydatków według grup ekonomicznych przedstawiały się następująco:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych – wykonanie w 2023 r. (15 018,2 tys. zł) w stosunku do planu (15 051,0 tys. zł) wyniosło 99,8%, w porównaniu do 2022 r. (13 449,3 tys. zł) wyniosło 111,7%;
- wydatki bieżące – wykonanie w 2023 r. (675 241,1 tys. zł) w stosunku do planu (675 731,9 tys. zł) wyniosło 99,9%, w porównaniu do 2022 r. (534 664,7 tys. zł) wyniosło 126,3%; w strukturze wydatków bieżących KWP nastąpił wzrost wydatków w § 4260 Zakup energii z 3 617,6 tys. zł w 2022 r. do 19 294,8 tys. zł w 2023 r., tj. o 15 677,2 tys. zł (o 433%) oraz § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia z 4 689,1 tys. zł w 2022 r. do 25 706,5 tys. zł w 2023 r., tj. o 21 017,4 tys. zł (o 448,2%);
- wydatki majątkowe - wykonanie w 2023 r. (28 696,2 tys. zł) w stosunku do planu (28 897,9 tys. zł) wyniosło 99,3%, a w porównaniu do 2022 r. (7 476,9 tys. zł) 383,8%.

Wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 upf, w tym wydatki budżetu środków europejskich – wyniosły łącznie 2 872,0 tys. zł⁴².

³⁶ Znak FB-992/2023.

³⁷ Kwota bez paragrafów z czwartą cyfrą inną niż „0” (kwota z budżetu środków europejskich wynosiła 579 019 tys. zł).

³⁸ Dz. U. Nr 118, poz. 1006, ze zm.

³⁹ Kwota zawierająca wydatki z rozdziału 75495, tj. z Funduszu Wsparcia Policji.

⁴⁰ Różnica wyniosła 772,1 tys. zł (w tym 725,2 tys. zł to kwota środków niewykorzystana z czwartą cyfrą „0”).

⁴¹ Wykonanie wyniosło 561 092,1 tys. zł (kwota łącznie z wydatkami z Funduszu Wsparcia Policji).

⁴² W paragrafach 4021, 4022, 4111, 4112, 4121, 4122, 4181, 4182, 4216, 4251, 4252, 4256, 4426.

(akta kontroli str. 268-274, 1097-1102)

Komendant wyjaśnił: *Znaczny wzrost wydatków budżetowych w Komendzie w 2023 r. w stosunku do 2022 r. wynikał z wielu niezależnych od jednostki czynników, w tym:*

- 1) *W zakresie wydatków osobowych niezaliczanych do wynagrodzeń, na które składają się ekwiwalenty i równoważniki pieniężne, m.in. za używanie odzieży własnej, pranie odzieży roboczej oraz w zamian środków higieny wydawanych w naturze (...), a w przypadku odpraw pośmiertnych to zwiększenie wniosków o świadczenie.*
- 2) *W zakresie wydatków osobowych niezaliczanych do uposażeń, które zawierają wypłaty równoważników pieniężnych dla funkcjonariuszy za remont lub brak lokalu mieszkalnego, pomoc mieszkaniową, przejazdy raz w roku dla funkcjonariuszy i ich rodzin, zasiłki na zagospodarowanie i osiedlenie, odprawy pośmiertne i zasiłki pogrzebowe - to wzrost liczby wniosków o świadczenia, a w przypadku dopłaty do wypoczynku - to zmiana kwoty bazowej na 2023 r.*
- 3) *W zakresie wydatków na wynagrodzenia osobowe oraz pochodnych od wynagrodzeń - to dwukrotny wzrost płacy minimalnej (...) w 2023 r.*
- 4) *W zakresie uposażeń policjantów to wzrost od 1 marca 2023 r. kwoty bazowej o 7,8% (...).*
- 5) *W zakresie wpłat na PFRON to wynik wzrostu zatrudnienia w 2023 r. (...).*
- 6) *W zakresie (...) wynagrodzeń wypłacanych biegłym sądowym to efekt współpracy z prokuraturą – bardzo duża ilość zleceń na przeprowadzanie ekspertyz.*
- 7) *W zakresie równoważników pieniężnych i ekwiwalentów dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałych należności (...) to większa liczba wnioskujących oraz wprowadzenie w 2023 r. dodatkowego „świadczenia za długoletnią pracę”.*
- 8) *W zakresie zakupu środków żywności (...) to wzrost cen konsumpcyjnych (...).*
- 9) *W zakresie wydatków rzeczowych, w tym zakupu materiałów i wyposażenia, zakupu sprzętu, energii (wzrost wydatków na poziomie około 634%), usług remontowych, zdrowotnych oraz usług pozostałych to wynik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych o 11,4% (...).*
- 10) *W zakresie wydatków na inwestycje należy wskazać na:*
 - *budowę siedziby Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości (...);*
 - *budowę nowej siedziby Posterunku Policji w Płotach;*
 - *zakończenie inwestycji – budowa nowej siedziby Komendy Policji w Pyrzycach;*
 - *termoizolację Komisariatu Policji w Resku oraz Posterunków Policji w Tychowie i Polanowie;*
 - *budowę Posterunku Policji w Brojczach.*
- 11) *Wzrost wynagrodzeń w 2023 r. oraz wzrost liczby pracowników zainteresowanych Pracowniczymi Planami Kapitałowymi (...).*

(akta kontroli str. 1541, 1544-1545)

Zobowiązania na koniec 2022 r. w łącznej kwocie 48 492,7 tys. zł stanowiły 8,4% kwot planowanych wydatków ujętych w ustawie budżetowej na 2023 r. W trzech paragrafach klasyfikacji budżetowej (§ 4430, 4410, 4170) zobowiązania z 2022 r. stanowiły od 31,4% do 61%.

(akta kontroli str. 268-289)

Komendant wyjaśnił: *KWP informowała dysponenta nadrzędnego o niskim poziomie planu finansowego w roku 2022, którego skutkiem były częste jego zmiany oraz zaciągnięte zobowiązania na koniec roku. Zobowiązania dotyczyły wynagrodzeń*

bezosobowych, podróży służbowych oraz różnych opłat i składek (parkowanie i holowanie). Jednocześnie, mając na uwadze projekt planu budżetu wydatków na rok 2023 dla KWP, kwoty zobowiązań miały w nim swoje pokrycie.

(akta kontroli str. 546-548)

Plan wydatków Komendy na 2023 r. został zwiększony środkami finansowymi z rezerw celowych⁴³ o 85 997,4 tys. zł, z których wykorzystano kwotę 85 886,6 tys. zł, tj. 99,9% przyznanych środków (rozdziały: 75401, 75402, 75404, 75405, 75407). Środki z rezerw przeznaczono na wydatki bieżące⁴⁴ i majątkowe⁴⁵ Komendy.

Zmiany w budżecie państwa na 2023 r. zostały wprowadzone decyzjami Ministra Finansów⁴⁶. W każdym przypadku, po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków, wprowadzono zmiany w planie finansowym Komendy.

Kwota wykorzystanych rezerw celowych na wydatki bieżące (84 293,3 tys. zł) stanowiła 12,2% bieżących wydatków budżetowych Komendy (wykazanych w rocznym Rb-28), które wynosiły 690 259,3 tys. zł⁴⁷. W wydatkach ogółem (721 827,5 tys. zł) środki z rezerw celowych stanowiły 11,9%. Wnioskowanie przez Komendę o środki finansowe z rezerw celowych było uzasadnione i wynikało z faktycznych potrzeb KWP, w tym zapewnienia ciągłości wykonywania zadań Policji.

(akta kontroli str. 1133-1139, 1542, 1547-1548)

Szczegółowym badaniem objęto wykorzystanie środków z rezerw celowych w łącznej wysokości 32 727,0 tys. zł (tj. 38,1% rezerw) przyznanych decyzjami Ministra Finansów:

- z 8 sierpnia 2023 r. – środki w wysokości 1 464,6 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie wypłaty świadczeń motywacyjnych⁴⁸ funkcjonariuszom Policji (pozycja rezerwy celowej⁴⁹ nr 35); zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano kwotę 1 463,7 tys. zł (99,9%);
- z 10 sierpnia 2023 r.⁵⁰ – środki w wysokości 18 782,0 tys. zł z przeznaczeniem na uzupełnienie wydatków budżetowych, 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 bieżące Policji (rc 4); zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano kwotę 18 781,0 tys. zł (99,99%);
- z 15 grudnia 2023 r. – środki w wysokości 5 056,4 tys. zł z przeznaczeniem na zobowiązania wymagalne wobec PKN ORLEN SA⁵¹ – spółki Skarbu Państwa (rc 16); zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano pełną kwotę otrzymanych środków

⁴³ Pozycja rezerwy nr 4, 16, 35, 56, 59, 72, 73.

⁴⁴ Łącznie na wydatki bieżące przekazano 84 402,4 tys. zł, wykorzystano 84 293,3 tys. zł.

⁴⁵ Łącznie na wydatki majątkowe przekazano 1 595 tys. zł, wykorzystano 1 593,4 tys. zł.

⁴⁶ Podjętymi na podstawie art. 154 ust. 1 ufp oraz w związku z wnioskami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁴⁷ Wydatków z czwartą cyfrą „0” (zero) - bez wydatków z czwartą cyfrą inną niż „0” oraz bez wydatków majątkowych (§§ 6050, 6060).

⁴⁸ W wysokości 1,5 tys. zł (w przypadku upływu 25-letniego okresu służby) oraz 2,5 tys. zł (w przypadku upływu 28 lat i 6 miesięcy służby) – za każdy kolejny miesiąc, począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydano decyzję o przyznaniu świadczenia motywacyjnego; decyzje stanowiły rozkaz personalny Komendanta.

⁴⁹ Dalej: rc.

⁵⁰ Decyzja podjęta z uwzględnieniem opinii nr 320 Komisji Finansów Publicznych skierowanej do Ministra Finansów w sprawie zmiany przeznaczenia rezerwy celowej (uchwalonej na posiedzeniu z 28 lipca 2023 r.). Decyzja Ministra Finansów z 10 sierpnia 2023 r. została skorygowana decyzjami z 6 września, 15 września, 31 października i 14 listopada 2023 r. Korekty dotyczyły przeniesień pomiędzy rozdziałami i paragrafami; kwota ogółem decyzji nie uległa zmianie.

⁵¹ Dalej: ORLEN.

na uregulowanie płatności, których termin zapłaty przypadał na okres od maja do października 2023 r.⁵²;

- z 22 grudnia 2023 r. – środki w wysokości 2 945,0 tys. zł z przeznaczeniem na uregulowanie zobowiązań wymagalnych (rc 16); wykorzystano pełną kwotę otrzymanych środków; środki otrzymano 28 i 29 grudnia 2023 r. i wykorzystano na zobowiązania, których termin zapłaty upłynął wg stanu na 22 grudnia 2023 r.;
- z 28 grudnia 2023 r. – środki w wysokości 4 480,9 tys. zł z przeznaczeniem na uregulowanie zobowiązań wymagalnych (rc 16); wykorzystano pełną kwotę otrzymanych środków; środki otrzymano 29 grudnia 2023 r. i wykorzystano na zobowiązania, których termin zapłaty upłynął wg stanu na 28 grudnia 2023 r.

(akta kontroli str. 1140-1332)

Konieczność poniesienia wydatków, na które pozyskano środki z rezerw celowych, były w większości znane (co najmniej kwota 8 330,4 tys. zł) na II etapie prac nad budżetem Komendy, tj. po otrzymaniu (20 lipca 2022 r.) informacji o wstępnych i wyjściowych kwotach wydatków na lata 2023-2025 w zakresie budżetu KWP. Do pisma Zastępcy Komendanta z 22 lipca 2022 r. skierowanego do Dyrektora Biura Finansów KGP załączono wykaz brakujących środków na zadania Komendy na kwotę 78 081 tys. zł.

(akta kontroli str. 623, 631-632)

W sprawie przyczyn nieujęcia w pierwotnym planie Komendy środków zapotrzebowanych (w późniejszym okresie) z rezerwy na zadania, które były znane na etapie konstruowania budżetu na rok 2023 Komendant wyjaśnił: *Po uchwaleniu budżetu państwa, w którym policja zachodniopomorska otrzymała bardzo niski budżet, cyklicznie monitorowaliśmy do dysponenta nadrzędnego o zwiększenie limitów finansowych – wysyłane do KGP analizy potrzeb na wydatki bieżące i wymagalne (przedłożono zestawienia tabelaryczne potwierdzające przeprowadzanie analiz). Potrzeby naszej jednostki były prezentowane w comiesięcznej sprawozdawczości budżetowej w zakresie wykonania wydatków budżetowych (Rb-28) w kolumnie „Zaangażowanie”. Ponadto, w trakcie roku budżetowego zawnioskowano 144 razy o zmiany w planie finansowym KWP, aby zapewnić realizację bieżącej działalności.*

(akta kontroli str. 616-619)

W trakcie 2023 r. Komenda dokonała 144 zmian planu finansowego – ogółem o kwotę 141 000,8 tys. zł. W wyniku analizy 12 zmian planu finansowego nie stwierdzono wydatkowania środków przed zwiększeniem planu.

(akta kontroli str. 620-621, 673-722)

Kwota wydatków niezrealizowanych przez KWP na koniec 2023 r. wynosiła 725,2 tys. zł, z czego z rezerw celowych budżetu państwa 110,7 tys. zł⁵³.

Komendant wyjaśnił: (...) *W odniesieniu do:*

- 1) *zakupów inwestycyjnych, niezrealizowana kwota 201,61 tys. zł to wynik niedostarczenia do 29 grudnia 2023 r. do KWP samochodu;*
- 2) *wydatków niezaliczanych do uposażeń, wydatków na rzecz osób fizycznych oraz podróży służbowych niezrealizowane wydatki to efekt błędnie przedkładanych wniosków / rachunków, które zostały zwrócone do nadawców celem poprawy (...) i nie wróciły do księgowości do 29 grudnia;*

⁵² Kwota uregulowanych należności z faktur (wystawionych w okresie od maja do października 2023 r.) wyniosła łącznie 5 056,5 tys. zł, z tego kwotę 81 zł zapłacono ze środków budżetowych. Faktury dotyczyły opłat za paliwo (materiały pędne i smary).

⁵³ Kwoty z czwartą cyfrą „0”.

3) wydatków bieżących (grupa wydatków 4000) oraz usług remontowych to wynik przedłożonych z opóźnieniem faktur i rachunków – potwierdzeniem są wykazane w sprawozdaniu Rb-28 za grudzień 2023 r. zobowiązania.

(akta kontroli str. 659)

Komendant zgłosił do dysponenta nadrzędnego wnioski o dokonanie blokady wydatków w wyniku czego w II połowie grudnia 2023 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał pięć decyzji⁵⁴ w sprawie blokowania planowanych na rok 2023 wydatków w łącznej kwocie 113,1 tys. zł (w tym 109,1 zł z rezerw celowych).

(akta kontroli str. 703-719)

Komendant wyjaśnił, że *blokad dokonano na podstawie analizy wykonania wydatków z rezerw na dzień 13 grudnia 2023 r. Jednocześnie informujemy, że nie wystąpiły zgłoszenia blokad wyższych niż blokady dokonane przez właściwy urząd. (...) KWP nie posiada wewnętrznych procedur w zakresie blokady; blokady są realizowane reaktywnie na podstawie decyzji dysponentów wyższego stopnia, jednocześnie stosując zasadę nadrzędności ustawy nad aktami wewnętrznymi oraz zasady dotyczące ładu organizacyjnego.*

(akta kontroli str. 658-659, 720)

Kwota niewykorzystanych do końca 2023 r. i niezgłoszonych do blokady wydatków wynosiła 612,1 tys. zł, w tym z rezerw celowych 1,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 773)

W sprawie niezgłoszonych do blokady oszczędności Zastępca Komendanta wyjaśnił, że: *Podstawowym celem blokowania planowanych wydatków jest przeciwdziałanie naruszeniu zasad wykonywania ustawy budżetowej. (...) Powstałe oszczędności na dzień 31.12.2023 r. nie wynikały z niegospodarności jednostki, a z wielu (...) czynników niezależnych od KWP w Szczecinie. Nadmienić również należy, że zgodnie z pismem z 3 listopada 2023 r. KWP w Szczecinie otrzymała z KGP mailową informację w sprawie blokowania planowanych wydatków budżetowych oraz procedury i zasady pracy w ramach realizacji budżetu w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa „TREZOR 3.0), a 6 grudnia 2023 r. KWP w Szczecinie otrzymała informację dotyczącą terminu na wprowadzenie decyzji blokującej wydatki w przypadku stwierdzenia oszczędności, w tym niewykorzystane kwoty budżetu środków europejskich. Termin do 13 grudnia został zrealizowany w zakresie blokad rezerw celowych i środków z budżetu jednostki (wydatki dotyczyły wypłaty specjalnego dodatku motywacyjnego, który został przyznany na podstawie art. 41a znowelizowanej ustawy z dnia 1 grudnia 2023 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023.*

(akta kontroli str. 720-722)

Zdaniem NIK oczekiwanie na dyspozycje z KGP w sprawie blokowania wydatków, w sytuacji posiadania nadmiaru środków pod koniec 2023 r., może świadczyć o braku bieżącego analizowania rzeczywistego stanu finansów jednostki, szczególnie w sytuacji wystąpienia zobowiązań wymaganych. Obowiązkiem kierownika jednostki jest rzetelne planowanie i wykorzystanie środków budżetowych.

⁵⁴ Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Zaplanowane w budżecie wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych zostały zrealizowane zgodnie z planem finansowym (po zmianach) oraz z uwzględnieniem planowanej klasyfikacji budżetowej wydatków. Wydatki na te świadczenia wyniosły w 2023 r. 15 018,2 tys. zł, co stanowiło ponad 99% planu.

Wydatki zrealizowano z paragrafów: 3020 Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń - 179,9 tys. zł; 3030 Różne wydatki na rzecz osób fizycznych - 28,8 tys. zł; 3050 Zasądzone renty - 28,1 tys. zł; 3070 Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom - 14 781,4 tys. zł.

Różnica pomiędzy planem a wykonaniem była nieznaczna (32,8 tys. zł⁵⁵).

(akta kontroli str. 414-457, 1097-1111)

Wydatki bieżące zostały zrealizowane zgodnie z planem finansowym (po zmianach) oraz planem rzeczowym, z uwzględnieniem planowanej klasyfikacji budżetowej wydatków. Wykonanie tych wydatków (675 241,1 tys. zł⁵⁶) w stosunku do planu przekroczyło 99%.

Największe kwotowo wydatki bieżące dotyczyły paragrafów (z czwartą cyfrą „0”): 4050 Uposażenia funkcjonariuszy – 365 314,9 tys. zł; 4180 Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności – 69 879,0 tys. zł; 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników – 38 497,1 tys. zł; 4020 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej – 29 065,4 tys. zł; 4070 Dodatkowe uposażenie roczne dla żołnierzy zawodowych oraz nagrody roczne dla funkcjonariuszy – 28 334,5 tys. zł; 4210 Zakup materiałów i wyposażenia – 25 706,5 tys. zł; 4060 Inne należności żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy zaliczane do wynagrodzeń – 25 520,8 tys. zł; 4110 Składki na ubezpieczenia społeczne – 20 691,0 tys. zł; 4260 Zakup energii – 19 294,8 tys. zł; 4300 Zakup usług pozostałych – 10 539,4 tys. zł.

Różnica pomiędzy planem a wykonaniem wynosiła 490,8 tys. zł i dotyczyła m.in. wydatków z paragrafów 4270 i 4250 (z powodu przedłożenia przez kontrahentów z opóźnieniem faktur i rachunków) oraz 4410, 4430 i 4070.

(akta kontroli str. 414-457, 1097-1111)

Wydatki majątkowe zrealizowano w 99% planu po zmianach, tj. w kwocie 28 696,2 tys. zł. Założone na 2023 r. efekty zostały osiągnięte, w tym budowa nowej siedziby Komendy Powiatowej w Pyrzycach i Posterunku Policji w Brojcach oraz zakup 13 samochodów służbowych (oznakowanych i nieoznakowanych).

Zakupy inwestycyjne i usługi remontowo-budowlane były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2023 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

(akta kontroli str. 414-457, 1097-1111)

Przeciętne zatrudnienie⁵⁷ w KWP w 2023 r. wyniosło 5 520,56 osób i w porównaniu do stanu w 2022 r. (5 660,61) było niższe o 140,05 osób (2,5%), z czego w grupie:

- osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wynosiło 657,62 i wzrosło w stosunku do 2022 r. o 2,86 etatu;
 - członków korpusu służby cywilnej wyniosło 405,92 i wzrosło w stosunku do 2022 r. o 4,93 etatu;
 - funkcjonariuszy wyniosło 4 457,02 i spadło w stosunku do 2022 r. o 147,84 etaty.
- Największy spadek zatrudnienia wystąpił w Komendach Powiatowych Policji (o 126,3 etatu⁵⁸, tj. o 3%), a wzrost (o 10,26 etatu) odnotowano w CBZP.

⁵⁵ Różnica dotyczyła § 3030 i § 3070.

⁵⁶ W tym wydatki z paragrafów z czwartą cyfrą inną niż „0” (zero).

⁵⁷ W przeliczeniu na pełne etaty – wg Rb-70.

Przyczyną zmniejszenia przeciętnego zatrudnienia był, zdaniem Komendy: *nagły wzrost odejść ze służby funkcjonariuszy. W 2022 r. raporty o zwolnienie ze służby złożyło 265 osób, a w 2023 r. w województwie zachodniopomorskim takie raporty złożyło 441 osób.*

(akta kontroli str. 738-739)

W 2023 r. środki wydatkowane na wynagrodzenia – wg danych ujętych w Rb-70 - były o 3 376,7 tys. zł niższe w stosunku do planu po zmianach (0,69% planu po zmianach), z czego o 3 375,9 tys. zł w grupie funkcjonariuszy. Różnica dotyczyła zobowiązań zapłaconych za rok 2022, a niezapłaconych zobowiązań bieżących, z uwagi na ujmowanie w Rb-70 kwot brutto list płac.

(akta kontroli str. 738-739)

W 2023 r. wydatki na wynagrodzenia zwiększyły się o 43 041,2 tys. zł (9,7%) w porównaniu do 2022 r., z czego w grupie:

- osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wyniosły łącznie 40 965,3 tys. zł, (8,4% wydatków łącznych) i wzrosły o 5 355,4 tys. zł;
- członków korpusu służby cywilnej wyniosły łącznie 30 984,2 tys. zł (6,3% wydatków łącznych) i wzrosły o 3 938,3 tys. zł;
- funkcjonariuszy wyniosły łącznie 415 801,74 tys. zł (85,2% wydatków łącznych) i wzrosły o 33 747,5 tys. zł.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2023 r. wyniosło 7 362,65 zł i w porównaniu z 2022 r. było wyższe o 815,80 zł (wzrost o 12,5%⁵⁹).

Wzrost wynagrodzeń w 2023 r. spowodowany był zmianą przepisów dotyczących podwyższenia dodatku funkcyjnego i dodatku kontrterrorystycznego dla funkcjonariuszy Policji oraz wzrostu kwoty minimalnego wynagrodzenia od stycznia 2023 r. i od lipca 2023 r.

(akta kontroli str. 414-457, 1097-1111, 1348-1352)

Według danych wykazanych w sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków, kwoty wydatków na wynagrodzenia nie zostały przekroczone. Z środków FWP w 2023 r. nie ponoszono wydatków na wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 414-457, 1097-1111)

W 2023 r. z KWP odeszło 13 funkcjonariuszy pracujących od 12 do 153 dni, z czego 11 z własnej inicjatywy. Łączna kwota wypłaconych w 2023 r. przez KWP odpraw dla 13 funkcjonariuszy wyniosła 54,7 tys. zł (średnio 4,2 tys. zł), a ekwiwalenty za niewykorzystane dni urlopu (od dwóch do 31) wypłacono dziewięciu funkcjonariuszom w łącznej kwocie 24,3 tys. zł (średnio 205,7 zł za jeden dzień). Przyczynami niewykorzystania urlopu przed zwolnieniem ze służby były w szczególności potrzeby służby, odbywanie szkolenia podstawowego, a także przebywanie na zwolnieniu lekarskim.

(akta kontroli str. 723-737, 1357-1358)

W KWP w 2023 r. wnioski o odejście ze służby skutkujące przejściem na emeryturę złożyło 42 funkcjonariuszy, z czego 29 dotyczyło odejścia w 2023 r., a 13 – w I kwartale 2024 r.

W wyniku analizy dokumentacji ww. 42 funkcjonariuszy, stwierdzono, że Komendant wydał rozkazy personalne o zwiększeniu dodatku funkcyjnego lub służbowego:

- 1) w terminie od 182 do 4 908⁶⁰ dni przed złożeniem raportu o zwolnienie ze służby w stosunku do 15 funkcjonariuszy. Zwiększenie dodatków dla 15 osób wynosiło

⁵⁸ Liczba funkcjonariuszy spadła o 131,28 etaty.

⁵⁹ Z czego wśród: osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń o 14,5%; członków korpusu służby cywilnej o 13,2%; funkcjonariuszy o 12,4%.

- od 10 zł do 300 zł, co stanowiło od 0,6% do 20% wartości dodatku przed zwiększeniem. Średnia kwota zwiększenia dodatków funkcyjnych wynosiła 122 zł⁶¹, a dodatków służbowych 80 zł⁶². Wszystkie podwyższone dodatki przyznano na czas nieokreślony;
- 2) w okresie od trzech do 36 dni przed złożeniem raportu o zwolnienie ze służby w stosunku do 25 funkcjonariuszy, z czego 20 osobom w terminie od trzech do 11 dni. Zwiększenie dodatków dla 25 funkcjonariuszy wynosiło od 200 zł do 1 700 zł, co stanowiło od 33,3% do 71,4% wartości wcześniej przyznanego dodatku. Średnia kwota zwiększenia dodatków funkcyjnych wynosiła 867 zł⁶³, a dodatków służbowych 543 zł⁶⁴. Łączna wartość wydatków poniesionych⁶⁵ przez KWP w wyniku podwyższenia dodatków dla 25 funkcjonariuszy wyniosła 396,1 tys. zł⁶⁶. W uzasadnieniach rozkazów personalnych wskazano na: pozytywną oceną wywiązywania się przez policjanta z obowiązków oraz stopnia realizacji zadań i czynności służbowych. Podwyższone dodatki przyznano 24 funkcjonariuszom na czas określony⁶⁷, a jednemu na czas nieokreślony, przy czym wszystkie wcześniejsze rozkazy dotyczyły przyznania dodatków na czas nieokreślony;
- 3) w terminie 57 dni po złożeniu raportu o zwolnienie ze służby w stosunku do dwóch funkcjonariuszy, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 724-737)

Zdaniem NIK zwiększenie dodatków nie pełniło roli motywacyjnej, w sytuacji gdy funkcjonariusz przechodził na emeryturę. Ponadto powyżej opisany stan faktyczny może świadczyć o procederze uzgadniania między przełożonymi, a funkcjonariuszami podwyższenia dodatków przed formalnym złożeniem wniosku o zwolnienie ze służby przez funkcjonariusza.

W sprawie przyczyn zwiększenia dodatków dla 25 funkcjonariuszy KWP, którzy nabyli prawa emerytalne i fakt ten był Komendzie znany, a w okresie od trzech do 36 dni później złożyli raporty o zwolnienie ze służby⁶⁸ - Zastępca Komendanta wyjaśnił, że: *We wszystkich wymienionych przypadkach dodatki służbowe/funkcyjne zostały przyznane zgodnie z (...) przepisami zawartymi we rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego⁶⁹. Fakt nabycia przez policjanta praw emerytalnych w żaden sposób nie stanowi przeciwwskazania do podwyższenia dodatku, wręcz przeciwnie jest to swoisty atut wynikający z wieloletniego doświadczenia i wzorowo pełnionej służby, który szczególnie w obecnej trudnej sytuacji kadrowej w Policji, winien być doceniany i wynagradzany. Ponadto, nabycie*

⁶⁰ Tj. do 13 lat i sześciu miesięcy.

⁶¹ Dla 4 funkcjonariuszy.

⁶² Dla 11 funkcjonariuszy.

⁶³ Dla 15 funkcjonariuszy.

⁶⁴ Dla 10 funkcjonariuszy.

⁶⁵ Do końca marca 2024 r.

⁶⁶ W tym: 19 430 zł z tytułu wynagrodzeń; 155 400 zł z tytułu świadczeń rocznych, 109 740 zł z tytułu odpraw; 109 969 zł z tytułu ekwiwalentów za urlop; 1 536 zł z tytułu nagród rocznych.

⁶⁷ W 23 przypadkach na jeden miesiąc, w jednym przypadku na dwa miesiące.

⁶⁸ Pytanie zadano mając m.in. na uwadze racjonalne zarządzanie finansami KWP, której wydatki ujęte w planie finansowym już na początku 2023 r. były niewystarczające na realizację podstawowych zadań.

⁶⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1236, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów.

praw emerytalnych po 15 latach służby nie obliguje funkcjonariuszy do skorzystania przez nich z możliwości przejścia na świadczenie emerytalne. Zdecydowana większość pozostaje w służbie do osiągnięcia pełnej wyслуги emerytalnej.

Natomiast na pytanie: Czy funkcjonujący w KWP system kontroli zarządczej, w ramach oceny ryzyka zarządzania zasobami ludzkimi, przewidywał planowanie struktury zatrudnienia funkcjonariuszy, w tym z uprawnieniami emerytalnymi (z uwzględnieniem nabywających w krótkim okresie uprawnienia), w szczególności mając na uwadze prawidłowe przydzielanie zadań (w tym awanse na stanowiska kierownicze) i długoterminowe rozłożenie pracy między funkcjonariuszy - Zastępca Komendanta odpowiedział: *W funkcjonującym w KWP w systemie kontroli zarządczej w ramach oceny ryzyka zarządzania zasobami ludzkimi nie przewidziano planowania struktury zatrudnienia funkcjonariuszy, w tym z uprawnieniami emerytalnymi.*

(akta kontroli str. 545-589)

Na podstawie umów zleceń 14 osób wykonywało zadania pomocnicze w 2022 r., w 2023 r. – osiem osób (obsługa kotłowni i sprzątanie pomieszczeń) na rzecz jednostek podlegających Komendzie⁷⁰. Z tego tytułu poniesiono wydatki w wysokości 137,9 tys. zł w 2022 r. i 99,8 tys. zł w 2023 r.

(akta kontroli str. 921-937)

Według zapisów w ewidencji księgowej i sprawozdań Rb-28 w 2023 r. w KWP wystąpiły zobowiązania na koniec:

- I kwartału w łącznej kwocie 12 805,7 tys. zł, w tym wymagalne - 269,7 tys. zł;
- II kwartału w łącznej kwocie 11 540,8 tys. zł, w tym wymagalne - 269,7 tys. zł;
- III kwartału w łącznej kwocie 13 939,7 tys. zł, w tym wymagalne - 95,2 tys. zł;
- IV kwartału w łącznej kwocie 42 250,9 tys. zł w tym wymagalne - 95,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 880)

W wyniku analizy zapisów w ewidencji księgowej KWP w zakresie rozrachunków z wybranymi czterema kontrahentami⁷¹, a także dokumentacji dotyczącej transakcji na zakup paliwa z ORLEN⁷² stwierdzono, że:

- KWP nie naliczyła odsetek stanowiących zobowiązania wymagalne na koniec I, II i III kwartału 2023 r. od nieuregulowanych w terminie płatności wobec ORLEN, których również nie ujęto w księgach i nie wykazano w kwartalnych sprawozdaniach budżetowych Rb-28, a także nie wykazano odsetek w zobowiązaniach wymagalnych w sprawozdaniu rocznym Rb-28, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w obszarze Sprawozdawczość;
- 42 faktury wystawione przez kontrahenta ENEA, o łącznej wartości 1 140,9 tys. zł, zostały zapłacone przez KWP po terminie (od jednego do 27 dni), z czego 30 faktur zapłacono na koniec miesiąca;
- pięć faktur wystawionych przez kontrahenta PGNiG, o łącznej wartości 61,6 tys. zł, zostały zapłacone przez KWP po terminie (od jednego do sześciu dni), z czego cztery faktury zapłacono na koniec miesiąca;
- osiem faktur wystawionych przez kontrahenta SEC, o łącznej wartości 724,3 tys. zł, zostały zapłacone przez KWP po terminie (od jednego do trzech dni).

⁷⁰ W tym m.in. Posterunków Policji w Marianowie, Ińsku, Dobrej, Polanowie, Sławoborzu, Tychowie, Węgorzynie; Rewirze Dzielnicowych w Postominie.

⁷¹ ENEA, PGNiG, ORLEN, SEC.

⁷² Dalej: ORLEN.

Regulowanie zobowiązań po terminie zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 871-887)

Łączne zaangażowanie planu wydatków KWP na koniec wszystkich trzech pierwszych kwartałów 2023 r. stanowiło ponad 100% planu po zmianach, z czego na koniec I kwartału - 100,4%, II kwartału – 112,1%, III kwartału – 110,4%.

(akta kontroli str. 896-920)

W wyniku analizy poziomu zaangażowania wydatków KWP⁷³ na koniec trzech pierwszych kwartałów 2023 r.⁷⁴ i wykonania na koniec 2023 r. stwierdzono, że:

- a) w okresach od jednego do 11 miesięcy 2023 r. stosunek zaangażowania do planu po zmianach na poziomie przekraczającym 100% wystąpił w 45 podziałkach klasyfikacji budżetowej, z czego w trzech⁷⁵ w każdym z 11 miesięcy;
- b) w 10 podziałkach klasyfikacji budżetowej odnotowano wskaźnik zaangażowanie / plan po zmianach powyżej 100% na koniec każdego z trzech kwartałów⁷⁶;
- c) najwyższy poziom wskaźnika zaangażowanie / plan po zmianach w:
 - I kwartale 2023 r. wystąpił w § 4580 w rozdziałach 75404 i 75405, tj. odpowiednio na poziomie 911,8% i 3 145,6%, a następnie w § 4080 w rozdziałach 75401 i 75404, tj. odpowiednio 240,4% i 246,4%; II kwartale 2023 r. wystąpił w § 4580 w rozdziałach 75404 i 75405, tj. odpowiednio na poziomie 815,1% i 2 241,1%, a następnie w rozdziale 75404 w § 4140 wynosił 198,9%, w rozdziale 75402 w § 4000 wynosił 195,4%;
 - III kwartale 2023 r. wystąpił w § 4580 w rozdziałach 75404 i 75405, tj. odpowiednio na poziomie 386,9% i 801,0%, a następnie w rozdziale 75402 w § 4000 wynosił 159,9%, w rozdziale 75405 w § 4480 wynosił 145,5%;
- d) w 29 wybranych podziałkach klasyfikacji budżetowej⁷⁷, w których odnotowano stosunek zaangażowania do planu po zmianach w wysokości wyższej niż 100%⁷⁸, na koniec:
 - I kwartału 2023 r. - zaangażowanie wykazano na poziomie 95 544,2 tys. zł,
 - II kwartału 2023 r. - zaangażowanie wykazano na poziomie 155 010,5 tys. zł,
 - III kwartału 2023 r. - zaangażowanie wykazano na poziomie 180 572,8 tys. zł,a wykonanie wydatków i zobowiązania na koniec 2023 r. wyniosły łącznie 47 247,5 tys. zł. Stan ten świadczy o zawyżeniu zaangażowania na koniec:
 - I kwartału 2023 r. o kwotę 48 296,7 tys. zł (36,2%);
 - II kwartału 2023 r. o kwotę 107 763,0 tys. zł (223,1%);
 - III kwartału 2023 r. o kwotę 133 325,3 tys. zł (282,2%), co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 896-920)

⁷³ Z wyłączeniem paragrafów wynagrodzeniowych.

⁷⁴ Na podstawie Rb-28 za marzec, czerwiec i wrzesień 2023 r.

⁷⁵ Rozdziałach: 75401, 75404 i 75405 w § 4000.

⁷⁶ W rozdziale 75401, § 4000 na koniec: I kwartału – 123,9%, II kwartału – 184,7%, III kwartału – 145,3%; rozdziale 75401, § 4080 na koniec: I kwartału – 240,4%, II kwartału – 175,0%, III kwartału – 141,4%; rozdziale 75402, § 4000 na koniec: I kwartału – 136,5%, II kwartału – 195,4%, III kwartału – 159,9%; rozdziale 75404, § 4000 na koniec: I kwartału – 116,2%, II kwartału – 162,0%, III kwartału – 140,9%; rozdziale 75404, § 4080 na koniec: I kwartału – 246,4%, II kwartału – 170,4%, III kwartału – 136,6%; rozdziale 75404, § 4580 na koniec: I kwartału – 911,8%, II kwartału – 815,1%, III kwartału – 386,9%; rozdziale 75405, § 4000 na koniec: I kwartału – 118,8%, II kwartału – 160,2%, III kwartału – 139,7%; rozdziale 75405, § 4080 na koniec: I kwartału – 195,8%, II kwartału – 147,6%, III kwartału – 130,2%; rozdziale 75405, § 4180 na koniec: I kwartału – 107,4%, II kwartału – 112,6%, III kwartału – 101,1%; rozdziale 75405, § 4580 na koniec: I kwartału – 3 145,6%, II kwartału – 2 241,1%, III kwartału – 801,0%.

⁷⁷ Rozdział 75401, § 3070, 4000, 4080, 4180; rozdział 75402, § 4000; rozdział 75404, § 3070, 4000, 4080, 4120, 4140, 4170, 4180, 4270, 4480, 4580; rozdział 75405, § 3070, 4000, 4080, 4110, 4120, 4180, 4230, 4270, 4430, 4480, 4520, 4580, rozdział 75407, § 4000; rozdział 75495, § 4000.

⁷⁸ Minimum w jednym miesiącu.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że: (...) KWP cyklicznie monitorowała do dysponenta nadrzędnego o zwiększenie limitów finansowych w trakcie roku budżetowego, poprzez złożenie ponad 140 wniosków o zmianę w planie wydatków. Jednocześnie, potrzeby jednostki prezentowane były w comiesięcznej sprawozdawczości budżetowej w zakresie wykonania wydatków budżetowych (RB-28) w kolumnie „zaangażowanie”. (...) Informacja o zaangażowaniu jest jednocześnie wskazówką dla kierownika jednostki w jaki sposób winno się kształtować przyszłe zobowiązania. Dlatego zaangażowania nie należy mylić ze zobowiązaniami. W KWP, poszczególni dysponenci części wydatków, wymienieni w decyzji nr 403/10 Komendanta z dnia 28 grudnia 2010 w sprawie realizacji w KWP niektórych zadań z zakresu gospodarki finansowej jednostki, przekazują co miesiąc dane w zakresie potrzeb garnizonu zachodniopomorskiego. A zatem, najpierw pojawia się zaangażowanie, a dopiero później zobowiązanie. Jest to wynik tego, iż najpierw podpisywane są różnego rodzaju umowy, np. z pracownikami o pracę, z kontrahentami o dostawy, a po ich wykonaniu (w przypadku dostaw, robót i usług po ich odebraniu, w przypadku umów o pracę po naliczeniu w listach płac wynagrodzeń) powstaje zobowiązanie jednostki wobec konkretnego podmiotu, w określonej wysokości i o oznaczonym terminie płatności. Umowy zawierane przez jednostkę podpisywane są przez kierownika jednostki. To jego podpis świadczy o zaangażowaniu środków budżetowych i jest przyrzeczeniem danym drugiej stronie, że jeżeli umowa zostanie wykonana prawidłowo, to zostanie jej przekazana określona kwota tytułem zapłaty. Główny księgowy parafuje jedynie umowę, co oznacza, iż potwierdza, że są lub będą środki na jej zapłacenie i w odpowiednim terminie wykona dyspozycje środkami pieniężnymi. (...).

(akta kontroli str. 590-596)

Na koniec 2023 r. saldo konta 999 Zaangażowanie wydatków budżetowych lat przyszłych, wynosiło 105 883,3 tys. zł, na które składała się kwota rocznych zobowiązań wynikająca z rocznego sprawozdania Rb-28 (42 250,9 tys. zł) oraz kwota stanowiąca wartość umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w latach następnych (63 632,4 tys. zł). Zapisy księgowe na tym koncie dokonano jedynie na koniec 2023 r.

(akta kontroli str. 1379-1380)

W 2023 r. KWP prowadziła bieżące analizy poziomu zaangażowania w stosunku do posiadanego planu wydatków nie tylko w momencie przygotowywania miesięcznych sprawozdań Rb-28, ale również opracowała 14 analiz poziomu wykonania i zapotrzebowania wydatków, które przekazywano do dysponenta wyższego stopnia. Nadto KWP wystąpiła o 1 011 zmian w planie wydatków. W wyniku złożonych wniosków nastąpiło zwiększenie planu⁷⁹ o łączną kwotę 141 000,8 tys. zł, w tym o 85 997,4 tys. zł z rezerw celowych. Na mocy decyzji MSWiA dokonano 1 005 zmian w planie wydatków KWP, a sześć zmian⁸⁰ - nie mających wpływu na wykonanie planu wydatków KWP - nie zostało zrealizowanych.

(akta kontroli str. 673-722, 881, 888-895, 1372-1374)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w wysokości 36 232,9 tys. zł (127 dowodów księgowych dokumentujących poniesione wydatki), tj. 5,02% ogółem wydatków zrealizowanych przez KWP w 2023 r., w tym kwota zbadanych wydatków majątkowych wyniosła 28 406,0 tys. zł, a wydatki z wykorzystaniem środków z rezerw celowych wyniosły 6 900,9 tys. zł. Jeden z badanych wydatków ze środków

⁷⁹ W stosunku do kwoty 578 680 tys. zł ujętej w ustawie budżetowej na 2023 r.

⁸⁰ Dotyczące zmniejszenia planu i zmian pomiędzy KWP a innym dysponentem.

unijnych (492,5 tys. zł) dotyczył projektu PL/2020/PR/0084 pn. "Zintegrowane stanowiska zarządzania i informowania o ryzyku w sytuacji kryzysowej". Zbadane wydatki na działalność promocyjno-reklamową wyniosły 112,3 tys. zł.

Doboru próby wydatków⁸¹ dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS⁸²). Badaniem objęto 47 zapisów księgowych odpowiadających wydatkom na kwotę 11 536,0 tys. zł⁸³.

Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 24 164,8 tys. zł⁸⁴ (łącznie 54 dokumenty księgowe).

W wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na roboty budowlane, zakupy towarów i usług służących realizacji celów jednostki. Wydatki realizowano co do zasady z zachowaniem reguł gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych. Wyjątek stanowiło 12 przypadków naruszenia wymogów dotyczących terminów płatności zobowiązań, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1052-1055, 1069-1088)

W wyniku przeglądu analitycznego zapisów księgowych (na kontach kosztowych z zespołu 4) i szczegółowej analizy 11 przypadków księgowania⁸⁵ ze stycznia 2023 r. ustalono, że podstawą ujęcia w ewidencji księgowej były dokumenty, które wpłynęły do komórki finansowej po 20 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 163-164, 866)

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że zgodnie z polityką rachunkowości KWP rozdział II Techniki prowadzenia ksiąg rachunkowych – jeśli dokument będący dowodem księgowym stwierdzającym dokonanie w miesiącu grudniu operacji gospodarczej wpłynął do jednostki po 20 stycznia kolejnego roku obrotowego, następującym po roku obrotowym, za który sporządza się sprawozdanie oraz nie ma istotnego wpływu na sprawozdanie to jego skutki ujmuje się w księgach rachunkowych miesiąca sprawozdawczego, w którym ten dowód księgowy wpłynął. Tym samym nieujęcie wydatków zgodnie z powyższymi zasadami naraziłoby KWP na zarzut nierzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych.

(akta kontroli str. 597-607)

W 2023 r. KWP wydatkowała na odsetki (§ 4580) łącznie 27,8 tys. zł, z czego 7,5 tys. zł z not odsetkowych (co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*), a 20,3 tys. zł na podstawie wyroków sądowych.

(akta kontroli str. 597-607)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości.

⁸¹ Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2023 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące: wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 1 000 zł) oraz zapisów objętych badaniem celowym (poza MUS).

⁸² Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

⁸³ Kwota obejmująca wartości wykazane w wylosowanych dokumentach księgowych. Wartość wynikająca z wylosowanych zapisów księgowych dotyczących jednego paragrafu klasyfikacji budżetowej wyniosła 9 195,9 tys. zł.

⁸⁴ Kwota obejmująca wartości wykazane w wybranych dokumentach księgowych. Wartość wynikająca z zapisów księgowych dotyczących jednego paragrafu klasyfikacji budżetowej wyniosła 21 774,8 tys. zł.

⁸⁵ Dokumenty z 2022 r.

1. W 2023 r. Komenda regulowała zobowiązania z naruszeniem wymaganych terminów płatności:

- 42 faktury wystawione przez kontrahenta ENEA, o łącznej wartości 1 140,9 tys. zł, zostały zapłacone po terminie⁸⁶ (od jednego do 27 dni);
- pięć faktur wystawionych przez kontrahenta PGNiG, o łącznej wartości 61,6 tys. zł, zostały zapłacone po terminie⁸⁷ (od jednego do sześciu dni),
- osiem faktur wystawionych przez kontrahenta SEC, o łącznej wartości 724,3 tys. zł, zostały zapłacone po terminie (od jednego do trzech dni).

Wskutek nieterminowego regulowania zobowiązań Komenda wydatkowała w 2023 r. na odsetki (z § 4580) łącznie 7,5 tys. zł - na podstawie not odsetkowych⁸⁸.

Ponadto w 12 przypadkach (z 78 objętych próbą wydatków) naruszono wymogi dotyczące terminów płatności zobowiązań⁸⁹ (od 1 do 206 dni).

Powyższe działania były niezgodne z zasadą dokonywania wydatków ze środków publicznych określoną w art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli str. 871-887, 1069-1088)

Komendant wyjaśnił, że nieterminowe płatności były wynikiem braku środków finansowych na ich pokrycie. Ponadto podał: *W trakcie kontroli, wielokrotnie wskazywano na problemy w finansowaniu zadań Policji w 2023 r. oraz na 144 wnioski do KGP, MSWiA oraz MF o zmiany w planie finansowym polegające na jego zwiększeniu lub zmianie pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej.*

Niestety, zachwiana płynność finansowa oraz brak planu na wydatki Policji w całym kraju prowadziły niekiedy do opóźnień w płatnościach.

(akta kontroli str. 673-722, 1582)

Jednostki sektora finansów publicznych są zobowiązane do terminowego regulowania zaciągniętych zobowiązań.

2. Z upoważnienia Komendanta Naczelnik Wydziału Kadr KWP 31 maja 2023 r. i 2 stycznia 2024 r. zwiększył dodatki służbowe dwóm funkcjonariuszom KWP o kwotę 252 zł i 500 zł, (tj. o 50% i o 50,6% wartości dodatku przed zwiększeniem), po złożeniu przez nich wniosków o zwolnienie ze służby (w dniu 4 kwietnia 2023 r. i 6 listopada 2023 r.) skutkujących przejściem na emeryturę. Zwiększenia miały charakter okresowy, tj. na miesiąc, a w uzasadnieniu rozkazów personalnych dotyczących podwyższenia dodatku służbowego wskazano na: pozytywną oceną wywiązywania się przez policjanta z obowiązków oraz stopnia realizacji zadań i czynności służbowych, a także planowanym zwiększeniem liczby zadań i czynności służbowych.

(akta kontroli str. 723-737)

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że: (...) *informuję, iż podwyżka dodatków służbowych dla wskazanych funkcjonariuszy nastąpiła zgodnie z obowiązującymi przepisami zawartymi w cytowanym rozporządzeniu i na podstawie wniosków personalnych, z którymi bezpośredni przełożeni policjantów zwrócili się do Komendanta. W uzasadnieniu wskazano, iż znaczna liczba wakatów wymusza przydzielanie policjantom będącym w służbie dodatkowych czynności, często wykraczających poza podstawowy zakres ich obowiązków. W przypadku obu*

⁸⁶ Z czego 30 faktur zapłacono na koniec miesiąca.

⁸⁷ Z czego cztery faktury zapłacono na koniec miesiąca.

⁸⁸ Na rzecz: Poczta Polska 3,2 tys. zł i 1,3 tys. zł; PGNiG 2,8 tys. zł i 0,02 tys. zł; ENEA OPERATOR 0,1 tys. zł.

⁸⁹ Zestawienie tabelaryczne z badania próby wydatków budżetowych, poz./wiersz nr 15 (nr dokumentu 01/2023/V000546), nr 16 (F00061P0123SFAKAMQ), nr 17 (5552415/22/2023/F), nr 18 (P/22791469/0035/23), nr 19 (0467062527), nr 28 (0467267224), nr 30 (0778/2023), nr 31 (0467344314), nr 38 (0024/09/23), nr 39 (7367/2023), nr 40 (P/22791469/0176/23), nr 46 (1/12/2023).

funkcjonariuszy nie tylko wieloletnia (25 lat i 32 lata), ale również wzorowa służba, miała wpływ na podwyższenie dodatków służbowych. Jako wykwalifikowanym i doświadczonym policjantom powierzono im dodatkowe, niezbędne dla funkcjonowania podstawowych komórek czynności. Jednocześnie informuję, że maksymalny dodatek służbowy, jaki według wytycznych zawartych w cytowanym rozporządzeniu mógłby zostać przyznany wymienionym funkcjonariuszom to w przypadku poz. 3 - 4 593,10 zł, poz. 29 - 3 457,50 zł.

(akta kontroli str. 540, 551-552)

W wyniku podwyższenia dodatków służbowych dwóm funkcjonariuszom, wydatki KWP zostały zwiększone łącznie o 9 877,0 zł, z czego:

- wydatki poniesione do końca marca 2024 r. wyniosły 9 121,0 zł⁹⁰;
- zobowiązania należne z tytułu świadczenia rocznego w okresie od kwietnia 2024 r. wyniosły 756 zł.

(akta kontroli str. 724-736)

Podwyższenie dodatków służbowych policjantom w sytuacji, gdy funkcjonariusze ci złożyli wnioski o zwolnienie ze służby i jednocześnie spełniali warunki uzyskania świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego, skutkowało wydatkowaniem środków z naruszeniem wymogów art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi 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. Zdaniem NIK zwiększenie dodatków nie pełniło roli motywacyjnej, czyli celu do którego zostały przewidziane.

3. Wysokość zaangażowania wydatków KWP określono nierzetelnie wskutek niewłaściwego ustalenia (tj. jego zawyżenia), co stwierdzono na podstawie porównania wartości zaangażowania na koniec trzech kwartałów 2023 r. z sumą wydatków i zobowiązań na koniec 2023 r.

Na podstawie analizy próby obejmującej 29 podziałek klasyfikacji budżetowej ustalono, że na koniec:

- I kwartału 2023 r. zawyżono zaangażowanie o kwotę 48 296,7 tys. zł (36,2%);
- II kwartału 2023 r. zawyżono zaangażowanie o kwotę 107 763,0 tys. zł (223,1%);
- III kwartału 2023 r. zawyżono zaangażowanie o kwotę 133 325,3 tys. zł (282,2%).

(akta kontroli str. 896-920)

Główna Księgową KWP wyjaśniła, że: *na koncie 998 zaangażowanie księgowane jest w łącznych kwotach wskazanych przez poszczególnych dysponentów na wskazane paragrafy. (...) każdy z dysponentów wewnętrznych, tj. Wydział Transportu, Wydział Zaopatrzenia i Inwestycji, Wydział Łączności i Informatyki oraz do Centralnego Biura Śledczego Policji – Zarząd w Szczecinie, Biura Spraw Wewnętrznych Policji w Szczecinie i Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości przedkłada do 3 każdego miesiąca zestawienia zaangażowania wydatków.*

(akta kontroli str. 608-613)

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że: *Zaangażowanie (...) jest księgowane przez pracowników Sekcji Księgowości w systemie SWOP-FK zgodnie z informacjami przekazanymi z wydziałów merytorycznych. (...) jednostka cyklicznie występowała*

⁹⁰ W tym: 752 zł z tytułu wynagrodzeń; 2 268 zł z tytułu świadczeń rocznych, 4 512 zł z tytułu odpraw; 1 526,3 zł z tytułu ekwiwalentów za urlop; 62,7 zł z tytułu nagród rocznych.

o zwiększenie planu oraz informowała dysponenta nadrzędnego o faktycznych potrzebach poprzez prezentację choćby zaangażowania w RB-28. Z uwagi na duże opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków dotyczących zmian w planie (a tym samym możliwości zaciągania zobowiązań), szczególnie na przełomie miesięcy, wykazywane potrzeby mogły być wyższe niż ich faktyczna realizacja. Ma to swoje uzasadnienie w ramach kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 608-613)

W myśl § 8 ust. 3 pkt 2 rozdziału 4 załącznika 35 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁹¹: zaangażowanie to kwoty wynikające z umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie powoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku bieżącym, a nie z potrzeb.

Natomiast rzetelnie określony poziom zaangażowania planu wydatków jest głównym źródłem informacji o stanie finansów jednostki i podstawą do m. in. rzetelnego wnioskowania do dysponenta wyższego stopnia o zwiększenie planu wydatków. Szczególne znaczenie ma rzeczywista kwota zaangażowania, gdy kwoty wynikające z ustawy budżetowej nie zabezpieczają w pełni podstawowych potrzeb państwowej jednostki budżetowej, jak to miało miejsce w 2023 r. w KWP.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie proces planowania wydatków Komendy na 2023 r. Komendant podejmował aktywne, chociaż nie w pełni skuteczne, działania mające na celu zabezpieczenie środków na wykonywanie zadań KWP. Wykonanie wydatków było zgodne z planem finansowym Komendy. Wydatki poniesiono, co do zasady, z zachowaniem reguł gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych. Wyjątki dotyczyły wielokrotnego niedotrzymywania terminów płatności zobowiązań bieżących i dopuszczenia do powstania zobowiązań wymagalnych, czego skutkiem była zapłata odsetek, a także niecelowego podwyższenia dodatków służbowych dwóm funkcjonariuszom. Działania te były niezgodne z przepisami art. 44 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy o finansach publicznych. Natomiast podwyższanie dodatków funkcyjnych i służbowych funkcjonariuszom, którzy nabyli prawa emerytalne, w ocenie NIK, nie stanowiło racjonalnego zarządzania finansami KWP, której wydatki ujęte w planie finansowym już na początku 2023 r. były niewystarczające na realizację podstawowych zadań. Stwierdzono również nierzetelne określanie zaangażowania wydatków Komendy.

OBSZAR

2. Wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji.

Opis stanu faktycznego

W planie finansowym Funduszu na 2023 r. założono wartość zadań wynikających z ustawy tworzącej fundusz celowy⁹² na kwotę 5 930 tys. zł (plan po zmianach 6 013,4 tys. zł), z tego 2 018 tys. zł na współfinansowanie wydatków bieżących jednostek organizacyjnych Policji (plan po zmianach 2 101,4 tys. zł), 3 520 tys. zł na współfinansowanie wydatków inwestycyjnych jednostek organizacyjnych Policji, 392 tys. zł na rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby. Nie planowano środków finansowych na nagrody dla policjantów za osiągnięcia w służbie.

⁹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 454; dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

⁹² Art. 13 ust. 4f ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2024 r. poz. 145); dalej: ustawa o Policji.

W 2023 r. plan finansowy zadań Funduszu został wykonany w kwocie 4 139,7 tys. zł, tj. 69,8% planu po zmianach, z tego 1 492,8 tys. zł (74,0%) na współfinansowanie wydatków bieżących, 2 558,7 tys. zł (72,7%) na współfinansowanie wydatków inwestycyjnych, 88,2 tys. zł (22,5%) na rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby.

Wartość wykonania zadań w 2022 r. wyniosła 66 238,1 tys. zł, w 2021 r. 8 409,0 tys. zł, w 2020 r. 42 570,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 398-400, 410, 1395-1418)

Stan Funduszu na początek 2023 r. wynosił 230,1 tys. zł. Na bilans otwarcia FWP składały się następujące kwoty: 38,6 tys. zł i 60,0 tys. zł - środki, o których mowa w art. 13 ustawy o Policji; 86,1 tys. zł - odsetki, o których mowa w art. 13 ww. ustawy; 23,0 tys. zł - odsetki od środków otrzymanych jako przelewy redystrybucyjne; 22,4 tys. zł - pozostałość środków otrzymanych jako przelewy redystrybucyjne.

(akta kontroli str. 1534-1536)

Plan przychodów wynikający z ustawy tworzącej fundusz celowy wynosił 5 930 tys. zł (plan po zmianach 6 013,4 tys. zł), z tego wpłaty od jednostek 5 880 tys. zł, pozostałe przychody 50 tys. zł (plan po zmianach 133,4 tys. zł). Plan przychodów po zmianach w 2023 r. wynosił 6 013,4 tys. zł, co stanowiło 8,7% planu po zmianach roku 2022. Przychody zrealizowano w wysokości 4 115,3 tys. zł (tj. 68,4% planu po zmianach), z tego wpłaty od jednostek 4 028,5 tys. zł (68,5%), pozostałe przychody 86,8 tys. zł (65,1%). Wykonanie przychodów w 2023 r. stanowiło 6,2% przychodów wykonanych w 2022 r., co oznacza, że przychody w 2023 r. były niższe w stosunku do roku 2022 o 1 509,6% (w 2022 r. Komenda otrzymała przelewy redystrybucyjne w łącznej kwocie 62 361,3 tys. zł).

(akta kontroli str. 398-400, 410, 1395-1418)

Plan kosztów na 2023 r. wynikający z ustawy tworzącej fundusz celowy wynosił 5 930 tys. zł (plan po zmianach 6 013,4 tys. zł), z tego koszty własne wynosiły 2 410,0 tys. zł (2 493,4 tys. zł), koszty inwestycyjne 3 520,0 tys. zł.

Koszty realizacji zadań z FWP wyniosły 4 139,9 tys. zł (68,8% planu po zmianach), z tego koszty własne wynosiły 1 581,2 tys. zł (63,4%), koszty inwestycyjne 2 558,7 tys. zł (72,7%).

Relacja kosztów własnych w stosunku do kosztów ogółem wynosiła w 2023 r.: w planie po zmianach - 41,5%; w wykonaniu - 38,2%. W 2022 r. relacja kosztów własnych w stosunku do kosztów ogółem w wykonaniu wynosiła 61,9%; w 2021 r. 14,1%; w 2020 r. 57,4%.

(akta kontroli str. 398-400, 410, 1395-1418)

W sprawie niskiego wykonania wartości zadań, planu przychodów i kosztów w 2023 r. Komendant wyjaśnił m.in., że w trakcie prac planistycznych określenia przychodów i kosztów dokonuje się na podstawie wykonania ubiegłych okresów - danych historycznych, jest to zatem wartość szacunkowa. Komendant podkreślił, że w 2022 r. KWP dysponowała środkami przeznaczonymi na Fundusz przez KGP oraz pozyskanych w ramach zawartych porozumień, natomiast w 2023 r. Komenda nie otrzymała środków z KGP. Ponadto Komendant wskazał, że *realizację planu FWP należałoby rozpatrywać jako porównanie wykonania do rzeczywiście pozyskanych środków (przychodów), a nie środków planowanych* (...). Na tej podstawie warto wskazać, że przychody w roku 2023 zrealizowano w kwocie 4 115,26 tys. zł a wydatki w kwocie 4 139,95 tys. zł. Oznacza to, że wykorzystanie

środków FWP było prawie całkowite (wykorzystano również pozostałe na 2022 r. środki FWP).

(akta kontroli str. 1534-1536)

Stan Funduszu na koniec okresu sprawozdawczego wyniósł 205,4 tys. zł (z tego środki pieniężne / depozyty overnight⁹³ 205,6 tys. zł, zobowiązania 0,2 tys. zł⁹⁴). Stan Funduszu na koniec 2022 r. wynosił 230,1 tys. zł, co oznacza spadek o 12,0%. Średnia kwota środków przekazanych w 2023 r. w zarządzanie overnight z okresu 12 miesięcy wynosiła 377,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 1418-1425, 1442-1449)

Przychody uzyskane z tytułu odsetek od środków przekazanych w zarządzanie overnight wyniosły w 2023 r. (wg Rb-33 i Rb-40) 86,8 tys. zł. Do ww. przychodów nie zakwalifikowano kwoty 0,5 tys. zł, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze Sprawozdawczość*.

(akta kontroli str. 1395-1397)

W 2023 r. KWP lokowała wolne środki z FWP w formie depozytu overnight u Ministra Finansów. Nie składała dyspozycji przekazania środków z FWP w zarządzanie terminowe w BGK.

(akta kontroli str. 1426-1439)

W 2023 r. w planie przychodów i kosztów oraz dochodów i wydatków FWP dokonano łącznie czterech zmian: 28 lutego, 28 i 29 listopada, 10 grudnia.

W wyniku analizy wszystkich zmian w planie FWP stwierdzono, że:

- wprowadzono je z uwagi na oszczędności z roku 2022, a także przeszacowania i niedoszacowania kosztów oraz wydatków w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej w zależności od zawartych porozumień;
- zostały dokonane na podstawie art. 13 ust. 4ha ustawy o Policji przez upoważnionego Zastępcę Komendanta i były uzasadnione realizacją celów FWP.

Zmianę planu FWP w kwocie 22,4 tys. zł stanowiącą i sklasyfikowaną jako Inne zwiększenia w kolejnych zmianach w planie i planie po zmianach na koniec 2023 r. wykazano jako Odsetki, co było niezgodne ze stanem rzeczywistym.

Na podstawie art. 13 ust. 4ha ustawy o Policji Komendant 28 lutego 2023 r. podjął decyzję o zmianie w planie FWP polegającej na zwiększeniu planu przychodów i dochodów z tytułu niewykorzystanych w 2022 r. środków otrzymanych z MSWiA w wysokości 22,39 tys. zł. Kwota ta w kolejnych decyzjach zmieniających plan FWP (z listopada i grudnia 2023 r.) została niewłaściwie wykazana jako odsetki bankowe. W konsekwencji w ostatecznym planie po zmianach FWP na rok 2023 wykazano nieprawidłowe kwoty przychodów w pozycjach Odsetki i Inne zwiększenia. Błąd ten spowodował ujęcie ww. kwoty w niewłaściwej pozycji w ewidencji księgowej, a następnie w sprawozdaniach Rb-33 oraz Rb-40 za 2023 r., co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze Sprawozdawczość*.

(akta kontroli str. 1414-1425)

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że: *Zgodnie z wytycznymi Dyrektora Biura Finansów KGP w Warszawie (pismo znak FRS-448-22/2023 z dnia 23.02.2023 r.) dokonano w księgach rachunkowych KWP stosownych przebiegowań pozostałości z roku 2022 środków otrzymanych z FWP MSWiA KGP w kwocie 22 389,00 zł. oraz kwoty 472,93 zł stanowiącej odsetki od tej pozostałości. Powyższe kwoty zostały przeznaczone na pokrycie wydatków bieżących FWP w roku 2023. Tym samym w sprawozdawczości miesięcznej (Rb-40) oraz kwartalnej (Rb-33) dane*

⁹³ Wolne środki finansowe przekazane w zarządzanie lub depozyt Ministra Finansów.

⁹⁴ Zobowiązania te nie były wymagalne; na 31 grudnia 2022 r. nie wystąpiły zobowiązania.

sprawozdawcze zostały zaprezentowane zgodnie z decyzją jednostki nadrzędnej oraz stosownymi zmianami w planie finansowym jednostki. Dysponent wyższego stopnia nie zakwestionował takiego sposobu prezentacji danych sprawozdawczych, ani po stronie planu, ani po stronie jego wykonania.

(akta kontroli str. 1440-1441, 1534-1536)

Wykonanie zadań ze środków Funduszu w ujęciu wartościowym (łącznie 4 139,6 tys. zł⁹⁵) i rzeczowym przedstawiło się następująco: rekompensaty – 88,3 tys. zł; zakup sprzętu i uzbrojenia (§ 4250) – 238,8 tys. zł; zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210) – 141,8 tys. zł; zakup usług remontowych (§ 4270) – 347,1 tys. zł; zakup usług pozostałych (§ 4300) – 664,9 tys. zł; wydatki na zakupy inwestycyjne (§ 6120) – 2 558,7 tys. zł; podróże służbowe – 100,0 tys. zł.

Wykonanie zadań w ujęciu wartościowym i rzeczowym w 2022 r. wyniosło 66 238,1 tys. zł, tj. o 1 500,1% więcej niż w 2023 r.

(akta kontroli str.746-748, 1398-1399)

W planie finansowym Funduszu wartość wydatków majątkowych wynosiła 3 520 tys. zł, a liczba zadań 23. W trakcie 2023 r. wprowadzono dwa kolejne zadania, które z uwagi na oszczędne wykonanie zadań wcześniej zaplanowanych nie zwiększyły planu. Wszystkie zaplanowane zadania dotyczyły zakupu samochodów służbowych (25 sztuk). i zostały wykonane w pełnym zakresie (zrealizowane wydatki wg Rb-40 na koniec grudnia 2023 r. wyniosły 2 558,7 tys. zł). Zakupu dokonano ze współfinansowaniem ze środków budżetowych.

(akta kontroli str. 749-750)

W sprawie prowadzenia planu rzeczowo-finansowego Zastępca Komendanta wyjaśnił: W roku 2023 KWP realizowała wydatki z FWP na podstawie zawartych z jednostkami samorządowymi porozumieniami i na tej podstawie utworzyła ewidencję porozumień. W ewidencji porozumień zawarta była informacja o kwocie, na jaką było zawarte porozumienie, przeznaczenie wydatku oraz daty wpływu środków i data do kiedy należy rozliczyć wydatki. Trudno jest sporządzić plan rzeczowo-finansowy w sytuacji, gdy Komenda nie ma wiedzy kiedy i na jaką wartość będzie zawarte porozumienie. Wskazany powyżej rejestr oraz prowadzona ewidencja księgowa FWP jest narzędziem kontrolnym dla kierownika jednostki w zakresie wiedzy o bieżącym stanie wykorzystania funduszu.

(akta kontroli str. 1534-1536)

W 2023 r. KWP realizowała zadania wynikające ze 105 porozumień⁹⁶, podpisanych na podstawie art. 14 ustawy o Policji, o łącznej wartości 4 092,6 tys. zł⁹⁷, z czego w 100% zrealizowano zadania wynikające z 98 porozumień, dwóch w ogóle nie zrealizowano (o wartości 11 tys. zł), a pięciu nie zrealizowano w całości do końca 2023 r. (o wartości 23,0 tys. zł). Realizację siedmiu niezakończonych w 2023 r. zadań zaplanowano do końca 2024 r.

(akta kontroli str. 1442-1449, 1510-1533)

Szczegółowym badaniem objęto realizację zadań finansowanych (lub współfinansowanych) ze środków Funduszu w wysokości 3 522,2 tys. zł⁹⁸ (26 dowodów księgowych dokumentujących poniesione koszty), co stanowiło 85%

⁹⁵ W tym: środki z porozumień 4 092,6 tys. zł.

⁹⁶ W tym dwóch zawartych w 2022 r.

⁹⁷ Nie wydatkowano łącznie 33 958,7 zł.

⁹⁸ Kwota obejmująca wartości wykazane w wylosowanych dokumentach księgowych (łącznie środki z Funduszu i z budżetu państwa, w tym wysokość środków z Funduszu – 2 990,0 tys. zł; wysokość środków z budżetu państwa 532,2 tys. zł); wartość wynikająca z wylosowanych zapisów księgowych dotyczących jednego paragrafu klasyfikacji budżetowej (rozliczonych z Funduszu) wyniosła 2 910,2 tys. zł.

kosztów FWP poniesionych w 2023 r., w tym kwota zbadanych kosztów z grupy majątkowych / inwestycyjnych wyniosła 2 501,0 tys. zł.

Doboru próby kosztów⁹⁹ dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS¹⁰⁰).

Próba kosztów dobranych celowo wyniosła 2 896,2 tys. zł¹⁰¹ (trzy dowody księgowe) i obejmowała rozliczenie realizowanego w 2023 r. zadania inwestycyjnego¹⁰², sfinansowanego z wykorzystaniem zaliczki na rzecz wykonawcy robót w wysokości ogółem 2 896,2 tys. zł przelanej 29 grudnia 2022 r.¹⁰³

W wyniku przeprowadzonej analizy dokumentów stwierdzono, że środki wydatkowane zgodnie z planem finansowym Funduszu, na zadania służące realizacji celów jednostki oraz - co do zasady - zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wyjątek stanowił przypadek naruszenia wymogów dotyczących klasyfikacji budżetowej wydatków majątkowych, a także zasad prowadzenia ewidencji ilościowo-wartościowej aktywów rzeczowych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1450-1462)

W KWP dokonywano rozliczenia i ujęcia w ewidencji księgowej oraz sprawozdawczości budżetowej kwot z analizowanych dokumentów księgowych dotyczących zadań sfinansowanych środkami z Funduszu wyłącznie w rozdziale 75495 Pozostała działalność.

(akta kontroli str. 1450-1462)

Na okoliczność powyższego Komendant wyjaśnił m.in., że: *Badając problematykę FWP pod kątem jego przynależności do rozdziału 75495 należy zauważyć, że (...) rozdziały stanowią pogłębienie klasyfikacji działowej i wyróżnia się je na podstawie kryterium rodzaju działalności albo w oparciu o podmiot realizujący zadanie publiczne. Zgodnie z art. 13 ust. 4f ustawy o Policji, środki Funduszu przeznaczone są na pokrywanie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych, remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także na zakup niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług. (...) Realizowane wydatki z Funduszu dotyczą pozostałej działalności, w tym wydatków (wspieranych przez powiaty i gminy) majątkowych jak i bieżących związanych z utrzymaniem i funkcjonowaniem jednostek Policji. Tym samym, Fundusz został przypisany do rozdziału 75495 z uwagi na charakter działalności. Na przestrzeni lat w tym rozdziale klasyfikowane są wydatki realizowane z Funduszu, nawet jeśli dotyczyły działalności bieżącej. Ponadto informujemy, że dysponent II stopnia – KGP w Warszawie otrzymało środki na wydatki z MSWiA na FWP ze wskazaniem rozdziału 75495. (...) Ewidencja taka pozwala na prawidłowe ujmowanie wydatków w sprawozdawczości, a wieloletnia praktyka księgowa to potwierdza.*

(akta kontroli str. 1580-1581, 1583-1584)

⁹⁹ Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2023 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące: wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 1,0 tys. zł) oraz zapisów objętych badaniem celowym (poza MUS).

¹⁰⁰ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

¹⁰¹ Kwota obejmująca wartości wykazane w wybranych dokumentach księgowych. Wartość wynikająca z zapisów księgowych dotyczących jednego paragrafu klasyfikacji budżetowej wyniosła 2 809,0 tys. zł.

¹⁰² Nr 49 Budowa Komendy Policji w Pyrzycach.

¹⁰³ Na konto Funduszu Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. z siedzibą w Jeleniej Górze będącej gwarantem zwrotu zaliczki. KWP zawarła umowę o ustanowienie kaucji oraz poręczenie zwrotu zaliczki (nr 1087/00102/PZZ/Dz/2022 z dn. 23 grudnia 2022 r.).

Zdaniem NIK ujmowanie wszystkich wydatków Funduszu w rozdziale 75495 oznacza, że nie dokonano podziału planu na rozdziały zgodnie z faktycznym charakterem operacji gospodarczych. W związku z tym nie jest możliwe ustalenie faktycznego przeznaczenia środków wydatkowych z FWP na podstawie ewidencji księgowej i sprawozdań budżetowych.

W Komendzie sporządzono plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2023 r., który został zatwierdzony przez Komendanta 21 lutego 2023 r. W planie wprowadzono 78 korekt. Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w 2023 r. zostało przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych 26 stycznia 2024 r.

W KWP przeprowadzono 368 postępowań o udzielenie zamówień (w tym 35 z wolnej ręki) o wartości szacunkowej 39 217,8 tys. zł brutto¹⁰⁴. W wyniku przeprowadzonych postępowań zawarto 164 umowy o wartości ogółem 29 556,2 tys. zł brutto¹⁰⁵ (w tym 589,7 tys. zł brutto¹⁰⁶ finansowanych ze środków Funduszu). Zamówień z wyłączeniem procedur określonych przepisami ustawy Pzp udzielono na kwotę 15 178,3 tys. zł brutto¹⁰⁷.

(akta kontroli str. 1618)

Szczegółowemu badaniu poddano cztery postępowania o udzielenie zamówień (na łączną kwotę 571,1 tys. zł brutto¹⁰⁸), sfinansowane środkami z Funduszu, w tym dwa¹⁰⁹ do których zastosowano przepisy ustawy Pzp i dwa¹¹⁰ do których – z uwagi na szacunkową wartość zamówienia – nie zastosowano ww. ustawy.

(akta kontroli str. 1697-1701, 1711-1719, 1850)

Postępowania przeprowadzone na podstawie przepisów ustawy Pzp, za wyjątkiem przypadków opisanych poniżej, prowadzone były zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi oraz decyzją¹¹¹ Komendanta z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych, sprawozdawczości z zakresu zamówień publicznych zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych w zachodniopomorskiej Policji. W jednym zamówieniu naruszono: zakaz przewidywania w projektach umowy postanowień dotyczących odpowiedzialności wykonawcy za opóźnienia; obowiązek terminowego opublikowania w BZP ogłoszenia o wykonaniu umowy; obowiązek zawarcia w umowie postanowień dotyczących wysokości kar umownych; obowiązek zawarcia w umowie postanowień określających łączną maksymalną wysokość kar umownych, których mogą dochodzić strony. Umowa zawarta w wyniku tego postępowania zawierała także postanowienia, które przygotowane zostały w sposób nierzetelny. Ponadto stwierdzono, że drugie postępowanie było kontynuowane pomimo niezamieszczenia w BZP wymaganego przepisami ogłoszenia. Powyższe zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

¹⁰⁴ 32 884,2 tys. zł netto.

¹⁰⁵ 24 955,8 tys. zł netto.

¹⁰⁶ 495,3 tys. zł netto.

¹⁰⁷ 13 222,7 tys. zł netto.

¹⁰⁸ 571,1 tys. zł.

¹⁰⁹ 1) Nr ZZ-115/2023 z 20 września 2023 r. - „Komisariat Policji w Bornym Sulinowie przy ul. Bolesława Chrobrego 2- remont etap 2023 r.”, w wyniku którego zawarto umowę o roboty budowlane na kwotę 259,0 tys. zł brutto; 2) Nr ZZ-46/2023 z 25 kwietnia 2023 r. - „Świadczenie usługi gastronomicznej w zakresie całodziennego wyżywienia osób zatrzymanych i funkcjonariuszy”, w wyniku którego zawarto umowę dla części XV ww. zamówienia na kwotę 165,1 tys. zł brutto.

¹¹⁰ 1) remont posadzki w sali konferencyjnej budynku Komendy Powiatowej Policji w Stargardzie, położonym przy ul. Warszawskiej 29 w Stargardzie (kwota udzielonego zamówienia 30 000,00 zł brutto); 2) remont pomieszczeń sanitarnych w budynku Komendy Miejskiej Policji w Świnoujściu, położonym przy ul. Sienkiewicza 25 (wartość udzielonego zamówienia 117,1 tys. zł).

¹¹¹ Nr 27/21; zmienioną decyzją nr 24/23 Komendanta z dnia 6 lutego 2023 r.; dalej: decyzja Komendanta w sprawie udzielania zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 1697-1831)

Objęte badaniem postępowania o udzielenie zamówień, które przeprowadzono z pominięciem przepisów ustawy Pzp, poza wyjątkiem wskazanym poniżej, zrealizowano w sposób odpowiadający postanowieniom regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 130,0 tys. zł, stanowiącego załącznik do decyzji¹¹² Komendanta z dnia 22 czerwca 2023 r. W sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* opisano zidentyfikowaną nieprawidłowość dotyczącą zapytania ofertowego.

(akta kontroli str. 1832-1905)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Do ewidencji ilościowo-wartościowej (inwentarzowej) nie został wprowadzony Sztandar Policji, sfinansowany ze środków Funduszu, o wartości 35,9 tys. zł¹¹³, mimo że cena jego nabycia, okres użyteczności (powyżej 1 roku) oraz sposób użytkowania wskazywały, że stanowi rzeczowe aktywa trwałe KWP. Ponadto ustalono, że żaden ze sztandarów poszczególnych jednostek Policji nie został objęty jakąkolwiek ewidencją, wskutek czego nie była znana ani liczba, ani wartość sztandarów.

(akta kontroli str. 1450-1462, 1543)

Komendant wyjaśnił: (...) *jednostki organizacyjne Policji posiadają sztandary, których wzór i tryb nadania w myśl art. 12 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (...) określa minister właściwy do spraw wewnętrznych. Sztandar jednostce nadaje minister właściwy do spraw wewnętrznych aktem nadania, na wniosek kierownika jednostki, zaopiniowany przez Komendanta Głównego Policji (...). Sfinansowany zakup ze środków Funduszu Wsparcia Policji zaliczono do usług, gdyż nie jest to produkt dostępny na rynku w jakimkolwiek kanale sprzedaży, jest istotnie powiązany z wyodrębnioną jednostką Policji i przy jego projektowaniu i wykonywaniu obowiązują szczegółowe przepisy wewnętrzne. Jednocześnie KWP w Szczecinie informuje, że wszystkie sztandary do 2023 r. były nadawane przez podmioty zewnętrzne. Ze względu na dotychczasową praktykę fundowania sztandaru przez jednostki samorządu terytorialnego oraz wystąpieniem w 2023 r. działania w zakresie przekazania środków oraz zlecenia usługi uszycia sztandaru przez KWP w Szczecinie w bieżącym roku 2024 planowana jest inwentaryzacja sztandarów w całym garnizonie zachodniopomorskim w celu objęcia ich ewidencją pozabilansową.*

(akta kontroli str. 1554, 1595-1597)

2. Koszty opracowania dokumentacji projektowej zadania pn. „Posterunek Policji w Sławoborzu - budowa nowej siedziby” w wysokości 141,7 tys. zł¹¹⁴, sfinansowane ze środków Funduszu, zostały rozliczone i ujęte w ewidencji księgowej oraz sprawozdawczości budżetowej (Rb-33 za rok 2023) w § 4300 Zakup usług pozostałych, tj. w grupie kosztów bieżących, zamiast w § 6110 Wydatki inwestycyjne państwowych funduszy celowych, a także odpowiednio w Rb-40 za rok 2023 - w grupie kosztów bieżących zamiast kosztów inwestycyjnych. Powyższa kwalifikacja była niezgodna z obowiązującymi przepisami oraz regulacjami wewnętrznymi KWP.

¹¹² Nr 143/2023 w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 130,0 tys. złotych.

¹¹³ Umowa nr ZI-199/2023/PU.

¹¹⁴ Umowa nr ZI-196/2023/PU.

Według rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym¹¹⁵ koszty planowanych prac projektowych stanowią element kosztorysu inwestorskiego i ich wysokość ma wpływ na określenie wartości zamówienia, którego przedmiotem jest m.in. wykonanie robót budowlanych.

W przyjętej przez KWP polityce rachunkowości w rozdziale IV Środki trwałe w budowie (inwestycje) w § 6 pkt 3 określono: Do środków trwałych w budowie (inwestycji) zalicza się w szczególności koszty: 1) przygotowania do realizacji inwestycji, w tym w szczególności koszty opracowania dokumentacji projektowej, zakupu i przygotowania gruntu pod budowę oraz ekspertyz, świadectw, operatów, studiów, pomiarów geodezyjnych i prac geologicznych oraz prac archeologicznych, dotyczących tych inwestycji (...).

(akta kontroli str. 1450-1462, 1491-1501, 1600-1601)

Komendant wyjaśnił: *Zachodniopomorska Policja w latach 2016-2023 realizowała zadania dotyczące przywracania posterunków Policji zlikwidowanych w latach wcześniejszych oraz prowadziła działania dotyczące identyfikacji potrzeb dotyczących alokacji nowych jednostek lub komórek organizacyjnych Policji, w szczególności w mniejszych miejscowościach. (...) Działania w zakresie odtworzenia Posterunku Policji w Sławoborzu dotyczyły w odniesieniu do pierwotnych planów Gminy realizacji zadania własnego Gminy dotyczącego pozyskania środków UE na budowę Centrum Zarządzania Kryzysowego, którego elementem miał być Posterunek Policji. Brak konkursów w obszarze projektowanego ze środków UE planowanego centrum bezpieczeństwa ukierunkował działania Gminy Sławoborze na wsparcie KWP w obszarze przygotowania niezbędnych warunków techniczno-organizacyjnych do pozyskania działki, przeprowadzenia badania gruntu i przygotowania dokumentacji projektowej na potrzeby opracowania programu funkcjonalno-użytkowego dla planowanej przez Policję inwestycji, w tym określenia poziomu wymaganych kosztów. W ramach przygotowania do inwestycji (zgłoszenia zadania oraz wpisania do programu inwestycyjnego) KWP dokonała zawarcia umowy wieloletniego użyczenia terenu ze wskazaną opcją przejęcia trwałego zarządu Policji po zakończeniu procesu inwestycyjnego. Jednocześnie Gmina przekazała na Fundusz Wsparcia Policji środki finansowe uchwalone w budżecie Gminy jako wydatki bieżące na przygotowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej (...). KWP dokonała rozpoznania rynku i dokonała zlecenia dokumentacji projektowo-kosztorysowej na potrzeby przygotowania procesu inwestycyjnego. Prace w obrębie projektu – kosztorysu zostały zlecone zgodnie z decyzją rady gminy w ramach przekazanych wydatków bieżących – paragrafu zakup usług pozostałych - 4300. Część wydatków została sfinansowana z budżetu Policji. Jednocześnie KWP zwróciła się do KGP o wyrażenie zgody na przygotowanie programu inwestycyjnego i wpisanie w latach 2024-2025 wnioskowanego zadania do programu inwestycyjnego Policji.*

Działania Policji były zgodne z obowiązującymi przepisami ustawy o finansach publicznych i były ukierunkowane na przygotowanie do uruchomienia w kolejnych latach procesu inwestycyjnego. (...) Finansowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej niezbędnej do uzyskania danych niezbędnych do ustalenia wartości kosztorysowej zadania rozliczonej na podstawie porozumienia z Gminą Sławoborze w ramach wydatków bieżących oraz pozyskanie prawa dysponowania

¹¹⁵ Dz. U. poz. 2458.

nieruchomością było etapem przygotowawczym do wpisania zadania do planu inwestycji. Czynności dokonywane w czasookresie przed wpisaniem zadania do planu inwestycyjnego Policji nie mogą być ewidencjonowane w ramach paragrafów inwestycyjnych. Wynika to w sposób jednoznaczny z (...) rozporządzenia Ministra Finansów z 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹¹⁶; zgodnie z § 4 rozporządzenia, dysponenti mogą podjąć decyzję o ujęciu finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa w materiałach do projektu ustawy budżetowej w zakresie inwestycji budowlanej na podstawie uzgodnionego przez inwestora z dysponentem programu inwestycji, o którym mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 - w zakresie kosztów przygotowania inwestycji lub na podstawie zaakceptowanej przez dysponenta wartości kosztorysowej inwestycji, o której mowa w § 6 ust. 2 – w zakresie realizacji inwestycji budowlanej. Naturalnym działaniem jest więc podejmowanie z wyprzedzeniem przez inwestora działań w zakresie określenia zakresu prac i wymaganych kosztów, które wynikają z przygotowanej wcześniej dokumentacji projektowo-kosztorysowej. Rozporządzenie określa warunki finansowania lub dofinansowania ze środków budżetu państwa realizacji inwestycji budowlanej, jeżeli inwestor posiada uzgodniony z dysponentem program inwestycji.

Stworzenie programu wymaga uzyskania (...) danych, których źródłem są informacje pochodzące w znacznej części ze zleconej dokumentacji projektowo-kosztorysowej. (...) Jednostka Policji musi wykazać, iż została dokonana analiza celowości i możliwości wykonania inwestycji etapami; planowane kwoty środków ze wszystkich źródeł na finansowanie inwestycji w całym okresie jej realizacji są określone w wysokości umożliwiającej inwestorowi terminowe regulowanie zobowiązań finansowych i terminowe zakończenie inwestycji. KWP jako inwestor musi również wykazać, że inwestor posiada dokument stwierdzający prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, o którym mowa w art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego. Wartość kosztorysową inwestycji budowlanej określa się za pomocą wskaźników cenowych lub na podstawie kosztorysów inwestorskich (...). Nie ma wątpliwości, że powyższe dane muszą być uzyskane, zebrane i zagregowane przed wpisaniem zadania inwestycyjnego do planu. Ujęcie wydatków budżetowych jako wydatki inwestycyjne może dopiero nastąpić po wpisaniu zadania do planu. W ocenie KWP (...) działania przygotowawcze do realizacji inwestycji, mające na celu uzyskanie danych kosztorysowych, określenie w ramach projektu zakresu prac budowlanych, wymaganych instalacji, zagospodarowania terenu i wyposażenia na potrzeby wpisania budowy posterunku Policji do planu inwestycyjnego Policji właściwie – zgodnie z najważniejszą zasadą rachunkowości – zasadą wiernego obrazu oraz zasadami finansów publicznych i ewidencji księgowej zostały ujęte i zaewidencjonowane jako wydatki na usługi pozostałe – w ramach paragrafu 4300.

(akta kontroli str. 1543, 1551-1554)

Przywołane przez Komendanta rozporządzenie w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa (§ 3 pkt 1) potwierdza stanowisko NIK, iż dokumentacja projektowa stanowiła element rozpoczętego procesu inwestycyjnego (tj. etapu przygotowania), czego dodatkowym potwierdzeniem było zapewnienie legitymowania się przez inwestora prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. NIK stwierdza, że charakter wykonanych prac (dokumentacja projektowa inwestycji budowlanej) powinien mieć odzwierciedlenie w prawidłowej

¹¹⁶ Dz. U. Nr 238, poz. 1579; dalej: rozporządzenie w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa.

klasyfikacji budżetowej¹¹⁷. Brak środków finansowych w paragrafie majątkowym nie zmienia charakteru dokonanego wydatku.

3. W projektowanych postanowieniach umowy o roboty budowlane nr ZZ-115/2023¹¹⁸ zawarto postanowienia przewidujące odpowiedzialność wykonawcy za opóźnienie, które były niezgodne z art. 433 pkt 1 ustawy Pzp oraz § 9 ust. 3 decyzji Komendanta w sprawie udzielania zamówień publicznych.

W § 12 ust. 2 pkt 2 lit. c) projektu umowy zawarto postanowienie w brzmieniu: „wykonawca zobowiązany jest do zapłacenia zamawiającemu następujących kar umownych: (...) z tytułu braku zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom w wysokości 0,5% wynagrodzenia umownego netto określonego w § 9 ust. 1 umowy za każdy dzień opóźnienia licząc od dnia upływu terminu zapłaty, określonego w umowie o podwykonawstwo, lecz nie więcej niż 0,5% wynagrodzenia umownego netto określonego w § 9 ust. 1 umowy za każde zdarzenie”. Powyższy zapis był niezgodny z art. 433 pkt 1 ustawy Pzp, w myśl którego projektowane postanowienia umowy nie mogą przewidywać odpowiedzialności wykonawcy za opóźnienie, chyba że jest to uzasadnione okolicznościami lub zakresem zamówienia. Nadto pozostawał w sprzeczności z postanowieniem § 9 ust. 3 decyzji Komendanta w sprawie udzielania zamówień publicznych, w myśl którego umowa winna zawierać postanowienia powszechnie przyjęte dla danego rodzaju umów, określone w Kodeksie cywilnym, a także być zgodna z przepisami ustawy Pzp (...).

(akta kontroli str. 1619-1679, 1711-1741)

Zastępca Komendanta wraz z Naczelnikiem Wydziału Zaopatrzenia i Inwestycji wyjaśnili: (...) *Powyższy przepis ustawy przewiduje dwa wyjątki od zakazu projektowania postanowień umów o udzielenie zamówienia publicznego przewidujących odpowiedzialność wykonawcy za opóźnienie. Przepis ten bowiem dopuszcza projektowanie postanowień umów o udzielenie zamówienia publicznego przewidujących odpowiedzialność wykonawcy za opóźnienie, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami lub zakresem zamówienia.(...) W przedmiotowej umowie przewidziano, że Wykonawca przy wykonywaniu zamówienia może korzystać z podwykonawców. Ponieważ przewidziano w umowie (§ 11), że warunkiem zapłaty przez Zamawiającego wynagrodzenia Wykonawcy jest załączenie do każdej faktury „oświadczeń podwykonawców o otrzymaniu od Wykonawcy pełnego wynagrodzenia za wykonane przez nich roboty i barku jakichkolwiek zobowiązań Wykonawcy z tytułu robót wykonywanych w ramach podwykonawstwa przy realizacji przedmiotu umowy”, a okolicznością mogącą wystąpić przy realizacji zamówienia jest sytuacja, że Wykonawca działając w porozumieniu ze swoimi podwykonawcami, może przedstawić Zamawiającemu nieprawdziwe oświadczenia swoich podwykonawców o braku wobec nich zaległości za wykonane roboty – czego w praktyce nie można wykluczyć, bo takie sytuacje przy realizacji zamówień publicznych na roboty budowlane miały miejsce i były przyczyną procesów sądowych, w których podwykonawcy w związku z konfliktem z wykonawcą dochodzi od Zamawiających należytego im wynagrodzenia, powołując się na solidarną odpowiedzialność Zamawiającego za zapłatę ich wynagrodzenia, przy jednoczesnym braku możliwości dochodzenia roszczenia wobec Wykonawcy z powodu ogłoszenia jego upadłości (...). Zamawiający uznał, że powyższa okoliczność mająca na celu ochronę interesów Skarbu Państwa uzasadnia*

¹¹⁷ KWP wystąpiła o zgodę na ujęcie zadania do programu inwestycyjnego 20 grudnia 2023 r.

¹¹⁸ Zawartej 20 września 2023 r., której przedmiotem było wykonanie robót budowlanych związanych z realizacją zadania pt. „Komisariat Policji w Bornym Sulinowie przy ul. Bolesława Chrobrego 2 - remont budynku Etap 2023 r.”.

zastrzeżenia w umowie kary umownej w razie opóźnienia Wykonawcy w zapłacie wynagrodzenia na rzecz podwykonawców. Zamawiający uznał, że przewidzenie w tym zapisie odpowiedzialności wykonawcy za zwłokę w zapłacie podwykonawcom w sytuacji gdy taka sytuacja wystąpiłaby wskutek niewywiązywania się z ustnych uzgodnień pomiędzy wykonawcą, a podwykonawcą istotnie ograniczy, jeżeli nie wykluczy możliwość wykazania w ewentualnym procesie winy po stronie Wykonawcy w braku zapłaty wynagrodzenia podwykonawcom”.

(akta kontroli str. 1806-1808)

W ocenie NIK wyjątki pozwalające na wyłączenie zakazu stosowania klauzul abuzywnych zostały enumeratywnie wyliczone w ustawie i w żadnej mierze nie mogą być poddawane interpretacji rozszerzającej. Pozwalają one na wprowadzenie odpowiedzialności za opóźnienie, ale jedynie wtedy, gdy jest to uzasadnione okolicznościami lub zakresem konkretnego zamówienia, a takie w przypadku badanego zamówienia nie wystąpiły.

4. W treści umowy o roboty budowlane nr ZZ-115/2023¹¹⁹ brak było postanowień dotyczących:

a) łącznej maksymalnej wysokości kar umownych, których mogą dochodzić strony.

Powyższe było niezgodne z art. 436 pkt 3 ustawy Pzp, według którego umowa zawiera postanowienia określające w szczególności łączną maksymalną wysokość kar umownych, których mogą dochodzić strony. Nadto było niezgodne z postanowieniem § 9 ust. 3 decyzji Komendanta w sprawie udzielania zamówień publicznych, w myśl którego umowa winna zawierać postanowienia powszechnie przyjęte dla danego rodzaju umów, określone w Kodeksie cywilnym, a także być zgodna z przepisami ustawy Pzp (...).

b) wysokości kar umownych z tytułu: nieprzedłożenia do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są umowy o roboty budowlane lub projektu jej zmiany; nieprzedłożenia poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany.

Powyższe było niezgodne z postanowieniami art. 437 ust. 1 pkt 7 lit. b) i c) ustawy Pzp, w myśl których umowa, której przedmiotem są roboty budowlane, zawiera również postanowienia dotyczące wysokości kar umownych z tytułu: nieprzedłożenia do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane lub projektu jej zmiany oraz nieprzedłożenia poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany. Nadto było niezgodne z ww. postanowieniem § 9 ust. 3 decyzji Komendanta w sprawie udzielania zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 1619-1679, 1711-1719, 1742-1761)

Zastępca Komendanta wraz z Naczelnikiem Wydziału Zaopatrzenia i Inwestycji wyjaśnili: *Umowa (...) jeżeli chodzi o Wykonawcę określa w § 12 ust. 2 Umowy tylko jeden przypadek, w którym Wykonawcy przysługuje kara umowna, która została określona w wysokości 10% wynagrodzenia umownego tym samym jest to maksymalna wysokość kar umownych zastrzeżonych na rzecz Wykonawcy. W przypadku zaś Zamawiającego określono w umowie wysokość kar umownych w większej ilości przypadków, zawierając jednocześnie w par. 12 ust. 9 zastrzeżenie o prawie Zamawiającego do dochodzenia odszkodowania przewyższającego wysokość kar umownych. W istocie więc w tym przypadku maksymalną wysokość odpowiedzialności odszkodowawczej Wykonawcy wobec zamawiającego w formie*

¹¹⁹ Zawartej 20 września 2023 r., której przedmiotem było wykonanie robót budowlanych związanych z realizacją zadania pt. „Komisariat Policji w Bornym Sulinowie przy ul. Bolesława Chrobrego 2 - remont budynku Etap 2023 r.”

kar umownych, będących zryczałtowaną formą odszkodowania, jest wysokość poniesionej szkody Zamawiającego. Stąd Zamawiający nie widział sensu określania łącznej wysokości kar umownych jakich może on dochodzić od Wykonawcy w sytuacji, gdy wysokość ta ostatecznie miałyby wynikać z wielkości szkody poniesionej przez Zamawiającego.

Kierownik Sekcji Inwestycji i Remontów Wydziału Zaopatrzenia i Inwestycji wyjaśnił: W § 12 ust. 2 lit. d zapisano: „z tytułu niezgłoszenia Zamawiającemu w wymaganym terminie faktu podpisania umowy o podwykonawstwo (...) w wysokości 2 000 zł za każde zdarzenie”. Należy uważać, że kara dotyczy zarówno umowy, jak i zmian umowy. Brak kary za nieprzedłożenie do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane lub projektu jej zmiany Zamawiający traktuje zgodnie z zapisem w art. 647¹ Kodeksu cywilnego, jako brak solidarnej odpowiedzialności Inwestora z wykonawcą (generalnym wykonawcą) za zapłatę wynagrodzenia należnego podwykonawcy z tytułu wykonanych przez niego robót budowlanych, ponieważ solidarna odpowiedzialność dotyczy tylko robót, których szczegółowy przedmiot został zgłoszony inwestorowi przez wykonawcę lub podwykonawcę przed przystąpieniem do wykonywania tych robót. Jest to rozwiązanie korzystniejsze dla Inwestora. Jeśli w trakcie realizacji przedmiotu umowy zostanie ujawniony podwykonawca, to wtedy zostanie nałożona kara zgodnie z zapisem w § 12 ust. 2 lit. d) umowy, a Inwestor nie będzie ponosił solidarnej odpowiedzialności z wykonawcą za zapłatę wynagrodzenia należnego podwykonawcy. Zamawiający nie nalicza kilku kar za to samo zdarzenie.

(akta kontroli str. 1806-1808, 1820)

W ocenie NIK zawarcie w umowie postanowienia obejmującego łączną maksymalną wysokość kar umownych, których mogą dochodzić strony nie wyklucza jednoczesnego zawarcia zapisu traktującego o możliwości dochodzenia odszkodowania uzupełniającego. Powyższe potwierdza umowa zawarta w ramach drugiego z badanych zamówień, w którym Komenda zawarła oba postanowienia. Regulacja zawarta w art. 436 pkt 3 ustawy Pzp wyraźnie nakazuje zawarcie postanowienia określającego łączną wysokość kar umownych.

NIK stoi na stanowisku, że zawarte w treści ww. umowy postanowienie dotyczące wysokości kary umownej z tytułu niezgłoszenia zamawiającemu faktu podpisania umowy o podwykonawstwo nie jest tożsame z postanowieniami, o których mowa w 437 ust. 1 pkt 7 lit. b) i c) ustawy Pzp i jako takie nie może sanować ich braku. Przywołana regulacja prawna wyraźnie wskazuje jakie elementy umowy muszą obligatoryjnie stanowić jej treść i w tym zakresie nie zostały przewidziane żadne odstępstwa.

5. W treści umowy o roboty budowlane nr ZZ-115/2023¹²⁰ zawarto postanowienia, które zostały skonstruowane w sposób nierzetelny tj.:

- a) w § 12 ust. 2 pkt 2 lit. g) o brzmieniu: „wykonawca zobowiązany jest do zapłacenia zamawiającemu następujących kar umownych: (...) z tytułu niewywiązania się wykonawcy z obowiązku określonego w § 6 ust. 1 umowy o zatrudnieniu przez wykonawcę lub podwykonawców przy realizacji zamówienia osób wykonujących roboty budowlane na zasadach innych niż na podstawie umowy o pracę”; postanowienie to nie zawierało wysokości możliwej do naliczenia kary umownej, co było istotne m.in. wobec braku postanowienia

¹²⁰ Zawartej 20 września 2023 r., której przedmiotem było wykonanie robót budowlanych związanych z realizacją zadania pt. „Komisariat Policji w Bornym Sulinowie przy ul. Bolesława Chrobrego 2 - remont budynku Etap 2023 r.”

określającego łączną maksymalną wysokość kar umownych, których mogły dochodzić strony;

- b) w § 9 ust. 2 zdanie 2 cyt. o brzmieniu: „niedoszacowanie, pominięcie, ewentualnie brak pełnego rozpoznania przedmiotu umownie może stanowić podstawy do żądania przez wykonawcę podwyższenia wynagrodzenia”.

Powyższe zapisy umowy skonstruowano w sposób nierzetelny. Pierwszy z nich umożliwiał zamawiającemu określenie wysokości kary umownej, jaka mogła być nałożona na wykonawcę z ww. tytułu w sposób całkowicie dowolny, nie ograniczony nawet łączną maksymalną wysokością kar umownych, których mogły dochodzić strony, gdyż takie postanowienie nie zostało zawarte w ww. umowie. W przypadku drugiego zapisu – umożliwiały wykonawcy żądanie podwyższenia wynagrodzenia z przyczyn, które winny takie żądanie wykluczać.

(akta kontroli str. 1711-1719, 1742-1761)

Zastępca Komendanta wraz z Naczelnikiem Wydziału Zaopatrzenia i Inwestycji wyjaśnili: *brak wskazania wysokości kary umownej w § 12 ust. 2 pkt 2 lit. g i kwestia wynagrodzenia w § 9 ust. 2 zdanie 2 - błąd redakcyjny w zapisach. Należy podkreślić, że w trakcie realizacji umowy nie nastąpiła konieczność stosowania ww. zapisu, nie wystąpiły zatem żadne skutki faktyczne i prawne.*

(akta kontroli str. 1806-1808)

6. Ogłoszenie o wykonaniu umowy o roboty budowlane nr ZZ-115/2023¹²¹ zostało zamieszczone w BZP 28 marca 2024 r., podczas gdy zapłata wynagrodzenia wykonawcy za wykonane roboty budowlane została dokonana 7 grudnia 2023 r. Powyższe było niezgodne z wymogiem art. 448 ustawy Pzp, według którego Zamawiający, w terminie 30 dni od wykonania umowy, zamieszcza w BZP ogłoszenie o wykonaniu umowy, na zasadach określonych w dziale III rozdziale 2.

(akta kontroli str. 1711-1719, 1799-1803, 1906-1908)

Kierownik Sekcji do spraw Zamówień Publicznych wyjaśniła: (...) z *chwilą przekazania informacji o wykonaniu obu umów do Sekcji ds. Zamówień Publicznych (...) ogłoszenie o wykonaniu umowy zostało niezwłocznie zamieszczone przez Zamawiającego w Biuletynie Informacji Publicznej (...).* Z wyjaśnień Zastępcy Komendanta i Naczelnika Wydziału Zaopatrzenia i Inwestycji wynikało, że informacji o wykonaniu ww. umowy omyłkowo nie przekazano do Sekcji ds. Zamówień Publicznych.

(akta kontroli str. 1797-1798, 1806-1808)

7. Zapytania ofertowe¹²², w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na kwotę 30 tys. zł brutto były kierowane do potencjalnych wykonawców zarówno pisemnie, jak i telefonicznie¹²³. Powyższe było niezgodne z § 7 ust. 1 zdanie drugie regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 130,0 tys. zł, gdyż według jego treści zapytanie ofertowe winno mieć formę pisemną.

(akta kontroli str. 1831-1849, 1856-1857, 1861)

Kierownik Sekcji Inwestycji i Remontów Wydziału Zaopatrzenia i Inwestycji wyjaśnił: *Pracownik merytoryczny prowadzący sprawę działał w dobrej wierze. Pismem z 30 października 2023 r. Naczelnik WZiL został poinformowany przez Komendanta*

¹²¹ Zawartej 20 września 2023 r., której przedmiotem było wykonanie robót budowlanych związanych z realizacją zadania pt. „Komisariat Policji w Bornym Sulinowie przy ul. Bolesława Chrobrego 2 - remont budynku Etap 2023 r.”

¹²² Na remont posadzki w sali konferencyjnej w budynku KPP Stargard przy ul. Warszawskiej 29.

¹²³ Kierowanie zapytań w formie telefonicznej potwierdzało również to, że ostatecznie liczba złożonych ofert wyniosła trzy, choć w formie pisemnej skierowano jedynie dwa zapytania ofertowe.

Powiatowego Policji w Stargardzie o decyzji na kwotę 30 tys. złotych. Pracę należało zrealizować do końca listopada 2023 r. Krótki termin realizacji zamówienia był podstawą do zastosowania trybu zakupu interwencyjnego (...). Niemniej pracownik nie chcąc ograniczać się do jednego wykonawcy, aby zachować dbałość o finanse publiczne, dnia 6.11.2023 r. skierował zapytania ofertowe do 4 wykonawców (2 zaproszenia pisemne, 2 zaproszenia telefoniczne) wskazując termin składania ofert na dzień 8.11.2024 r. Wpłynęły oferty trzech wykonawców. Okazało się, że firma (...) złożyła najkorzystniejszą ofertę w cenie brutto 30,0 tys. zł (zaproszenie telefoniczne). Jeśliby pracownik musiał odrzucić obie najniższe oferty w wyniku braku formalnego (brak pisemnego zaproszenia), to najkorzystniejszą ofertą byłaby oferta firmy (...) w cenie brutto 49,4 tys. zł. Pracownik uznał, że dbając o realizację racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, działając w sposób celowy, oszczędny oraz umożliwiający terminową realizację zadania, zaproponował w protokole z wyboru oferty (...) wybór oferty firmy (...) jako najkorzystniejszej. Zastępca Naczelnika kierując się zasadą, że znaczenie ma nie tylko litera, ale także duch prawa (...) zatwierdził wybór. (...) powyższe działania nie spowodowały uszczerbku dla finansów publicznych.

(akta kontroli str. 1903-1905)

Sposób prowadzenia ww. postępowań winien być transparentny oraz zgodny z zasadą zachowania uczciwej konkurencji. Zasady ustalone w regulaminie udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 130,0 tys. zł miały na celu zagwarantowanie ww. standardów. Powyższe jest możliwe jedynie przy rzeczywistym wdrożeniu i przestrzeganiu utworzonych w jednostce procedur.

8. Pomimo braku opublikowania w BZP ogłoszenia o zmianie ogłoszenia, postępowanie przetargowe pn. „Świadczenie usługi gastronomicznej w zakresie całodziennego wyżywienia osób zatrzymanych i funkcjonariuszy” było kontynuowane w zakresie części XV, co w konsekwencji doprowadziło do udzielenia zamówienia. Powyższe było niezgodne z art. 286 ust. 9 ustawy Pzp, według którego w przypadku, gdy zmiana treści odpowiednio SWZ albo opisu potrzeb i wymagań prowadzi do zmiany treści ogłoszenia o zamówieniu, zamawiający zamieszcza w BZP ogłoszenie, o którym mowa w art. 267 ust. 2 pkt 6. Nadto z art. 255 pkt 6 ww. ustawy wynika, że zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli postępowanie obciążone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

(akta kontroli str. 1697-1701, 1821-1831, 1909-1922)

Kierownik Sekcji ds. Zamówień Publicznych wyjaśniła: (...) powodem powyższej sytuacji był problem natury technicznej, który wystąpił zarówno w dniu 23, jak i 27 marca 2023 r. przy przesyłaniu wypełnionego ogłoszenia o zmianie ogłoszenia o zamówieniu. (...) Jednakże udało mi się zamieścić przygotowaną przeze mnie informację o przedmiotowej zmianie, którą zamieściłam zgodnie z art. 286 ust. 1, 3 i 5 ustawy na stronie internetowej prowadzonego postępowania, tj. na Platformie zakupowej (...).

(akta kontroli str. 1821-1823)

W ocenie NIK podjęte działania nie spowodowały, że wada postępowania jaką było nieopublikowanie wymaganego ogłoszenia w BZP została usunięta, co nie mogło stanowić podstawy do kontynuowania prowadzonego postępowania. Nie jest możliwe przyjęcie, iż wobec zaistniałej sytuacji nie doszło do ograniczenia kręgu potencjalnych wykonawców.

OCENA CZĄSTKOWA

Komendant podejmował skuteczne działania mające na celu wykonanie planu finansowego Funduszu (po zmianach) w zakresie przychodów i kosztów. KWP w 2023 r. podjęła prawidłowe działania w celu maksymalizowania przychodów odsetkowych przekazując wolne środki w depozyt overnight. Jednak w ostatecznym planie po zmianach Funduszu na rok 2023 wykazano nieprawidłowe kwoty przychodów w pozycjach Odsetki i Inne zwiększenia. Wydatkowania środków dokonywano zgodnie z planem finansowym Funduszu, na zadania służące realizacji celów jednostki oraz, co do zasady, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wyjątek stanowił przypadek naruszenia wymogów dotyczących klasyfikacji budżetowej wydatków majątkowych oraz zasad prowadzenia ewidencji ilościowo-wartościowej aktywów rzeczowych. Stwierdzono także naruszenia przepisów ustawy Pzp w jednym zbadanym zamówieniu publicznym, tj.: zakazu przewidywania w projektach umowy postanowień dotyczących odpowiedzialności wykonawcy za opóźnienia; obowiązku terminowego opublikowania w BZP ogłoszenia o wykonaniu umowy; obowiązku zawarcia w umowie postanowień dotyczących wysokości kar umownych, postanowień określających łączną maksymalną wysokość kar umownych, których mogą dochodzić strony oraz w drugim zamówieniu - obowiązku unieważnienia postępowania w przypadku nieopublikowania w BZP wymaganego przepisami ogłoszenia. Ponadto umowa zawarta w wyniku tego postępowania zawierała też postanowienia, które przygotowane zostały w sposób nierzetelny. Zidentyfikowano również nieprawidłowość dotyczącą zapytania ofertowego w zamówieniu przeprowadzonym z pominięciem przepisów ustawy Pzp.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość.

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań dysponenta budżetu państwa III stopnia - KWP, za 2023 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- 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 wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2023 r., tj. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kontrolą objęto również prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań dysponenta funduszu celowego – Funduszu Wsparcia Policji, za 2023 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2023 rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2),

oraz sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2023 r., tj. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Wyżej wymienione sprawozdania:

- zostały sporządzone terminowo, prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym oraz przekazano je do właściwych odbiorców;
- podpisane zostały przez Głównego Księgowego KWP oraz Zastępcę Komendanta, z czego Komendant podpisał je na podstawie nierzetelnie przygotowanych upoważnień, tj. upoważnienia do podpisywania dokumentów w systemie TREZOR oraz bez właściwego upoważnienia do podpisywania sprawozdań Rb-Z, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w większości sporządzono rzetelnie, prawidłowo pod względem merytorycznym i zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej KWP, z wyjątkiem sprawozdań Rb-23 i Rb-27, w których nie ujęto wszystkich kwot wynikających w ewidencji księgowej, sprawozdania Rb-28, w którym nie wykazano odsetek w pozycji zobowiązań wymagalnych, a także sprawozdań Rb-33 i Rb-40, w których niewłaściwie ujęto dane z uwagi na nieprawidłowe ich sklasyfikowanie w ewidencji księgowej, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 25-47, 87-413)

Funkcjonujący w KWP system kontroli zarządczej został skonstruowany tak, by zapewnić w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań.

W 2023 r. (od kwietnia) nastąpiła zmiana na stanowisku głównego księgowego Komendy, co nie wpłynęło w badanym okresie na zmianę systemu kontroli w obszarze sprawozdawczości, w tym zmianę schematów sporządzania i weryfikacji sprawozdań.

Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej nie były w pełni skuteczne i nie wyeliminowały błędów w zakresie sporządzania sprawozdań.

(akta kontroli str. 414-523)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości.

1. Upoważnienia do podpisywania sprawozdań przez Zastępcę Komendanta zostały sporządzone nierzetelnie.

Decyzją Nr 169/23 Komendanta z dnia 8 sierpnia 2023 r. w sprawie udzielenia upoważnienia do podpisywania podpisem elektronicznym rocznego harmonogramu wydatków, zapotrzebowań, planów finansowych, wniosków o wydanie decyzji budżetowych, sprawozdań finansowych, wniosków o usługę kryptograficzną na potrzeby systemu TREZOR, udzielone zostało Zastępcy Komendanta upoważnienie do podpisywania w systemie TREZOR ww. dokumentów, bez wyszczególnienia sprawozdań budżetowych.

Na podstawie § 24 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 15 stycznia 2024 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹²⁴ dokumenty, o których mowa w § 23 ust.1 (m. in. w pkt 11 - sprawozdania budżetowe), są podpisywane podpisem elektronicznym przez uprawnione osoby. Kierownik jednostki może upoważnić osoby do złożenia podpisu w jego imieniu pod dokumentami, o których mowa w § 23 ust. 1.

¹²⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 259, ze zm.

Nadto w Decyzji nr 198/2023 Komendanta określono, że Zastępca Komendanta jest upoważniony do realizacji zadań wynikających z ustawy o rachunkowości, w tym zatwierdzania sprawozdań finansowych i budżetowych. W Decyzji tej nie zostało wskazane umocowanie do podpisywania sprawozdań, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹²⁵, tj. Rb-Z.

Wskutek powyższego roczne sprawozdania dysponenta III stopnia - KWP (Rb-27, Rb-28, Rb-23, Rb-28UE i Rb-28 Programy) oraz dysponenta FWP (Rb-33 i Rb-40), sporządzone w systemie TREZOR, a także sprawozdania Rb-Z za IV kwartał 2023 r. zarówno dysponenta III stopnia, jaki i dysponenta FWP, podpisane zostały przez Zastępcę Komendanta na podstawie nierzetelnie sporządzonych upoważnień.
(akta kontroli str. 25-47, 87-89)

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że: *Zgodnie z § 7 decyzji Nr 196/22 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie z dnia 16 września 2022 r. w sprawie podziału zadań między Komendantem Wojewódzkim Policji w Szczecinie i Zastępcami Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie oraz upoważnień do podejmowaniu decyzji w imieniu Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie, Zastępcę Komendanta Wojewódzkiego w Policji do spraw służby wspomagającej pracę Policji upoważniono do m. in. realizacji zadań wynikających z ustawy o rachunkowości, w tym zatwierdzania sprawozdań finansowych i budżetowych, inwentaryzacji oraz wyceny aktywów i pasywów. Treść upoważnienia nie wskazuje formy sporządzania sprawozdań (papierowo czy elektronicznie) a zatem spełnia wymagania rozporządzenia Ministra Finansów z 15 stycznia 2024 roku w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, o którym mowa w § 23 ust.1 (m. in. w pkt 11 - sprawozdania budżetowe), są podpisywane podpisem elektronicznym przez uprawnione osoby. Kierownik jednostki może upoważnić osoby do złożenia podpisu w jego imieniu pod dokumentami, o których mowa w § 23 ust. 1. Informuję jednocześnie, że w związku ze zmianą na stanowisku Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie, wszystkie upoważnienia oraz pełnomocnictwa są w trakcie weryfikacji i zmian. (...)*

(akta kontroli str. 502)

Zdaniem NIK, w udzielonych przez Komendanta upoważnieniach należało również ująć inne sprawozdania, poza wynikającymi z przepisów ustawy o rachunkowości.

2. W sprawozdaniu rocznym Rb-28 nie wykazano¹²⁶ w zobowiązaniach wymagalnych odsetek za opóźnienia w płatnościach realizowanych na rzecz ORLEN w wysokości 497 426,69 zł i 2 657,81 zł (ujętych w notach odsetkowych wystawionych w styczniu 2024 r.¹²⁷). Ponadto nie naliczono i nie ujęto w ewidencji księgowej odsetek, przez co nie wykazano ich w zobowiązaniach wymagalnych w sprawozdaniach Rb-28 Komendy wg stanu na koniec: I kwartału 2023 r. w łącznej kwocie 28 337,3 zł, II kwartału 2023 r. w łącznej kwocie 162 385,8 zł i III kwartału 2023 r. w łącznej kwocie 270 615,2 zł.

W myśl § 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

¹²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 652.

¹²⁶ Zobowiązania te ujęto w ewidencji księgowej.

¹²⁷ Odpowiednio 5 i 10 stycznia 2024 r.

zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹²⁸ odsetki od 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.

Zgodnie z § 8 ust. 3 pkt 5, 6 i 7 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w kolumnie Zobowiązania ogółem wykazuje się wszystkie uznane przez jednostkę zobowiązania, niespłacone do końca okresu sprawozdawczego; w kolumnie Zobowiązania wymagalne powstałe w latach ubiegłych wykazuje się nieprzedawnione i nieumorzone zobowiązania, które przed upływem danego okresu sprawozdawczego nie zostały uregulowane, a których termin zapłaty minął przed 1 stycznia bieżącego roku; w kolumnie Zobowiązania wymagalne powstałe w roku bieżącym wykazuje się nieumorzone zobowiązania powstałe w okresie od 1 stycznia roku bieżącego do końca okresu sprawozdawczego, które przed upływem danego okresu sprawozdawczego nie zostały uregulowane, a których termin zapłaty minął.

(akta kontroli str. 871-887)

Komendant wyjaśnił, że: *KWP nie wykazywała w ewidencji księgowej wskazanych (...) odsetek od zobowiązań, ze względu na prowadzone na wniosek zachodniopomorskiej Policji przez BLP KGP rozmowy w zakresie przedłużenia terminu płatności i nie naliczania odsetek – nie uformalnienia dowodu księgowego – noty odsetkowej. W ocenie KWP spółka ORLEN miała prawo domagać się od pozwanego odsetek w wysokości oznaczonej w umowie. Powyższe stanowisko KWP wywiodła z treści zawartej umowy oraz przepisów art. 2 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, zgodnie z którym transakcją handlową w rozumieniu ustawy jest umowa, której przedmiotem jest odpłatne dostarczanie towaru lub odpłatne świadczenie usług, jeżeli strony tej umowy zawierają ją w związku z wykonywaną przez siebie działalnością gospodarczą lub zawodową. Zakresem ustawy objęte są zatem umowy zawierane w związku z wykonywaną przez strony tych umów działalnością gospodarczą lub zawodową, w których obowiązek zapłaty stanowi ekwiwalent świadczenia niepieniężnego w rozumieniu przepisu art. 487 § 2 k.c., którym to świadczeniem niepieniężnym jest dostarczanie towaru lub świadczenie usług. Dodatkowo KWP zaliczana jest do jednostek sektora finansów publicznych i podlega obowiązkowi stosowania ustawy - Prawo zamówień publicznych. Mając powyższe na uwadze zarówno KWP jak i PKN Orlen to strony, które mogą być wyłącznymi stronami transakcji handlowych, w związku z prowadzoną przez siebie działalnością, i zawarły umowy, których przedmiotem było odpłatne dostarczenie towaru (paliwa) i świadczenie usług, więc KWP uznał, że w niniejszej sprawie znajdowały zastosowanie przepisy powołanej ustawy, co implikowało stwierdzenie, że od roszczenia głównego zasadne jest dochodzenie odsetek za opóźnienie wynikających z ustawy o terminach w transakcjach handlowych, poczynając od dnia kiedy roszczenie było już wymagalne. Działania KWP dotyczyły zawarcia porozumienia w sprawie przesunięcia terminu wymagalności roszczenia, a tym samym nie naliczania odsetek. Należy bezwzględnie wziąć pod uwagę, że KWP jako strona wynikająca z umowy mając na uwadze brak środków finansowych w planie finansowym jednostki podejmowała wyprzedające działania mające na celu uzyskania braku wymagalności świadczenia - wydłużenie terminu płatności, co nie*

¹²⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

jest w sprzeczności z przepisami Kodeksu Cywilnego, powołanej powyżej ustawy oraz ustawy o finansach publicznych. Wydłużenie terminu płatności oraz brak naliczenia lub dochodzenia odsetek dotyczyło zgodnych ustaleń strony na podstawie Kodeksu cywilnego oraz możliwości zawarcia dodatkowej umowy - ugody na podstawie ustawy o finansach publicznych. Mając na uwadze przepisy wynikające z art. 54a ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych - jednostka sektora finansów publicznych może zawrzeć ugodę w sprawie spornej należności cywilnoprawnej w przypadku dokonania oceny, że skutki ugody są dla tej jednostki lub odpowiednio Skarbu Państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego. Zgodnie z przepisami ocena skutków ugody nastąpi, w formie pisemnej, z uwzględnieniem okoliczności sprawy, w szczególności zasadności spornych żądań, możliwości ich zaspokojenia i przewidywanego czasu trwania oraz kosztów postępowania sądowego albo arbitrażowego. Ugoda, niezależnie od ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, jeżeli dotyczy zgodnego oświadczenia stron umowy może dotyczyć każdego obszaru umowy, w tym postanowień umowy dotyczących terminu płatności, kar i odsetek. (...) Prowadzenie rozmów w zakresie przeniesienia terminu płatności oraz braku naliczenia odsetek wskazywała na brak pewności powstania odsetek – do czego nie doszło w konsekwencji zawarcia ugody – umowy darowania długu. W zaistniałej sytuacji ujęcie zobowiązań, w których dokonano na podstawie zgodnego oświadczenia stron przesunięcia terminu płatności (a tym samym nigdy nie były wymagalne) oraz odsetek, które w konsekwencji zawarcia wskazywanej powyżej i przedstawione NIK umowy ewidencyjnie oraz faktycznie nie powstały jest zgodne z zasadą ostrożności (...) oraz jest wypełnieniem tej zasady na gruncie aktu wykonawczego do ustawy o finansach publicznych (rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2021 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont), zgodnie z którym naliczone odsetki (...) 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. Tym samym, zgodnie z zawartą z Orlen umową darowania długu nie występowały odsetki należne.

(akta kontroli str. 590-591, 599-601)

Według art. 8 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych¹²⁹: 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.

Termin zapłaty określony w umowie nie może przekraczać 30 dni, liczonych od dnia doręczenia dłużnikowi faktury lub rachunku, potwierdzających dostawę towaru lub wykonanie usługi. W przypadku gdy strony ustalą harmonogram spełnienia świadczenia pieniężnego w częściach, termin ten stosuje się do zapłaty każdej części świadczenia pieniężnego. Jeżeli ustalony w umowie termin zapłaty jest dłuższy niż 30 dni, liczonych od dnia doręczenia dłużnikowi faktury lub rachunku, potwierdzających dostawę towaru lub wykonanie usługi, wierzycielowi, który spełnił swoje świadczenie, po upływie 30 dni przysługują odsetki, o których mowa w ust. 1.

¹²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1790; dalej: ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom.

Natomiast według art. 13 ust. 1, 2, 3 i 4 ww. ustawy:

Postanowienia umowy wyłączające lub ograniczające uprawnienia wierzyciela lub obowiązki dłużnika, o których mowa art. 8 lub mające na celu obejście tych przepisów, są nieważne, a zamiast nich stosuje się przepisy ustawy.

Zamiast postanowień umowy ustalających termin zapłaty z naruszeniem art. 8 ust. 2 – gdy dłużnikiem jest podmiot publiczny niebędący podmiotem leczniczym, stosuje się termin zapłaty 30 dni, liczonych od dnia doręczenia dłużnikowi faktury lub rachunku, potwierdzających dostawę towaru lub wykonanie usługi, albo liczonych zgodnie z art. 7 ust. 4 albo art. 8 ust. 5 lub art. 9 ust. 2.

Zawarte przez strony transakcji handlowej umowy niebędące transakcjami handlowymi mające na celu obejście ustawy są nieważne.

Przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio do postanowień umowy będącej transakcją handlową mających na celu obejście ustawy.

Mając na uwadze powyższe oraz uznanie przez KWP kwot wynikających z not odsetkowych wystawionych przez ORLEN¹³⁰ (ujętych w ewidencji księgowej roku 2023, a obliczonych przy założeniu upływu terminu płatności wynikającego z umowy, a nie z przesunięcia terminu), zdaniem NIK Komenda zobowiązana była do naliczenia w trakcie trwania roku budżetowego odsetek od nieterminowych płatności, ujęcia ich w ewidencji księgowej i wykazania tych zobowiązań w sprawozdaniach budżetowych jako zobowiązania wymagalne, co wynikało również z dokumentów przekazanych przez dysponenta wyższego stopnia.

3. W rocznym sprawozdaniu Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych za 2023 r. KWP pod pozycją 56 – Informacje o środkach na rachunkach pozostałych, nie wykazano sald z 31 grudnia 2023 r. środków na rachunkach (dotyczących ZFŚS - z autoinwestycją) KWP w łącznej kwocie 2 340,1 tys. zł.

Na podstawie § 2 ust. 7 pkt d załącznika nr 35 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w wierszach 52-57 wykazuje się środki według stanu na koniec okresu sprawozdawczego na wszystkich pozostałych rachunkach, prowadzonych przez jednostkę.

(akta kontroli str. 177-185)

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że: *Dane do sprawozdania Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych pobierane są przez system SWOP F-K z ksiąg rachunkowych automatycznie w oparciu o algorytmy opracowane przez dysponenta nadrzędnego. W pozycji 56 przedmiotowego sprawozdania wykazywane są wyłącznie środki na rachunkach bankowych będących w dyspozycji Jednostki, natomiast lokaty Funduszy Socjalnych znajdują się w dyspozycji banku. Lokaty bankowe są księgowane na koncie 141 (środki w drodze) i nie są prezentowane w sprawozdaniu Rb-23. Zgodnie z artykułem 48 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych posiadające wolne środki pieniężne zobligowane są do tworzenia lokat na okres nie dłuższy niż 3 dni. Zatem na koniec każdego dnia w naszej Jednostce tworzone są lokaty (tzw. overnight) z wolnych środków pieniężnych Funduszy Socjalnych. Na uwagę zasługuje również fakt, że pozycja 56 w sprawozdaniu Rb-23 ma odzwierciedlenie w pozycji 33 (środki pieniężne na rachunkach bankowych) sprawozdania finansowego Bilans. Lokaty natomiast wykazywane są w Bilansie w pozycji 35 (inne środki pieniężne). Tym samym wszystkie środki pieniężne*

¹³⁰ 9 stycznia 2023 r., 11 kwietnia 2023 r., 6 lipca 2023 r. oraz 5 i 10 stycznia 2024 r.

(będące w dyspozycji Jednostki jak i na lokatach) prezentowane w sprawozdawczości są ze sobą odpowiednio powiązane.

(akta kontroli str. 502-503)

Zapisy rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej jednoznacznie wskazują obowiązek wykazania w Rb-23 stanu środków na koniec okresu sprawozdawczego na wszystkich pozostałych rachunkach, prowadzonych przez jednostkę, bez względu na ich rodzaj i sposób ujęcia ich w sprawozdaniu finansowym.

4. W rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za 2023 r. KWP nie wykazano w kolumnie 7 i 11 należności w kwocie 2,6 tys. zł (z tytułu pokrycia kosztów naprawy uszkodzonego samochodu służbowego), której pierwotny termin płatności przypadał na rok 2023.

Według § 5 ust. 2 pkt 2 załącznika nr 35 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w kolumnie „Należności” wykazuje się salda początkowe (należności pozostałych do zapłaty zmniejszone o nadpłaty), powiększone o kwoty przypisów z tytułu dochodów budżetowych, których pierwotny termin płatności przypada na dany rok budżetowy, po zmniejszeniu o kwoty odpisów.

(akta kontroli str. 231-234, 261-265)

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że: *W sprawozdaniu nie ujęto należności (...) wskutek błędnie sporządzonej dokumentacji finansowo-księgowej. W trakcie kontroli dokonano korekty błędnie sporządzonej dokumentacji na kwotę 2,6 tys. zł pod datą 31 grudnia 2023 r.*¹³¹

(akta kontroli str. 503)

5. Sprawozdania Rb-33 i Rb-40 zostały sporządzone nieprawidłowo.

W sprawozdaniu:

a) Rb-33 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (FWP) za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r. KWP, z uwagi na niewłaściwe zaewidencjonowanie operacji gospodarczej, kwotę:

- 22 389 zł nieprawidłowo wykazano w kolumnie Plan przychodów, w § 0920 – Wpływy z pozostałych odsetek, zamiast w pozycji Inne zwiększenia; Przychody w wysokości 22 389 zł z tytułu niewykorzystanych w 2022 r. środków otrzymanych z MSWiA ujęto w zmianie planu FWP z 28 lutego 2023 r. jako inne zwiększenia, a w sprawozdaniu wykazano jako odsetki. Kwota ta nie stanowiła odsetek i dlatego też winna być wykazana w Rb-33 w pozycji Inne zwiększenia;
- 472,93 zł stanowiącą odsetki bankowe uzyskane w 2023 r. od środków MSWiA ujęto nieprawidłowo w kolumnie Wykonanie przychodów w § 2300 - Wpłaty od jednostek na państwowy fundusz celowy, zamiast w § 0920 – Wpływy z pozostałych odsetek.

b) Rb-40 z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2023 rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego (FWP) za grudzień 2023 r. KWP, z uwagi na nieprawidłowe zaewidencjonowanie operacji gospodarczych w księdze rachunkowej KWP, niewłaściwie wykazano kwotę przychodów i dochodów w wysokości:

- 472,93 zł pod pozycją Wpłaty od jednostek na państwowy fundusz celowy – bieżące, a nie pod pozycją Pozostałe przychody i wpływy / odsetki - w kolumnie Wykonanie;

¹³¹ 10 kwietnia 2024 r. Komenda skorygowała roczne Rb-27 w wskazanym zakresie.

- 22 389 zł pod pozycją Pozostałe przychody i wpływy / odsetki, a nie w pozycji Inne zwiększenia – w kolumnie Plan po zmianach.

(akta kontroli str. 368-388, 410-411)

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że: Zgodnie z wytycznymi Dyrektora Biura Finansów KGP w Warszawie (pismo znak FRS-448-22/2023 z dnia 23.02.2023 r.) dokonano w księgach rachunkowych KWP w Szczecinie stosownych przeksięgowowań pozostałości z roku 2022 środków otrzymanych z FWP MSWiA KGP w kwocie 22 389 zł. oraz kwoty 472,93 zł. stanowiącej odsetki od tej pozostałości. Powyższe kwoty zostały przeznaczone na pokrycie wydatków bieżących FWP w roku 2023. Tym samym w sprawozdawczości miesięcznej (Rb-40) oraz kwartalnej (Rb-33) dane sprawozdawcze zostały zaprezentowane zgodnie z decyzją jednostki nadrzędnej oraz stosownymi zmianami w planie finansowym jednostki. Dysponent wyższego stopnia nie zakwestionował takiego sposobu prezentacji danych sprawozdawczych ani po stronie planu ani po stronie jego wykonania. W załączeniu kopia pisma z KGP oraz kopia korekty planu finansowego z 28 lutego 2023 r.

(akta kontroli str. 545-546)

12 kwietnia 2024 r. Komenda skorygowała Rb-33 i Rb-40 w ww. zakresie.

(akta kontroli str.1923-1931)

6. Sprawozdanie Rb-40 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego zostało sporządzone nierzetelnie.

W sprawozdaniu Rb-40 z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2023 r., planu finansowego państwowego funduszu celowego (FWP) za grudzień 2023 r.:

a) koszty FWP, będące jednocześnie wydatkami, w kwocie 141 777,56 zł nie zostały ujęte w kolumnie Wykonania zarówno kosztów, jak i wydatków w pozycji 1.5.1.6 – grupa wydatków bieżących, a jedynie w łącznej kwocie pod poz. 1.5 – „Inne” (w kosztach i wydatkach).

Kwotę 141 777,56 zł zaewidencjonowano w księdze rachunkowej KWP i wykazano w sprawozdaniu Rb-33 za 2023 r. w kolumnie Wykonanie kosztów / wydatków w § 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia, który stanowi grupę wydatków bieżących. Klasyfikacja ta była zgodna z § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej¹³², stąd też w ww. sprawozdaniu przedmiotową kwotę należało wykazać w odpowiedniej pozycji kosztów / wydatków bieżących.

b) z uwagi na niewyodrębnienie dodatkowych treści, wykraczających poza szczegółowość określoną w ustawie budżetowej na 2023 r.¹³³, nie wykazano w odrębnej pozycji:

- przychodów i kosztów oraz dochodów i wydatków dotyczących kwoty 100 000 zł ujętej w ewidencji księgowej KWP w § 4410 - Podróże służbowe, a jedynie pod pozycją 1.5. – „Inne”;
- w kolumnie Wykonanie za rok poprzedzający rok sprawozdawczy kwoty 62 361 322 zł stanowiącej przelewy redystrybucyjne.

Według § 13 ust. 1 rozdziału 9 w załączniku nr 35 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej sprawozdanie Rb-40 sporządza się

¹³² Dz. U. poz. 745, ze zm.; w paragrafie 400 - Grupa wydatków bieżących jednostki, planuje się środki, które będą klasyfikowane w toku dokonywania wydatków w paragrafach: 421, 422, 426, 428, 430, 434, 436, 438, 439 i 440 z odpowiednimi czwartymi cyframi.

¹³³ Tabela nr 16 w załączniku do ustawy budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. - podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 2 lutego 2023 r. (Dz.U. poz. 256).

w szczególności nie mniejszej niż wynikająca z ustawy budżetowej, co oznacza, że nie tylko i wyłącznie w szczególności wynikającej z ustawy budżetowej.

(akta kontroli str. 372-393, 398-400, 409-413)

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że: *Instrukcja sporządzania miesięcznego sprawozdania Rb-40 oraz wzór druku sprawozdawczego zostały określone jedynie w sposób ramowy w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Biuro Finansów KGP rozbudowało i dookreśliło druk sprawozdania Rb-40 w uzgodnieniu z MF. W dalszej kolejności opracowano w Biurze Informatyki KGP algorytmy sprawozdawcze jednakowe dla wszystkich dysponentów trzeciego stopnia (w załączeniu kopia komunikatu z serwisu SWOP KGP). Tym samym dane sprawozdawcze wykazywane w sprawozdaniu Rb-40 nie podlegają dowolności prezentacji w żadnej komendzie wojewódzkiej. Zamiarem dysponenta głównego było jedynie wyłuskanie danych sprawozdawczych w pozycji 1.5.1.3 dotyczących wykonania i planu w paragrafie 4250 (zakup sprzętu i uzbrojenia). Pozostałe dane liczbowe dotyczące wydatków bieżących są sumowane zbiorczo do pozycji 1.5 w tej części przedmiotowego sprawozdania. Warto podkreślić, że sprawozdania Rb-40 i Rb-33 z planu i wykonania wydatków FWP są ze sobą ściśle powiązane i uzupełniają się wzajemnie. Przy czym szata graficzna i wzór sprawozdania Rb-33 zostały określone przez MF, zaś druk sprawozdania Rb-40 został uszczegółowiony przez BF KGP i dostosowany do potrzeb Policji.*

(akta kontroli str. 546)

Zdaniem NIK, sprawozdania budżetowe winny przedstawiać pełen obraz sytuacji zachodzących w ramach budżetu państwa, w tym w funduszu celowym jakim jest Fundusz Wsparcia Policji, gdyż są one podstawowym instrumentem kontroli stanu realizacji zadań.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Wszystkie sprawozdania zostały przekazane do właściwych odbiorców, w wymaganych terminach.

Sprawozdanie Rb-Z za IV kwartał 2023 r. dotyczące budżetu państwa i trzy roczne sprawozdania budżetowe KWP za 2023 r. (tj. Rb-28 Programy, Rb-28 UE, Rb-BZ1) sporządzone zostały rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym. W sprawozdaniu rocznym Rb-28 (oraz trzech sprawozdaniach kwartalnych) nie wykazano w zobowiązaniach wymagalnych odsetek wobec ORLEN. W dwóch sprawozdaniach rocznych za 2023 r. (Rb-23, Rb-27) nie ujęto lub nieprawidłowo ujęto kwoty wynikające z ewidencji księgowej. Sprawozdanie Rb-Z za IV kwartał 2023 r. dotyczące Funduszu oraz sprawozdanie roczne Rb-BZ2 sporządzone zostały rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym. W dwóch sprawozdaniach rocznych (Rb-33, Rb-40) nie ujęto lub nieprawidłowo ujęto kwoty wynikające z ewidencji księgowej.

Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej nie były w pełni skuteczne i nie wyeliminowały błędów dotyczących sporządzenia ww. sprawozdań.

V. Uwagi i wnioski.

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

- Wnioski
1. Wzmocnienie nadzoru w zakresie prawidłowego i rzetelnego ujmowania w ewidencji księgowej zdarzeń gospodarczych i operacji finansowych, w szczególności dotyczących przychodów / dochodów oraz kosztów / wydatków Funduszu, a także odsetek od zobowiązań.
 2. Podjęcie działań mających na celu niedopuszczenie do nieterminowego regulowania zobowiązań.
 3. Zaniechanie zwiększania dodatków służbowych / funkcyjnych po złożeniu przez funkcjonariuszy wniosków o odejście ze służby po nabyciu przez nich praw emerytalnych.
 4. Sprawowanie skutecznej kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.
 5. Udzielenie prawidłowych upoważnień do podpisywania sprawozdań.
 6. Ujmowanie kosztów / wydatków o charakterze majątkowym w odpowiednim paragrafie klasyfikacji budżetowej.
 7. Objęcie ewidencją ilościowo-wartościową sztandarów Policji.
 8. Wzmocnienie nadzoru w obszarze przygotowania, prowadzenia postępowania i realizacji zamówień publicznych.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia.

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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.

Szczecin, 22 kwietnia 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

z up.
Bogusław Wójcik
p.o. Wicedyrektor Delegatury

Kontrolerzy:
Sylwia Krawczyk
Doradca ekonomiczny

.....
podpisano elektronicznie

Lidia Modrzejewska-Markiewicz
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpisano elektronicznie